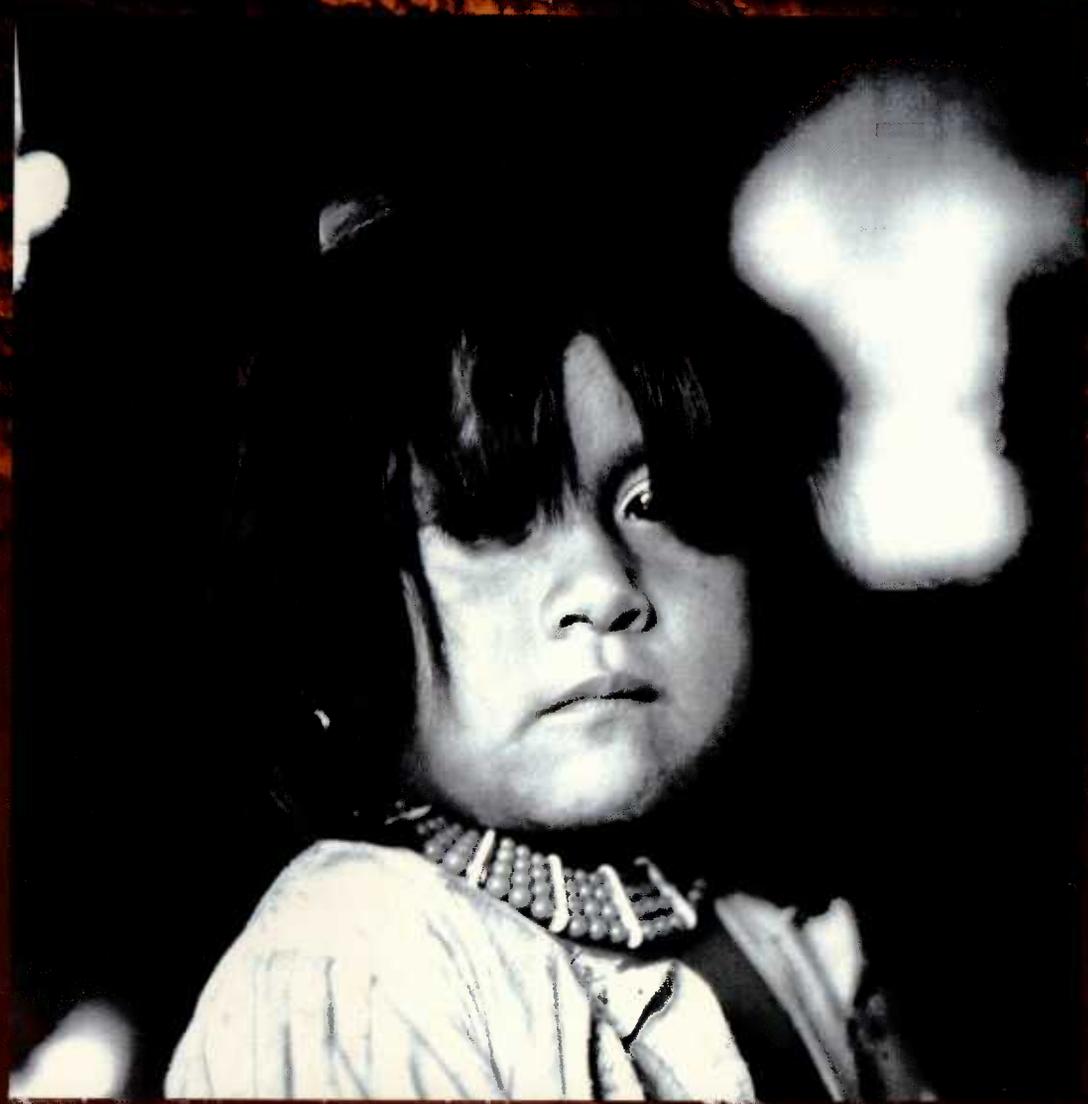


**MANUAL PARA LA FORMACIÓN
EN DERECHOS INDÍGENAS**

**Territorios, recursos naturales
y convenios internacionales**

segunda edición



ROQUE ROLDÁN ORTEGA

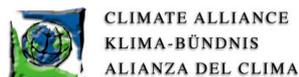
MANUAL PARA LA FORMACIÓN
EN DERECHOS INDÍGENAS
TERRITORIOS, RECURSOS NATURALES
Y CONVENIOS INTERNACIONALES

MANEJO SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES
Y APOYO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

MANUAL PARA LA FORMACIÓN
EN DERECHOS INDÍGENAS
TERRITORIOS, RECURSOS NATURALES
Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Roque Roldán Ortega

Segunda Edición



Con el auspicio
del Ministerio Federal
para la Cooperación Económica
y el Desarrollo de Alemania



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

**MANUAL PARA LA FORMACIÓN EN DERECHOS INDÍGENAS
TERRITORIOS, RECURSOS NATURALES Y CONVENIOS INTERNACIONALES**
Roque Roldán Ortega con la colaboración de Salomé Avendaño Vásquez

© COICA-InWEnt-Alianza del Clima
Derechos de autor: Roque Roldán Ortega

2da. Edición: **Ediciones Abya-Yala**
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Telfs.: (593-2) 2 506-267 / 2 506-251
Fax: (593-2) 2 506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
html: www.abyayala.org

COICA
Sevilla N24-358 y Guipúzcoa
Casilla: 1721-753
Telefax: (593) 2-2236658/ 2523375
Quito – Ecuador

InWEnt – División “Ambiente, Energía y Agua”
Luetzowufer 6-9
D-10785 Berlin
Tel.: (49) 30-254 82-117
Fax: (49) 30-254 82-103
www.inwent.org
Contactos:
Christina Kamlage
Elizabeth Rodriguez

Alianza del Clima
European Secretariat
Galvanistrasse 28
D-60846 Frankfurt am Main
Tel.: (49) 69-717139-31
Fax: (49) 69-717139-93
www.klimabuendnis.org

Diseño: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-22-535-8

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio 2005

Tabla de contenido



Siglas	13
Prólogo.....	17
Introducción.....	19

MÓDULO UNO DERECHOS TERRITORIALES INDÍGENAS

Capítulo primero

<i>Antecedentes histórico-políticos del tratamiento de la territorialidad indígena en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.....</i>	31
Objetivo.....	31
Descripción del tema.....	31
Antecedentes coloniales	31
Antecedentes republicanos	33
Antecedentes republicanos comunes	33
Antecedentes republicanos por países.....	34
Brasil.....	34
Bolivia	34
Colombia	36
Ecuador	37
Guayana Francesa.....	38
Guyana	40
Perú	42
Surinam	42
Venezuela	44
Preguntas y temas de reflexión	47
Guía para el tutor	48
Ejercicio.....	48
Lectura prioritaria	49
Lecturas recomendadas.....	49

Capítulo Segundo

<i>Actuales políticas indígenas en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.....</i>	51
---	----

Objetivo.....	51
Descripción del tema.....	51
Lineamientos generales de política en seis países.....	51
Lineamientos de política indígena por países.....	53
Bolivia	53
Brasil.....	54
Colombia.....	57
Ecuador	58
Guayana Francesa.....	59
Guyana	62
Perú	65
Surinam.....	66
Venezuela	69
Preguntas y temas de reflexión	73
Guía para el tutor	73
Ejercicios	78
Lectura prioritaria	78
Lecturas recomendadas.....	79

Capítulo Tercero

<i>Actuales políticas sobre territorialidad indígena en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.....</i>	81
Objetivo.....	81
Descripción del tema.....	81
Lineamientos generales de política territorial indígena en seis de los nueve países amazónicos.....	81
Lineamientos generales de política territorial en cada uno de los nueve países	83
Bolivia	83
Brasil.....	84
Colombia.....	86
Ecuador	88
Guayana Francesa.....	89
Guyana	92
Perú	95
Surinam.....	98
Venezuela	101
Preguntas y temas de reflexión	105
Guía para el tutor	105
Ejercicios	107
Lectura prioritaria	107
Lecturas recomendadas.....	108

Capítulo Cuarto

<i>Significado de los derechos territoriales indígenas por países.....</i>	109
Objetivo.....	109
Descripción del tema.....	109
Significado de los derechos territoriales indígenas en Bolivia.....	109
Propiedad de la tierra, naturaleza y características	109
Acceso a la propiedad territorial y capacidad dispositiva	111
Administración y uso de la propiedad	114

Significado de los derechos territoriales indígenas en Brasil	115
Propiedad de la tierra, naturaleza y características	115
Acceso a la propiedad territorial y capacidad dispositiva	118
Administración y uso de la propiedad	119
Significación de los derechos territoriales indígenas en Colombia	121
Propiedad de la tierra, naturaleza y características	121
Acceso a la propiedad de la tierra y capacidad dispositiva	123
Administración y uso de la propiedad territorial indígena	125
Significado de los derechos territoriales indígenas en Ecuador	126
Propiedad de la tierra: Naturaleza y características.....	126
Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva	127
Administración y uso de la propiedad	129
Significado de los derechos territoriales indígenas en la Guayana Francesa	130
Propiedad de la tierra, naturaleza y características	130
Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva	132
Administración y uso de la propiedad	134
Significado de los derechos territoriales indígenas en Guyana.....	135
Propiedad de la tierra, naturaleza y características	135
Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva	137
Administración y Uso de la Propiedad	138
Significado de los derechos territoriales indígenas en Perú.....	140
Propiedad de la tierra, naturaleza y características	140
Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva	142
Administración y uso de la propiedad	145
Significado de los derechos territoriales indígenas en Surinam	146
Propiedad de la tierra, naturaleza y características	146
Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva	149
Administración y uso de la propiedad	149
Significado de los derechos territoriales indígenas en Venezuela	151
Propiedad de la tierra, naturaleza y características	151
Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva	152
Administración y uso de la propiedad	154
Preguntas y temas de reflexión	157
Guía para el tutor	157
Ejercicios	160
Lectura prioritaria	160
Lecturas recomendadas.....	161
Capítulo Quinto	
<i>Recursos naturales renovables en territorios indígenas</i>	163
Objetivo.....	163
Descripción del tema.....	163
Propiedad de los recursos naturales renovables	163
Administración y uso de los recursos naturales renovables	177
Poder indígena de disposición sobre los recursos	
Naturales renovables de su territorio	190
Preguntas y temas de reflexión	205
Guía para el tutor	206
Ejercicios	207

Lectura prioritaria	207
Lecturas recomendadas.....	208
Capítulo Sexto	
<i>Recursos naturales no renovables en territorios indígenas</i>	209
Objetivo.....	209
Descripción del tema.....	209
Propiedad de los recursos naturales no renovables en tierras indígenas	210
Administración y uso de los recursos naturales no renovables	219
Poder indígena de disposición sobre los recursos naturales no renovables de sus territorios.....	234
Preguntas y temas de reflexión	250
Guía para el tutor	250
Ejercicios	252
Lectura prioritaria	252
Lecturas recomendadas.....	253
Capítulo Séptimo	
<i>Estabilidad de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, y medios a su disposición para defenderlos, por países</i>	255
Objetivo.....	255
Descripción del tema.....	255
Situación en Bolivia.....	255
Situación en Brasil.....	257
Situación en Colombia.....	262
Situación en Ecuador	264
Situación en la Guayana Francesa	264
Situación en Guyana	267
Situación en Perú.....	270
Situación en Surinam.....	272
Situación en Venezuela.....	274
Preguntas y temas de reflexión	278
Guía para el tutor	278
Ejercicios	279
Lectura prioritaria	280
Lecturas recomendadas.....	280

MÓDULO DOS
TRATAMIENTO LEGAL A LOS INDÍGENAS SEGÚN
DECLARACIONES Y CONVENIOS DE ORDEN INTERNACIONAL

Capítulo Primero	
<i>El Desarrollo de los derechos étnicos en el derecho internacional</i>	283
Objetivo.....	283
Descripción del tema.....	283
Preguntas y temas de reflexión	288
Guía para el Tutor	289
Ejercicios	289
Lectura prioritaria	290
Lecturas recomendadas.....	290

Capítulo Segundo

<i>Instrumentos internacionales de mayor alcance y significación</i>	291
Objetivo.....	291
Descripción del tema.....	291
Pactos y Convenios.....	292
Declaraciones y proyectos.....	296
Preguntas y temas de reflexión.....	301
Guía para el tutor.....	301
Ejercicios.....	302
Lectura prioritaria.....	302
Lecturas recomendadas.....	303

Capítulo Tercero

<i>Naturaleza y significado general de estos instrumentos</i>	305
Objetivo.....	305
Descripción del tema.....	305
En el ámbito del derecho internacional.....	306
El sistema de la ONU.....	306
El Sistema de la OIT.....	309
El Sistema de la OEA.....	311
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	311
La Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	312
En el ámbito de la legalidad nacional de cada país.....	312
En la Constitución de la República Federativa del Brasil (1988).....	313
En la Constitución Política del Estado de Bolivia (1995).....	314
En La Constitución Política de Colombia (1991).....	314
En la Constitución Política de la República del Ecuador (1998).....	315
En la Constitución de la República Cooperativa de Guyana (1980).....	315
En la Constitución Francesa (1958).....	316
En la Constitución Política del Perú (1993).....	318
En la Constitución Política de la República de Surinam (1987).....	319
En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).....	320
Preguntas y temas de reflexión.....	321
Guía para el tutor.....	322
Ejercicios.....	322
Lectura prioritaria.....	323
Lecturas recomendadas.....	323

Capítulo Cuarto

<i>La cuestión indígena y los Organismos Internacionales</i>	325
Objetivo.....	325
Descripción del tema.....	325
Los organismos interestatales.....	325
Organización de las Naciones Unidas.....	326
Organización Internacional del Trabajo.....	326
Organización de los Estados Americanos.....	327
Unión Europea (UE).....	327
Comunidad Andina de Naciones (CAN).....	330
Organización Tratado de Cooperación Amazónica (TCA).....	330
Agencias internacionales de crédito y desarrollo.....	333

Criterios del Banco Mundial.....	334
Criterios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	337
Otras agencias de crédito y desarrollo	340
Agencias bilaterales de desarrollo.....	340
Otros donantes internacionales.....	342
Preguntas y temas de reflexión	344
Guía para el tutor	344
Ejercicios	345
Lectura prioritaria	345
Lecturas recomendadas.....	346
Capítulo Quinto	
<i>Proyección de estos instrumentos en los derechos de los pueblos indígenas</i>	347
Objetivo.....	347
Descripción del tema.....	347
Derechos fundamentales como personas.....	348
Al pleno goce de esos derechos.....	348
Al reconocimiento de la identidad cultural como criterio de interpretación	348
Derechos fundamentales colectivos.....	349
A la identidad y a la conservación y defensa de su patrimonio tangible e intangible	349
A mantener y ejercitar sus formas de gobierno y organización social.....	349
A definir sus opciones de desarrollo y a ser consultados y participar en asuntos que les interesen o puedan afectarlos.....	350
A la tierra y los derechos naturales necesarios a la vida y el mejoramiento	350
A demandar y obtener justicia y satisfacción de sus derechos	351
A la salud y la seguridad social.....	352
A una educación adecuada a sus requerimientos y acorde a su cultura	352
A la comunicación y cooperación con los vecinos de regiones fronterizas	352
Otras garantías debidas a las sociedades indígenas	352
Con ocasión del apoyo de organismos internacionales a proyectos de desarrollo en los países.....	353
Con ocasión de proyectos de extracción o aprovechamiento de recursos naturales en territorios indígenas.....	353
Con motivo de proyectos de apoyo a las mismas sociedades Indígenas.....	354
Fundamento de estas garantías especiales	354
La tradición, formas de pensamiento, organización y gobierno de las sociedades Indígenas.....	355
El reconocimiento del valor de su patrimonio cultural y sus conocimientos	355
Las condiciones de indefensión y vulnerabilidad de muchas de estas sociedades	355
La importancia estratégica de los espacios que muchas de estas sociedades ocupan y han protegido.....	356
Preguntas y temas de reflexión	357
Guía para el tutor	357
Ejercicios	358
Lectura prioritaria	358
Lecturas recomendadas.....	359
Glosario.....	361

Bibliografía	381
Páginas Web.....	422
Anexos.....	433

Siglas

AA	Auditoría Ambiental
AAC	Autoridad Ambiental Competente
ABRAES	Áreas Bajo Régimen de Administración Especial
AD	Autoridad Departamental
AGO	Association des Amérindiens de Guyane française
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
ALC	Amerindian Lands Commission
AN	Autoridad Nacional
AP	Área Protegida
APA	Asociación de Pueblos Amerindios
API	American Petroleum Institute
APS	Áreas Protegidas
ARPEL	Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCF	Código Civil Francés
CCI	Conferencia Circumpolar Inuit
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CEAIA	Comisión Especial de Asuntos Indígenas de la Amazonía
CEDI	Centro Ecuménico de Documentación e Información
CIDA	Canadian International Development Agency
CIDEBENI	Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente Boliviano
CNPE	Consejo Nacional de Política Energética
COAMA	Programa de Consolidación Amazónica
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
COICE	Confederación de Organizaciones de la Costa Ecuatoriana.
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMA	Consejo Nacional del Ambiente
CONAPA	Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos

CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.
CONPLADEIN	Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros
CP	Conferencia de las Partes (en el CDB)
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DAA	Declaratoria de Adecuación Ambiental Derechos Humanos
DGAA	Dirección General de Asuntos Ambientales (del Ministerio de Energía y Minas)
DIA	Declaratoria de Impacto Ambiental
DNCB	Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRAC	Departamento de Arqueología y Cultura
DREM	Dirección Regional de Energía y Minas
DRIRE	Dirección General de Industria, Investigación y Medio Ambiente
EA	Evaluaciones Ambientales
EAP	Programa Energía, Ambiente y Población
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
ECOSOC	Consejo Económico y Social
ECUARUNARI	Confederación de Pueblos de Nacionalidad Quichua del Ecuador.
EEIA	Estudio de Evaluación Impacto Ambiental
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
EIAP	Estudios de Impacto Ambiental Preliminar
EIA _{sd}	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado. (Procedimientos Administrativos)
EPA	Ley de Protección Medioambiental
ESA	Agencia Espacial Europea
FA	Ficha Ambiental
FECACLE	Federación Nacional de Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios
FEINE	Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos
FENOC	Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesina.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FOAG	Federación de Organizaciones de Amerindios de Guayana
FODEPI	Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador
FONDAFA	Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines
FPIC	Free, Prior and Informed Consent
FPP	Forest Peoples Programme
FUNAI	Fundación Nacional del Indio
GAHEFA	Agencia de Guyana para la Salud, Educación Científica, el Ambiente y la Política Alimentaria
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (siglas en inglés)
GDP	Gross Domestic Product
GMD	Dirección de Geología y Minas
GENCAPD	Guyanese Environmental Capacity Development
GGDMA	Guyana Gold and Diamond Miners' Association
GGMC	Guyanese Geology and Mines Commission
GGMC	The Guyana Geology and Mines Commission
GHRA	The Guyana Human Rights Association

GOIP	Organización Guyanesa de Pueblos Amerindios
GNRA	Agencia Guyanesa de Recursos Naturales
GSRL	Golden Star Resources Limited
IAN	Instituto Agrario Nacional
IDRC	International Development Research Centre
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
III	Instituto Indigenista Interamericano
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y de Vida Silvestre
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
INRENA	Instituto Nacional de los Recursos Naturales.
IWGIA	International Work Group for Indigenous Affairs
LDO	Local Democratic Organization
MA	Manifiesto Ambiental
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico
MDSMA	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
NGO	Non-Governmental Organization
NPAS	Natural Protected Areas
NSI	North-South Institute
OEA	Organización de Estados Americanos
OIS	Organización de Indígenas de Surinam
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONF	Office National des Forêts
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORPIA	Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas
OSC	Organismo Sectorial Competente de la Secretaría Nacional de Energía
OSINERG	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía
PAMA	Programas de Adecuación de Manejo Ambiental.
PASA	Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental
PCA	Plan de Control Ambiental
PETROECUADOR	Petróleos del Ecuador
PETT-CR	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PM	Plan de Manejo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPP	People's Progressive Party
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador.
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
REO	Regional Executive Officer
RN	Recursos Naturales

RNNR	Recursos Naturales No Renovables
RNR	Recursos Naturales Renovables
ROB	Consejo para el Desarrollo del Interior (Raad voor de Ontwikkeling van het Binnenland)
SAI	Sistema Andino de Integración
SAN-TCOs	Sanearamiento de Tierras Comunitarias de Origen
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
SETAI	Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas
SINRENARE	Superintendencias Sectoriales del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables
SIRENARE	Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables
SIRESE	Superintendencia de Hidrocarburos del Sistema de Regulación Sectorial
SISNAP	Sistema de Información del SNAP
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNP	Sistema Nacional de Protección
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza
SPI	Servicio de Protección de Indios
SPT	Secretaría Pro-Témpore
SSMA	Subsecretaría de Medio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
TB	Tuberculosis
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TCOs	Territorios Comunitarios de Origen
TUPA	Textos Únicos de Procedimiento Administrativo
UE	Unión Europea
UEP	Unidad Ejecutora del PRODEPINE, inserta en el CONPLADEIN.
UICN	Unión Mundial por la Naturaleza
UMADC	Upper Mazaruni Amerindian District Council
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, la Educación y la Ciencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNRG	Unidad Nacional Revolucionaria de Guatemala
UPAG	Union des peuples amérindiens de la Guyane
UTAL	Universidad de los Trabajadores de América Latina
UZLN	Unión Zapatista de Liberación Nacional
VIDS	Asociación de Jefes de Pueblos Indígenas de Surinam
WHO	World Health Organization
WRM	World Rainforest Movement
WWF	World Wide Fund for Nature
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos
ZEDES	Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable

Prólogo



Los requerimientos globales para la apertura de los mercados, así como la trampa de la deuda en la que se encuentran muchos países latinoamericanos, han aumentado la presión para la explotación de los aún existentes recursos naturales estratégicos, especialmente en la Amazonía.

Un resultado de este desarrollo es el incremento de concesiones para la explotación de petróleo en las selvas tropicales. Muchas de las concesiones otorgadas por los gobiernos nacionales afectan territorios indígenas y llevan al empobrecimiento económico, la exclusión social y el aniquilamiento de comunidades indígenas, asentadas en las áreas de explotación. Ejemplos de esta situación se encuentran en Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil y Venezuela, entre otros países de la Cuenca Amazónica.

„La historia demostró que la desaparición de muchos pueblos indígenas está relacionada con procesos de colonización y con la explotación de los recursos naturales: metales preciosos, caucho, petróleo, madera, etc.“ (Sebastião Manchineri, Coordinador General de la COICA en una conferencia en Berlín el 18 de junio de 2003)

Las reformas constitucionales de algunos países (Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela) evidencian progresos respecto a la inclusión de derechos indígenas. Sin embargo, existen todavía escasas posibilidades

para reclamar judicialmente, ya que estos derechos no se aplican hasta el momento en las legislaciones nacionales.

En el 2003 comenzó en Ecuador un juicio ejemplar contra el consorcio petrolero Chevron/Texaco por los daños ambientales causados por Texaco entre 1971 y 1999. Afectada se vio sobre todo la población indígena asentada en la zona. Las indemnizaciones y multas podrían alcanzar los cinco billones de dólares americanos.

Este ejemplo muestra que la legislación nacional e internacional, a pesar de todos sus vacíos, constituye un instrumento importante para hacer prevalecer los derechos de los pueblos indígenas.

Este libro pretende facilitar el manejo de estos instrumentos para las organizaciones indígenas y el público interesado, mejorar el conocimiento de estos derechos y brindar apoyo en la aplicación de las leyes en actividades concretas.

El mismo es un logro del proyecto “Manejo sostenible de los recursos naturales y apoyo a los pueblos indígenas“, que desde 1999 es ejecutado en la Amazonía conjuntamente por la COICA, InWEnt y la Alianza del Clima y al que recientemente se ha incorporado el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED).

El Proyecto pretende fortalecer el rol de las organizaciones indígenas en la toma

de decisiones respecto a la gestión de recursos naturales en territorios indígenas. Como resultado de las primeras experiencias en el área de perfeccionamiento de los actores involucrados en procesos de diálogo tripartito –representantes de organizaciones indígenas, de la industria petrolera y de los gobiernos–, posteriormente se desarrolló e implementó un programa de formación exclusivamente para representantes indígenas amazónicos, el “Diplomado Superior en Derechos indígenas y recursos hidrocarburos”. Actualmente este programa de postgrado ha alcanzado el grado de maestría¹ permitiendo brindar los más altos estándares para la formación de profesionales indígenas preparados para abogar por los intereses de su pueblo y comunidades, y de esta manera, evitar la proliferación de conflictos socioambientales.

A través de este programa se apoya a la COICA en la implementación de su plan estratégico, la Agenda Indígena para la Amazonía (AIA), específicamente en su componente de Formación Académica y Científica (FAC) para el desarrollo y la promoción de sus recursos humanos. Al mismo tiempo se pretende fortalecer la representación de los intereses de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones sobre recursos naturales.

Esta publicación se concibió como una guía referencial que muestra las posibilidades jurídicas respecto a los derechos indígenas en los países amazónicos y presenta elementos para su aplicación práctica.

En su segunda edición y manteniendo la estructura inicial, se amplían los contenidos presentando las diversas situaciones de los derechos indígenas en la totalidad de los países que conforman la Cuenca Ama-

zónica - Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Surinam y Venezuela – en tanto la primera edición estuvo concentrada exclusivamente en los países andino-amazónicos.

El libro está dividido en dos módulos. El primero trata la cuestión del derecho territorial indígena como demanda central de los pueblos indígenas de todo el mundo y un aspecto decisivo para su supervivencia cultural y social. Igualmente se analiza el tema del aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables en estos territorios.

En el segundo módulo se trata el tema de los derechos indígenas desde la perspectiva internacional. El autor ofrece una visión general de los convenios y declaraciones más importantes que conciernen a los pueblos indígenas y analiza las posibilidades de participación más importantes abiertas por diversos organismos internacionales.

Al final de cada capítulo se encuentran preguntas y temas de reflexión, además de ejercicios prácticos y referencias bibliográficas. Este conjunto de instrumentos procura facilitar la aplicación de la teoría al accionar cotidiano.

El autor del libro, Roque Roldán, es un reconocido jurisconsulto colombiano que desde hace años se ocupa de los derechos indígenas a nivel nacional e internacional. Y un renombrado especialista en este difícil tema.

Nota

1. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo y Derechos Territoriales con el apoyo académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Ecuador.

Introducción

La primera edición del **Manual para la formación en derechos indígenas**, que presentaba una revisión informativa y analítica de los temas de territorios, recursos naturales y régimen internacional de derechos de los pueblos indígenas en los países andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, tuvo como propósito dotar a los dirigentes indígenas y a los equipos de trabajo que prestan su apoyo a la COICA, a nivel central y de las organizaciones filiales en los señalados países, en las tareas de formación y dirección de las comunidades, con un material de orientación en las labores en las que vienen empeñados. La formación, como toma de conciencia y elevación del nivel de apropiación en las comunidades indígenas y sus dirigentes, sobre los diversos asuntos que constituyen materia de sus derechos y sus intereses, y como habilitación para responder a los requerimientos y compromisos que les exige su empeño de salvaguardar tales derechos e intereses, representa un elemento esencial en las estrategias y fines de la COICA.

Hoy como ayer, la base esencial de la supervivencia indígena sigue siendo la tierra, el espacio que asegura a los pueblos y comunidades la sustentación física, el mantenimiento de la vida comunitaria, la conservación de la historia y la tradición y el mantenimiento de las formas de organiza-

ción y de gobierno. Para los pueblos indígenas de la gran Región Amazónica, que han ocupado sus actuales espacios de vida desde tiempos inmemoriales, que han gozado en ellos de libertad e independencia, y que encuentran en ellos, aún hoy, la fuente única para proveer a la satisfacción de sus requerimientos básicos, la tierra como condición de vida es aún más importante. Por esto, buena parte del esfuerzo de COICA se ha dirigido en el pasado y se proyecta hoy, a dotar a los pueblos y comunidades y a sus dirigentes, de instrumentos para que puedan defenderla.

Los indígenas americanos han defendido la tierra de muchas maneras. Ni la guerra de repudio a los invasores, ni la resistencia en todas sus modalidades han sido extrañas en esta historia ya larga y frecuentemente dolorosa. Las condiciones históricas actuales plantean a los pueblos indígenas exigencias de lucha y medios de defensa diferentes, y uno de estos medios, sin excluir el aprovechamiento de otros también importantes, es el de la definición y concreción formal y práctica de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas. De manera formal, estos derechos deben hallarse plasmados en normas claras y de obligatorio cumplimiento. Y de manera práctica, tales normas deben hallarse traducidas en programas y los programas



en tareas exigibles a las autoridades públicas de las sociedades nacionales.

Este manual se ocupa del examen actualizado de las leyes que en los nueve países amazónicos dicen relación, de una u otra manera, con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Tal como habrá la oportunidad de constatarlo, al revisar este Manual, algunas de estas leyes y normas constituyen los instrumentos de los que se han servido los mismos Estados para proveer a la protección y defensa de intereses de los propios aparatos de gobierno y de sectores que los aprovechan; otras representan el fruto de las iniciativas y luchas de los indígenas y proporcionan diversas alternativas y garantías de seguridad para sus derechos. Conocer de manera precisa el conjunto de estos ordenamientos, constituye hoy, para los pueblos indígenas y sus organizaciones y autoridades, una condición insoslayable de su seguridad, y una exigencia para la correcta orientación de sus esfuerzos.

Como guía para la formación en el tema primordial de los derechos territoriales indígenas, el Manual ofrece un examen detenido de los espacios de reclamación y de salvaguarda de los derechos, que los pueblos y comunidades indígenas tienen abiertos en el interior de los países a los que pertenecen. También procura señalar las limitaciones y bloqueos que los ordenamientos legales y las estructuras institucionales presentan a las demandas de justicia que gestionan o pueden gestionar los indígenas. De igual modo, ofrece el Manual una revisión de los espacios que en el ámbito internacional brindan acogida a las demandas indígenas en reconocimiento, defensa o restablecimiento de sus derechos. Tal opción resulta cada día más importante, en la medida en que los órganos de poder de los Estados débiles o complacientes, pierden su capacidad de decisión frente al poder creciente de

las multinacionales que han obtenido licencias de funcionamiento en los países. El conocimiento de estos espacios nacionales e internacionales abiertos a los nueve países amazónicos, además de la utilidad aprovechable en defensa de asuntos específicos, puede favorecer positivamente el intercambio de experiencias entre los pueblos y organizaciones de los países, y fortalecer el proceso de unidad de los pueblos amazónicos.

El aludido intercambio de información reviste especial importancia. El examen de este texto permite comprobar el desequilibrio que se da en el avance de los pueblos indígenas americanos en el reconocimiento y vigencia de sus derechos. Mientras unos van culminando ya el proceso de reconocimiento del derecho al territorio, otros no han dado el primer paso en este camino. Mientras en algunos países han logrado consolidarse espacios e instancias relativamente confiables de reclamación, en otros las comunidades no tienen a quién quejarse. Mientras en algunos países los indígenas han alcanzado algún poder para participar en la decisión de los asuntos que les conciernen, y aún en los asuntos públicos en general, en otros no pueden quejarse por el riesgo de ser sancionados o perseguidos. Sin embargo, aún estos pueblos que viven en condiciones legales tan precarias tienen experiencias y enseñanzas valiosas y útiles, extraídas de su propia penosa lucha por la supervivencia, para los pueblos de otras regiones y países.

En su concepción, este Manual ha sido definido para brindar a los pueblos y comunidades indígenas herramientas útiles en los dos ámbitos en los cuales se definen las acciones que afectan hoy a los indígenas, y en los cuales debe definirse la estrategia de defensa de sus derechos: el nacional y el internacional. Por eso se ha trabajado en dos módulos: el primero, que busca ofrecer una

información amplia y coherente sobre la actual realidad legal de cada uno de los países, en lo que concierne al marco de regulaciones que determina y define los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y al territorio; y el segundo, que procura mostrar el conjunto de las opciones que, en el ámbito legal que rige las relaciones entre los países, tienen abiertos los pueblos y comunidades indígenas para buscar alternativas de salvaguarda de sus derechos, cuando no las encuentran en los órganos de poder de sus propios países.

En el primer módulo se cumple el examen de siete materias que hacen parte articulada de la realidad política y jurídica que enfrentan los indígenas en todos y cada uno de los países, en la definición y reconocimiento de sus derechos territoriales:

- En el primer capítulo, se examina el tema de los antecedentes histórico-políticos del tratamiento de la territorialidad. Constituye una exigencia forzosa en cualquier programa de formación indígena que tenga que ver con la tierra y los demás asuntos de prioritario interés para los indígenas. Es de tal exigencia porque constituye un ejercicio de repaso de las experiencias y luchas indígenas del pasado que contienen y presentan las enseñanzas de los viejos y las estrategias y formas de dominación que se emplearon para arrebatar o desconocer los derechos indígenas. No es nada nuevo en la pedagogía tradicional de los pueblos indígenas y en sus sistemas de toma de decisiones, que sin excepción, cuando han conseguido acoger alternativas de salvación de su seguridad y sus derechos, se han apoyado en el escrutinio de los sucesos del pasado.

- En el segundo capítulo, se hace la revisión de las actuales políticas indígenas de los países. Esta revisión se apoya en el examen de los ordenamientos que en cada país definen cuál es el modelo acogido oficialmente para regular las relaciones de los Estados y las sociedades nacionales con los

pueblos indígenas. Es claro que las leyes pocas veces se armonizan en algún grado medianamente satisfactorio con las políticas, pero resulta necesario examinar y conocer las leyes porque representan en la totalidad de los sistemas políticos suramericanos, la base, al menos formal, de las políticas y lo que aparece consignado en las leyes es lo que puede coactivamente exigirse a los gobiernos. Resulta necesario, además, hacer este examen porque, con frecuencia, las regulaciones que se adoptan en materia de tierras y territorios indígenas, se encuentran articuladas a unas políticas globales y estas políticas condicionan el resultado de las gestiones que puedan emprenderse para alcanzar la concreción de garantías debidas según las normas.

- En el tercer capítulo se cumple el acercamiento a las actuales políticas que, en materia de tierras, tienen los Estados para los pueblos indígenas. Aquí se procura acopiar en forma muy breve los lineamientos generales de esta política, tal como aparecen en las leyes. En algunos Estados las leyes no hacen mención alguna de la materia, pero este silencio, esta ausencia normativa, representa también la expresión de un pensamiento y de un tratamiento políticos. Así se hace notar en este trabajo.

- En el cuarto capítulo, se busca desentrañar el significado de los derechos territoriales indígenas, es decir, el significado en poder que otorgan esos derechos a los pueblos y comunidades en materia de propiedad, de administración y uso y de capacidad de disposición sobre las tierras en las cuales mantienen la posesión. Se procura realizar en cada país un pequeño balance de lo conseguido hasta hoy y lo que es necesario alcanzar. Aquí se examina solamente lo que tiene relación con el suelo, con la tierra como soporte de todos los derechos territoriales, pero no la totalidad de estos derechos.

- El capítulo quinto se dedica al examen de otra parte sustancial de los derechos territoriales, un componente que representa para los pueblos y comunidades indígenas condición esencial de supervivencia: la de los llamados recursos naturales renovables (RNR), porque no se agotan con el uso ordenado que les han dado de ordinario los pueblos indígenas, pero que, con las nuevas modalidades de uso que han introducido los advenedizos, van dejando de ser renovables y terminan por desaparecer. También el Manual ofrece un primero y breve juicio orientador sobre lo que sucede en cada país con la propiedad, la administración y uso y el poder de disposición de estos recursos, cuyo concepto de renovables, con un juicio de mayor profundidad y alcance que el usual, algún dirigente indígena llegó a entender o traducir como la condición que hacía de estos recursos el factor determinante para que los pueblos indígenas, generación tras generación, pudieran renovarse sin el riesgo de desaparecer¹.

- El capítulo sexto se destina a señalar brevemente una materia más, la de los llamados recursos naturales no renovables (RNNR) o recursos del subsuelo. Aunque el dominio, el poder de administración y de uso de estos recursos no han representado condiciones esenciales de vida para estos pueblos como parte de sus actividades productivas, sí han constituido en el pasado y siguen constituyendo hoy un factor de perturbación y aún de exterminio por el impacto de la explotación que sobre tales recursos se ha cumplido, con licencias y apoyo del Estado, desde la llegada de los europeos hasta hoy. Algunos avances en la definición de mecanismos de control y participación de los pueblos indígenas sobre estas actividades se han alcanzado en algunos países, pero, en general, los instrumentos jurídicos de salvaguarda de sus derechos siguen siendo muy precarios o inexistentes

frente a la acción agresiva y expansiva del poder económico que respalda estas actividades. El texto del Manual ofrece en este capítulo algunos elementos a los estudiantes y dirigentes indígenas, para iniciar con atención y seriedad el estudio de esta materia de tan inquietantes perspectivas.

- El capítulo séptimo y final del primer módulo, se ocupa de indagar en todos y cada uno de los nueve países amazónicos, los recursos de orden jurídico con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas, para procurar la salvaguarda de sus derechos territoriales o su restablecimiento en casos de violación. Se examinan, en el señalado propósito, los temas de solidez y seriedad de los títulos o instrumentos de dominio o posesión que otorgan los Estados, allí donde los otorgan; los instrumentos legales e institucionales que pueden prestar soporte y apoyo a la defensa de los derechos; y las condiciones que puedan favorecer o entorpecer el ejercicio de las atribuciones de defensa que tienen a su disposición los pueblos y comunidades. No tiene esta parte del trabajo la pretensión, ni podría tenerla, de agotar el inventario de alternativas de defensa de las que puedan echar mano las comunidades y sus dirigentes para la defensa de los derechos territoriales. Sólo provee un esbozo de opciones posibles que orienten el esfuerzo que los indígenas de cada país deberán cumplir para el hallazgo y aplicación de las alternativas más convenientes.

El segundo módulo se ocupa de la revisión de los derechos indígenas en el ámbito internacional, una materia que se desarrolla en cinco capítulos que procuran un breve acercamiento a temas de interés primordial en la introducción al tema:

- En el primero se trata de los organismos y sistemas de carácter internacional que fueron surgiendo en el pasado, como fruto de la lucha de los pueblos y de personas abanderadas de la justicia, en la búsqueda

da de la defensa de los derechos humanos y la solidaridad entre los pueblos.

- El segundo se ocupa de la presentación y revisión de los instrumentos jurídicos de carácter internacional que incorporen normas cuyo propósito o finalidad primordial o concordante es el de procurar la defensa, seguridad y vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, con énfasis especial en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y en los proyectos de declaración que, sobre derechos de los pueblos indígenas, cursan en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA).

- El Tercero entra en el examen de las instancias de reclamación de sus derechos, de formulación de iniciativas, y de denuncia de violación de las garantías debidas en sus países, que organismos como la ONU, la OEA y la OIT, han abierto a los pueblos indígenas; lo mismo que en el examen de los regímenes constitucionales de los países sobre reconocimiento y jerarquía de prioridades que garantizan el cumplimiento y respeto de los ordenamientos internacionales, relativos a los derechos humanos en general y a los derechos de los pueblos indígenas en especial.

- El cuarto informa sobre las funciones y responsabilidades que, en el desarrollo de sus actividades, tienen diversos organismos interestatales distintos a los ya señalados, como la Unión Europea (UE), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA); y sobre las directrices especiales que rigen las actividades relacionadas directa o indirectamente con pueblos y comunidades indígenas de distintas entidades de agencias de crédito y desarrollo, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Y en el capítulo quinto, se concluye el segundo módulo con la revisión analítica de los derechos y garantías fundamentales, de naturaleza y de interés colectivo, que se otorgan a los pueblos y comunidades indígenas, buena parte de ellas ya plasmadas en las normas del Convenio 169 de 1989 de la OIT, o que se proyecta adoptar como declaraciones de los derechos de los pueblos indígenas, según las iniciativas que cursan en la ONU y en la OEA.

El aporte global de materiales que trae el Manual tiene el propósito, otra vez se reitera, de servir de apoyo a las tareas de formación que cumplen y tienen proyectado cumplir la COICA y sus filiales. Con este propósito busca ofrecer una base sólida de información a los dirigentes y estudiantes indígenas y a las propias comunidades, no sólo sobre la realidad de los regímenes legales de que disponen los países, sino sobre la realidad nueva de carácter social y político y de carácter jurídico que representan los conflictos a los que se enfrentan los pueblos y comunidades indígenas amazónicos y suramericanos en general.

A esta realidad nueva se aludió en la introducción a la primera edición de este Manual, al señalar cómo a la par que se ha enriquecido para los indígenas “el espectro de sus prerrogativas, al menos en el campo normativo, también se han hecho más complejos y de mayor magnitud los problemas que enfrenta en la práctica este importante sector de la población.” Y se anotó entonces cómo la causa de tales problemas se encontraba “asociada al crecimiento de los sistemas de producción capitalista, inmersos en el fenómeno de la globalización que empuja a los Estados de esta región a adoptar macroproyectos de desarrollo tendientes a ampliar la cobertura de los servicios públicos de energía eléctrica y comunicación terrestre dentro de sus fronteras y a asumir programas de inversión de gran

magnitud, que afectan vastas zonas de sus territorios, antaño abandonadas, con el fin de explotar recursos naturales, por sí mismos o mediante concesión de sus derechos a compañías transnacionales más poderosas que los Estados.” Y se dijo cómo “Estas áreas extensas, que en ocasiones poseen una gran riqueza natural, tanto por la cantidad como por la variedad de sus especies, han sido en gran parte y ancestralmente ocupadas por Pueblos Indígenas que se enfrentan ahora, en condiciones de defensa desproporcionadas, a pesar de las herramientas legales de que ya empiezan a disponer, contra los intereses de las muy poderosas alianzas políticas y económicas que mueven los hilos del planeta y que buscan obtener el dominio del agua, el petróleo, y los recursos naturales y genéticos.”

Esta realidad, que es la realidad de los pueblos indígenas en el mundo y en el tiempo de hoy, plantea nuevos desafíos a los pueblos indígenas, y tales desafíos entrañan la perentoria e inaplazable obligación de prepararse para una lucha que promete ser larga y de extrema complejidad. A lo largo del Manual resulta posible corroborar que la realidad señalada no es, como pudo haber sucedido todavía algunas décadas atrás, una simple premonición fatalista, sino una clara y dura verdad sentida y padecida por un amplio sector de comunidades de todos y cada uno de los países de los que se ocupa este Manual. A la par que se hace la presentación de los ordenamientos legales que, para bien o para mal dicen relación con los derechos de los pueblos indígenas, el Manual procura mostrar a grandes rasgos cómo, en el contexto político y económico de los países, los planes de gobierno y las acciones de las fuerzas del gran capital van marcando sobre grandes espacios de vida de muchos pueblos indígenas, al paso de las actividades de explotación forestal y minera, las huella del saqueo y destrucción de los

bosques, de la contaminación de las aguas, de la desaparición de la fauna acuática y silvestre, y van quedando en las poblaciones nativas las secuelas del hambre, de los nuevos problemas de salud, y el quebrantamiento de la unidad familiar y social de las comunidades, como germen amenazante de su disolución.

Ya se había hecho palpable en la primera versión de este Manual la evidencia de estas confrontaciones que se viven actualmente por muchos pueblos indígenas de los países andinos. En el texto ampliado que se publica hoy, resulta posible, además, revisar y, en alguna medida, evaluar la dimensión del acoso y el menoscabo en sus intereses y derechos que agobian a diversos pueblos indígenas de Brasil, Guyana, Surinam y Guayana Francesa, por efecto de los mismos factores de perturbación que acompañan las actividades extractivas de la minería y la explotación maderera.

La respuesta al desafío al que se ha hecho mención y que enfrentan actualmente la mayoría de los pueblos indígenas suramericanos, no encuentra obviamente la respuesta en ningún manual de capacitación. Hay demasiados factores de carácter económico, social y político que están favoreciendo la adopción por los Estados de nuevas políticas económicas y el apoyo que estos Estados prestan a las actividades de las empresas multinacionales que vinculan capitales a los países para el aprovechamiento de los RN. Y hay demasiados factores y circunstancias de orden histórico y cultural de los pueblos indígenas, que condicionan la formalización y adopción de medidas de freno, control y remedio a la proyección perniciosa de las nuevas políticas económicas de los Estados sobre los territorios indígenas.

La experiencia, el estudio, la unidad y la solidez de la organización de los pueblos y comunidades indígenas serán las condi-

ciones para buscar y encontrar estrategias de respuesta a un desafío tan grande y tan complejo; estrategias que tendrán que incorporar forzosamente componentes de orden político, social, cultural, económico y, sobre todo, organizativo. Ya diversas organizaciones indígenas en el Continente trabajan en este empeño. El aporte de este Manual se articula en este proceso, en el ámbito también importante de la formación jurídica, para sustentar válidamente, dentro de la estructura político-administrativa que se han dado las sociedades con las que forzosamente conviven hoy los pueblos indígenas, los derechos sobre la tierra y el territorio que constituyen una condición esencial para la vida de hoy, y para la supervivencia como pueblos y la construcción de un futuro de paz y de dignidad.

Retomando algunas observaciones que se formularon en la introducción de la primera versión publicada del Manual, resulta oportuno reiterar en interés de profesores y alumnos que hagan uso de la obra, la conveniencia de que los profesores procuren enmendar en sus alumnos la impresión inicial, frecuente entre personas que estudian por primera vez los textos legales, que les induce a calificar a estos últimos como simple palabrería. Para conseguirlo, se dijo y se reitera: Será “tarea de los tutores o capacitadores impedir este yerro, demostrando a través de diversas actividades el alcance práctico del conocimiento teórico, haciendo simultáneamente todo lo posible por volver agradable la tarea de reflexionar y asimilar el sentido de los diferentes conceptos.”

También, en la búsqueda de un mejor aprovechamiento de algunos contenidos del Manual, para concluir, se retoman enseguida, de la mencionada introducción algunas observaciones pertinentes:

“Al finalizar la descripción temática de cada capítulo se incorporan en el texto

algunas preguntas y temas de reflexión, que merecen un comentario. En su mayor parte no se trata de preguntas para evaluar si los alumnos han asimilado o no el tema descrito; aunque algunas de ellas sí podrían ser respondidas con base en el texto desarrollado en ese o en otros capítulos, muchas se han incluido porque se trata de cuestiones que pueden despertar la curiosidad de los alumnos y llevarlos a indagar, más allá de lo presentado, en las fuentes de información que se entregan con este trabajo y a las que se hará referencia enseguida, o a otras fuentes, de tipo histórico, no recopiladas por el Consultor. Otros interrogantes no tienen una solución determinada y están pensados para promover entre los participantes, debates o deliberaciones en torno a temas difíciles de allanar y que comprometen más su orientación filosófica y sus puntos de vista, que el aporte de respuestas basadas en la información. Es importante que el espacio dado por los tutores a las preguntas corresponda a una actividad contemplada regularmente dentro de los talleres, pues permite a los profesores establecer el interés que han suscitado los temas y el nivel de comprensión alcanzado por los alumnos. A su vez, es importante para estos, porque los familiariza con el tratamiento de los conceptos legales y con el discernimiento de los asuntos que extralimitan el campo jurídico. Ya, si los eventos de capacitación están pensados para implementarse con criterios evaluativos o de calificación, corresponderá a los mismos tutores elaborar los cuestionarios respectivos, labor mecánica que se reduce a la sinopsis de los temas y la confrontación de las respuestas con las fuentes de información disponibles.

“Por la forma en que aquí se han concebido las preguntas, las guías para el tutor que siguen a estas, no son instrucciones para hallar las respuestas correspondientes, sino más bien sugerencias sobre el enfoque

que puede darse a los temas, el énfasis que sería conveniente hacer en algunas materias, la anticipación de posibles dificultades en el manejo de las preguntas o el señalamiento de criterios aptos para desarrollar las actividades sugeridas en los ejercicios.

“Los ejercicios a su vez, son de dos clases; hay unos, más formales si se quiere, que comprometen a personas ajenas a la capacitación e incluyen actividades más complejas, extensas o costosas, tales como las visitas de campo, las charlas dictadas por expertos o las mesas redondas con participación de representantes de distintos sectores sociales. Y otros, comúnmente llamados dinámicas de grupo, que son actividades lúdicas que exigen actitudes menos pasivas por parte de los alumnos y estimulan sus capacidades expresivas, y críticas o su potencial de comunicación personal con los demás participantes, y a la vez que llaman la atención sobre aspectos fundamentales de los temas a estudiar, permiten relajar la atmósfera de trabajo y obtener mayor espontaneidad en la participación. De este tipo son el diseño de cartillas, las representaciones teatrales, la invención de juegos o la elaboración conjunta de listas y eventos. Se ha incluido dentro de los ejercicios la asistencia a una exhibición privada de la película “Somos Guerreros”, considerando que las situaciones reflejadas en ella podrían propiciar interesantes reflexiones sobre la aculturación y porque habiendo sido un éxito de taquilla de años recientes sea fácil su obtención en cualquier tienda de video. Sin embargo se recomienda a los tutores, buscar, o incentivar la búsqueda entre los alumnos, de filmes sobre temas indígenas realizados por indígenas de estas latitudes, pues sabe el Consultor que en Internet se encuentra información sobre no pocas experiencias de este tipo que podrían usarse como alternativas didácticas dentro del seminario. Para terminar el punto de los ejercicios, es bue-

no acotar que los propuestos son apenas unos pocos de los muchos que podrían practicarse y deben tomarse más como ejemplos que deben ser superados por la creatividad de los tutores, que como un listado excluyente de otras posibilidades.

“En la recomendación de lecturas se ha usado la calificación de prioritarias para las que, si no fuera por lo impropio del término para referirse a actividad tan grata como la lectura, deberían considerarse obligatorias, para todo el que quiera realmente empaparse del tema expuesto. Las recomendadas son por lo general breves y muy ilustrativas o prácticas, y lo mismo que se dijo para los ejercicios, se trata apenas de sugerencias. Todo el material que se compendia en el punto – Bibliografía – es de utilidad y se recomienda su lectura, pero la decisión de incluir los textos que allí se encuentran en la lista de los que deben ser leídos por los alumnos, depende de la naturaleza y duración de los eventos de capacitación y del grado de preparación académica de los participantes, criterios que pueden manejar más atinadamente los tutores.”

Aunque el autor de este Manual se ha esforzado en allegar a los textos una información completa, oportuna y confiable sobre las distintas materias tratadas, no tiene la pretensión de haber cumplido la tarea en forma exhaustiva, ni menos presume que sus juicios representen opinión final en el examen de ninguno de los instrumentos jurídicos y otros materiales bibliográficos que aparecen citados o nombrados en la obra. La aclaración es válida como solicitud anticipada de excusas a los potenciales usuarios de este Manual, por los involuntarios vacíos, ambigüedades e imprecisiones que, sin duda, pueden señalarse a los textos. Pero sirve también la aclaración para puntualizar con mucho énfasis que este Manual no es, y no pretende ser, otra cosa que un material de apoyo para los profesores y alum-

nos en los programas de formación que orientan y tienen como propósito impulsar en el futuro la COICA y sus organizaciones filiales. La tarea de la formación es, y debe ser siempre, una tarea del profesor y de sus alumnos, y los materiales de apoyo no deben ser otra cosa que instrumentos auxiliares, destinados a ser revisados, controvertidos, corregidos, sustituidos y definitivamente superados, si se quiere hacer de ellos materiales útiles y de los estudiantes perso-

nas con independencia e iniciativa para la reflexión y el análisis. Si así sucede, entonces habrán cumplido su finalidad que es la esperada para este Manual.

Nota

- 1 Pensamiento expuesto por el dirigente indígena Colombiano Trino Morales, Intervención en un foro indígena en Popayán (Cauca), Octubre 7 de 1980 (grabación, archivo del autor).

Módulo uno
Derechos territoriales indígenas



Antecedentes histórico-políticos del tratamiento de la territorialidad indígena en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela

Objetivo

Se pretende con esta temática, abordar unas coordenadas históricas que le permitan a los alumnos del seminario de capacitación, ubicarse contextualmente en los marcos sociales y políticos del movimiento indígena reivindicador del derecho a la tierra e indicar cómo su realidad actual debe mirarse como el fruto de un desarrollo largo, accidentado y conflictivo.

Descripción del tema

El conocimiento y la comprensión de la historia de la territorialidad indígena, serían suficientes para que cualquiera pudiera hacer una aproximación amplia, certera y coherente a la temática indígena contemporánea. Sin embargo, su estudio excede los límites y propósitos de este trabajo que debe, entonces, limitarse a una breve reseña de los antecedentes históricos de la realidad jurídico territorial indígena actual, aludiendo a los dos grandes períodos que han contribuido a definir dicha realidad actual: la Colonia y la República¹. Se recomienda sin embargo a los estudiantes que quieran ahondar en el cabal conocimiento del tema, que aborden por su cuenta el estudio pormenorizado de las reivindicaciones territoriales indígenas a través de la historia.

Antecedentes coloniales

Estos se hallan enmarcados en la doble manera de operar que tuvieron las relaciones entre las sociedades indígenas y las metrópolis colonialistas: de una parte, en función del interés y la voluntad de los conquistadores y colonizadores advenedizos por apropiarse del oro, de las tierras y en general de las riquezas indígenas, lo mismo que por incorporar los nuevos territorios a su dominio militar y político; de otra parte, y por la misma exigencia de asegurar y expandir el dominio político y de conseguirle una base económica de sustentación, en función de asegurar algunas condiciones mínimas de supervivencia a las poblaciones conquistadas y colonizadas. Para dar a conocer la intensidad y brutalidad que presentó aquella primera modalidad de relación entre europeos y pueblos americanos,

el profesor deberá hacer mención de la diversidad de sociedades americanas, de las formas de organización y gobierno que mantenían, y del estimativo de su población. Deberá hacer mención breve del carácter mixto (público-privado) que revistió la obra de la conquista y la colonización y de cómo esta doble condición se proyectó en la ambivalencia de sus intereses, propósitos y actividades. Deberá señalar las modalidades y la intensidad que revistieron las confrontaciones con los advenedizos y los efectos que tuvieron lugar a corto y mediano plazo sobre los pueblos americanos: en la drástica reducción de sus población, en el desalojo de numerosos pueblos de sus espacios tradicionales de vida, la usurpación de parte importante de sus tierras, la muerte masiva de indígenas en las guerras, los trabajos forzados o como efecto de las enfermedades desconocidas que trajeron los advenedizos. En lo posible, esta presentación deberá cumplirse con ilustraciones tomadas de la historia de los países amazónicos o, por lo menos, de algunos de ellos.

En el tratamiento de este mismo tema de los Antecedentes Coloniales, el profesor deberá explicar cómo, por su carácter paralelo de empresa de orden público, la de la Conquista y Colonización de América se vio forzada, para alcanzar sus propósitos de obtención, consolidación y expansión del dominio político peninsular, a adoptar ordenamientos jurídicos y a crear instituciones que favorecieran en alguna medida la conservación de las agrupaciones indígenas y el reconocimiento de algunos de sus derechos. Explicará el profesor con apoyo en qué fundamentos de carácter político, filosófico y religioso o humanitario se tomaron estas determinaciones, a partir de qué momento, y cuáles fueron las más importantes entre ellas. Hará, enseguida, una reseña especial de aquellas que hacían referencia a los derechos indígenas sobre las tierras tra-

dicionales. Indicará, después, cuál fue el grado de cumplimiento y respeto de estos ordenamientos, en qué medida proporcionaron algunos recursos a las comunidades para su defensa, y en qué medida y echando mano de qué medios se procuró regularmente impedir su aplicación.

En la conclusión de este tema sobre los antecedentes coloniales, el profesor deberá presentar a los alumnos algunas consideraciones sobre las diversas modalidades de defensa empleadas durante aquel período por los Pueblos Indígenas en la salvaguarda de su vida, de sus tierras y de sus derechos en general. Deberá hacer mención de cómo aquellas modalidades fueron determinadas por las formas de confrontación y sometimiento empleadas por los advenedizos y por las propias circunstancias de organización y cultura de cada pueblo y comunidad indígena. Puede resultar de interés para los alumnos, con el apoyo de algunos ejemplos de lo sucedido en cada uno de los nueve países amazónicos, considerar con algún detenimiento las dos grandes modalidades de respuesta de los indígenas, según que se tratara de pueblos pertenecientes a las grandes sociedades andinas con avanzadas formas de organización política, o a pueblos menos evolucionados y con asentamiento en territorios selváticos y periféricos. Viene al caso examinar aquí cómo mientras las últimas de estas sociedades acudieron regularmente a las acciones de guerra o retirada para defenderse, las primeras echaron mano de la desobediencia y resistencia pacíficas o de los instrumentos de orden jurídico e institucional para proteger su vida y sus derechos. También es oportuno señalar cómo, valiéndose de una u otra modalidad de defensa o de ambas, los indígenas de los países amazónicos consiguieron salvaguardar buena parte de sus territorios ancestrales y reconstruir al menos parcialmente, después de la catástrofe

sociodemográfica de los primeros contactos con los europeos, sus sistemas tradicionales de organización comunitaria, y mantenerlos hasta el momento de la independencia política de las metrópolis.

Antecedentes republicanos

En el tratamiento de este tema, debe abocarse la consideración de dos ámbitos de reflexión para identificar y ordenar las modalidades que, durante el período histórico de la República, marcaron la relación de las sociedades indígenas con las sociedades nacionales y sus Estados, a propósito del tema de la territorialidad indígena. El primero, el de aquellas modalidades que, según lo muestran la historia de las regiones Andina, Amazónica y del Caribe en general, han sido comunes a los nueve países que comparte la ocupación y el manejo de la Cuenca Amazónica. El segundo, el de aquellas modalidades que en cada país, y de manera particular y frecuentemente exclusiva de cada uno, han marcado tales relaciones.

Antecedentes republicanos comunes

Deben identificarse y analizarse dos muy señalados entre los varios antecedentes republicanos comunes a los nueve países dichos, en el manejo de la territorialidad indígena. Uno, la voluntad y acción reiteradas de los Estados y gobiernos de los nueve países, para liquidar, como atrasadas y opuestas al progreso humano y a los intereses nacionales, las formas y los modos de tenencia y aprovechamiento colectivos de la tierra por los grupos indígenas. Deberá indicarse cómo, en el señalado propósito, constituyeron tareas de prioritario interés: de una parte, la disolución de las comunidades territoriales indígenas, preexistentes al régi-

men colonial o formadas y regularmente aceptadas durante el mismo, y la conversión de los comuneros en propietarios individuales; y, de otra, la rápida asimilación cultural (por la imposición de las lenguas y credos religiosos oficiales de las metrópolis) de los pueblos tradicionales de regiones selváticas y periféricas, para cambiar sus modalidades de vida económica, convirtiéndolos en asalariados o simples dueños de parcelas y, en todo caso, reduciendo al mínimo sus espacios de vida tradicionales. Deberá hacerse clara mención de cómo, con la disolución de las formas comunales de tenencia y uso de la tierra, se cumplió también la reiterada acción estatal y gubernamental para la abolición de las formas tradicionales de gobierno propio y de manejo de los asuntos comunitarios indígenas. Y deberá indicarse cómo, en el empeño de alcanzar las metas señaladas, se cumplió la expedición y aplicación de normas compulsivas, y se definieron y apoyaron programas de ocupación y colonización de las tierras indígenas.

También, como un segundo antecedente republicano de la actual realidad territorial indígena, común a la mayoría, si no a la totalidad, de los nueve países de la Cuenca Amazónica, deberá identificarse y analizarse por el profesor el de la resistencia generalizada de las naciones y pueblos indígenas, a través de distintas modalidades (desobediencia civil, alzamientos y rebeliones violentas, reclamaciones administrativas y jurisdiccionales, alianzas con sectores políticos no indígenas etc.) contra las medidas de gobierno que procuraban la disolución de la propiedad colectiva territorial, la de sus formas de gobierno y la asimilación a los modelos de vida del resto de las sociedades nacionales. Como parte importante de esta resistencia deberán ser revisados y analizados: los esfuerzos de los pueblos indígenas en el mantenimiento de las organizaciones

tradicionales de base y el ensayo constante de iniciativas para crear organizaciones amplias de carácter regional y nacional, iniciativas que, regularmente, encontraban el escamoteo cuando no la oposición abierta de los poderes políticos y económicos establecidos. Deberá darse cuenta también de la ocurrencia en todos los países, de algunos intervalos o momentos de tregua en las confrontaciones, durante los cuales llegaron incluso a proponerse y aceptarse medidas que aseguraban algún margen de libertad y autonomía a las comunidades para el manejo de sus propios asuntos de comunidad y de tierras.

Antecedentes republicanos por países

- **Bolivia**, resulta necesario y oportuno destacar cómo en este país, donde la población indígena ha representado siempre una abrumadora mayoría, el movimiento de resistencia ha sido determinante en algunas de las políticas que han llegado a adoptarse en materia agraria. Destacar cómo, en respuesta a la expropiación de las comunidades y a la sobreexplotación del trabajo servil o asalariado de los indígenas, estos no sólo cumplieron acciones y movilizaciones de protesta, sino que consiguieron alcanzar un grado significativo de organización gremial y étnica y un alto grado de conciencia política. Cómo, gracias a este desarrollo organizativo y de conciencia étnica y social, llegaron a ser abolidas instituciones tan injustas como la del pongueaje² y otros servicios personales, y llegaron el movimiento sindical y otras formas de agremiación indígena a ganar poder en el seno de los partidos políticos y en organismos de representación democrática. Necesario hacer claridad sobre cómo, pese a la incidencia indígena en la gestación y sustentación de movimientos tan importantes como la revolu-

ción agraria de 1952, la ausencia de representación política indígena en la toma de las decisiones supremas del Estado determinó de ordinario que los resultados fueran contrarios a los intereses y reivindicaciones indígenas. Necesario y muy importante también hacer claridad sobre cómo los Pueblos Indígenas de la Región Amazónica y del Chaco, aislados e identificados ordinariamente como salvajes, quedaron hasta años recientes a merced de aventureros y empresarios que explotaban recursos naturales, privados de toda seguridad y agredidos constantemente en sus derechos fundamentales; y explicar cómo, en fin, la lucha de este último sector en las últimas décadas, con algún apoyo de los sectores andinos, ha conseguido avances importantes en el reconocimiento formal de sus derechos y alguna concreción real de los atinentes a la tierra. Al abordar el tratamiento de los antecedentes a los que aquí se hace referencia, deberá destacarse, a través del examen comparativo entre la naturaleza y modalidades de las luchas a través del tiempo, cómo los pueblos indígenas han ido incorporando progresivamente a las demandas y acciones en la búsqueda de solución a su viejos problemas, nuevos y cada vez más definidos elementos de una voluntad política hacia una revisión y un reordenamiento de la sociedad nacional boliviana.

- **Brasil**, será oportuno, en primer lugar, hacer el señalamiento de que con la independencia del país en el año de 1822 y su conversión en dominio imperial, no se produjeron de inmediato cambios significativos en el manejo estatal de la política de relación con los pueblos indígenas. También es importante aclarar cómo para entonces, el avance de la ocupación territorial del país se había cumplido casi exclusivamente sobre las regiones costeras y las tierras vecinas a los grandes ríos que sirvieron durante siglos como únicas vías de comunicación y,

cómo las poblaciones indígenas que ocupaban tales espacios habían sido exterminadas en la guerra de conquista y sus escasos sobrevivientes reducidos a la esclavitud o la servidumbre. Y será oportuno explicar luego cómo, mientras tanto, conseguían sobrevivir con relativa independencia los innumerables pueblos que tenían sus espacios de vida en regiones de selva adentro, a las que no alcanzaba la colonización. Será necesario enseguida aclarar que desde 1889, con la instauración del régimen republicano, fueron adoptadas nuevas políticas que propendían por la consolidación del dominio político sobre el amplio territorio y la consecuente tarea de asegurar el ensanchamiento económico a través de la construcción de vías de ferrocarril, tecnificación de los sistemas de transporte fluvial, extensión de las plantaciones de café y aprovechamiento de algunos recursos mineros y forestales. Deberá examinarse aquí el modo paralelo en que estas iniciativas que favorecían un proceso masivo de colonización se dio inicio en la Amazonía brasileña, como ocurrió también en la de otros países limítrofes, a la explotación intensiva y extensiva del caucho y, con ella, al desalojo, esclavización y exterminio de muchos pueblos indígenas. Deberá, a propósito de esta materia, ahondarse en el múltiple significado de orden jurídico, político, sociológico y cultural que, para los propios pueblos indígenas, para el país y para el mundo, ha podido significar el que, con apoyo en información confiable, pueda hoy aseverarse que en Brasil, “entre los años 1900 y 1967 el 73.4% de la población india fue exterminada”³. Se explicará a continuación como sólo internándose en los rincones más inaccesibles de la selva, algunos diezmados grupos indígenas lograron salvarse y cómo gracias en parte a esta voluntad de supervivencia, llegaron a motivarse algunos sectores humanitarios del país para crear en 1910 el llamado Ser-

vicio de Protección de los Indios – SPI-, una entidad de gobierno que, pese a su marcado paternalismo y a sus vicios administrativos, alcanzó a cumplir esfuerzos que mitigaban en alguna medida los efectos de la ofensiva expansionista sobre los espacios selváticos amazónicos⁴. Se dirá que fruto de aquella voluntad de supervivencia y de la iniciativa de la nueva entidad, fue la incorporación en las constituciones de 1934 y 37 de algunas tímidas disposiciones que atribuían al Estado la responsabilidad de asegurar la protección de los indios, procurar su integración y reconocerles el derecho a las tierras, disposiciones que no se cumplieron de inmediato pero crearon un antecedente importante en la aceptación de las responsabilidades históricas del Estado con los pueblos indígenas. Será oportuno proseguir con el enunciado de la cadena de sucesos que trajo la ofensiva de gobierno a partir de la década de los años cincuenta, y especialmente durante los veinte años de la dictadura militar que se inició en 1964, para acelerar el desarrollo económico del país, incorporando a las actividades agrícolas y pecuarias grandes extensiones de la región amazónica con la construcción de grandes vías carretables y el impulso de ambiciosos programas de colonización dirigida en tierras amazónicas con campesinos desplazados del Nordeste. En el enunciado de efectos dejados por estos programas, habrá que señalar los miles de indígenas que, como resultado de ellos, resultaron afectados por las acciones de los cuerpos armados que repelieron los ataques de los nativos contra los intrusos en sus espacios tradicionales, y por las enfermedades desconocidas que diezmaron a las comunidades al contacto con las gentes foráneas⁵. Resultará oportuno, también, en el desarrollo de este acápite, hacer la revisión y el análisis de algunos hechos importantes que precedieron a la adopción de la Constitución Política vigen-

te, aprobada en 1988. Son algunos de ellos: la aprobación, en el texto de la Constitución de 1967, de varias disposiciones⁶ que buscan asegurar a los silvícolas “la posesión permanente de las tierras que ocupan” y el “usufructo exclusivo de los recursos naturales y de todas la utilidades en ellas existentes”, que dan a tales tierras el carácter de inalienables y declaran nulos y sin efectos jurídicos los actos jurídicos que tengan como fin “la posesión u ocupación de las tierras habitadas por silvícolas”; la creación en el mismo año, y ante el desprestigio y fracaso final del SPI, de la Fundación Nacional del Indio – FUNAI -, como un ente legal con patrimonio propio, amplio margen de autonomía administrativa, personería jurídica de derecho privado y vinculada al Ministerio del Interior; y la aprobación en el año de 1973 del llamado Estatuto del Indio⁷, un ordenamiento que provee una definición de los derechos y garantías debidas a las comunidades indígenas y a sus integrantes y determina las responsabilidades que debe asumir y procedimientos que debe seguir el Estado para satisfacer tales derechos y garantías. Finalmente deberán, profesor y alumnos, abocar el examen de las funciones que le fueron atribuidas a la FUNAI en el acto legal de su creación, lo mismo que revisar el articulado del Estatuto del Indio, con el fin de esclarecer la naturaleza y orientación de la nueva política asumida por el Estado, señalando los avances y carencias de la misma y su adecuación o falta de esta a las demandas y requerimientos de las sociedades indígenas.

- **Colombia**, es necesario y conveniente que el profesor haga mención: de la temprana clasificación que, de los indígenas, hizo la República en tres categorías, según su mayor o menor grado de asimilación a los patrones de la llamada “cultura nacional”, reducidos a la vida civilizada, en proceso de reducción y salvajes; de la aplica-

ción de medidas legales apropiadas a cada sector para consolidar o acelerar el proceso de integración (abolición de regímenes territoriales y de gobierno comunales para los civilizados, abolición de estos mismos regímenes y labor misionera católica para los que estaban en proceso, y labor y gobierno misioneros para los salvajes); de la resistencia permanente de todos los sectores indígenas nacionales, como sucedió en otros países, a las medidas reduccionistas, pero con la particularidad de que en Colombia, por el apoyo brindado a uno de los partidos en acciones de guerra con ocasión de las confrontaciones civiles, los indígenas alcanzaron, ya a finales del siglo XIX, la aprobación de una Ley que consagraba un régimen de tolerancia temporal para las formas comunales de gobierno y de tenencia de la tierra⁸; de cómo, echando mano de esta Ley y de otras que les aseguraban algunas garantías, los indígenas colombianos acudieron frecuentemente a la reclamación de sus derechos violados o amenazados de violación ante los tribunales jurisdiccionales y, por este medio, alcanzaron algunas decisiones favorables de los más altos tribunales en materia de tierras, que reconocían la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de las que les pertenecían con la condición de Resguardos o áreas de propiedad comunal. Con algún detenimiento deberá hacerse mención y examen de los diversos intentos y esfuerzos de organización y de reivindicación de sus derechos que, en diversos sectores del país, cumplieron varios pueblos y comunidades indígenas durante la primera mitad del siglo XX. Por vía de ejemplo, resultaría de mucho interés el examen de los movimientos adelantados por indígenas del departamento del Cauca, en el Sur del País y en las primeras décadas del siglo, contra las acciones de despojo de tierras, disolución de los cabildos indígenas e imposición de modalidades serviles de

trabajo, cumplidas por sectores de hacendados con el apoyo frecuente de las autoridades políticas regionales; lo mismo que el examen de las importantes movilizaciones indígenas del Cauca, del Tolima, de la Sierra Nevada de Santa Marta y de algunos sectores indígenas más, acompañando a diversos sectores campesinos, durante los años que precedieron a la primera Ley de Reforma Agraria del año 1936. Finalmente, convendría abocar con algún grado de detenimiento la revisión de los impactos que los varios años de la violencia partidista dejaron en diversos sectores de comunidades indígenas, con el desplazamiento forzado de amplios sectores de comunidades indígenas andinas a zonas periféricas del país, con la invasión que también sectores desplazados de campesinos andinos llevaron a cabo sobre tierras de las comunidades de la Amazonía y la Orinoquía. Y Convendría evaluar en qué grado y medida estos fenómenos y otros, como la adopción de la Reforma Agraria aprobada en 1961, se conjugaron como elementos de apoyo o determinantes para el inicio de un amplio movimiento nacional de organización de los pueblos indígenas que vinieran luego a concretarse en conquistas importantes, como la de reconocimiento en propiedad de amplios territorios colectivos y la adopción por el país al más alto nivel institucional de sus derechos fundamentales como sociedades y pueblos con identidad histórica, cultural y étnica.

• **Ecuador**, resultan necesarios la identificación y el estudio de diversos antecedentes específicos de forzosa mención. Pertenece a ellos la formación o (se diría mejor, porque venía de tiempo atrás) consolidación, con La Independencia, de un complejo sistema de sometimiento de los pueblos y comunidades indígenas, en el que actuaban como agentes de dominio, frecuentemente coaligados, el poder del Estado, de la Iglesia

y de las grandes haciendas. Aunque el fenómeno llegó a darse con relativa semejanza en otros países, como Bolivia y Perú, tuvo en Ecuador modalidades particularmente rigurosas por el apoyo que a dicho sometimiento prestaba la acción simultánea de ordenamientos religiosos (pago de diezmos y primicias bajo pena de excomunión), de ordenamientos civiles y laborales (concertaje, huasipungo, aparcería, “sitiage” y otras formas serviles o semiserviles de trabajo, bajo penas pecuniarias y de prisión por su incumplimiento), y de ordenamientos de tributación al gobierno (como el pago del llamado tributo personal, bajo la amenaza de castigos y maltratos de los recaudadores). Pertenece a estos antecedentes la ocurrencia frecuente de rebeliones espontáneas de las comunidades, rebeliones que, por el aislamiento impuesto a las comunidades y el bajo nivel de conciencia política, rara vez alcanzaron dimensiones amenazantes contra los poderes establecidos y que, de ordinario, eran reprimidas sin contemplaciones. Cabe también como importante antecedente, el inicio de la ruptura de este sistema de dominación bajo los gobiernos liberales de fines del siglo XIX y comienzos del XX, que limitaron el poder religioso y que abolieron o flexibilizaron en alguna medida el rigor de los ordenamientos civiles que servían de soporte al poder de los hacendados y al cobro del llamado tributo personal, aunque en su afán por alcanzar lo que señalaban como la “liberación del indio”, vieron con buenos ojos la parcelación en unidades familiares de muchas de las tierras comunales supérstites. Y para hacer mención sólo de uno más entre los antecedentes dignos de mención y de estudio, deberá señalarse el auge paulatino de la organización indígena que, a partir de las reformas liberales, llegó a trascender las simples organizaciones de base, que consiguió por la década de los treinta la adopción de leyes que reconocían

al menos de manera incipiente el régimen comunal de gobierno y de tenencia de la tierra, que se amplió sólidamente a los Pueblos Indígenas de la región amazónica y que, en las últimas décadas, ha empezado a trascender la simple demanda y lucha por la tierra, para reclamar la formación de una nueva Nación y un nuevo Estado que se reconozcan como plurinacionales y ofrezcan alternativas de gobierno y distribución de la riqueza nacional, en forma equilibrada y equitativa, a todos los sectores sociales y étnicos que componen la sociedad nacional ecuatoriana.

- **Guayana Francesa**, como será necesario hacerlo en los casos de las Repúblicas de Guyana y Surinam, dado que también en aquel país el dominio colonial persistió hasta bien avanzado el siglo XX⁹, entre los antecedentes de la territorialidad indígena actual, se hará mención inicial de diversos acaecimientos correspondientes al período colonial, para hacerla enseguida sobre sucesos que tuvieron ocurrencia durante su existencia ya como Departamento de Ultramar de la que fue su metrópoli colonial. De la primera categoría de antecedentes, resultará ilustrativo examinar y analizar diversos hechos y constataciones históricas. Examinar y analizar, primero, cómo a la llegada de los europeos (españoles, franceses, ingleses, holandeses etc.) el territorio de la actual Guayana Francesa estaba poblado por distintos pueblos indígenas, entre los que deben destacarse los Caribe, Arawak y Policur en la región costera, y los Wayana, Oyampi y Emerillon en el Interior, agrupaciones cuya presencia a través de sus descendientes se perpetúa hasta hoy y que, por diversos medios, mantuvieron un persistente rechazo a la ocupación foránea por lo menos hasta mediados del siglo XVIII. Examinar cómo durante el siglo XVI no llegaron a cumplirse intentos serios de colonización, los que tuvieron ocurrencia apenas en la primera

mitad del siglo XVII, cuando la monarquía francesa impulsó reiteradas operaciones de colonización que, sin excepción, concluyeron en fracasos calamitosos por la voluntad de los indios en defensa de su territorio, por las hambrunas y las enfermedades tropicales. Examinar cómo al cabo de estos frustrados ensayos de colonización, y en parte por efecto de ellos, el territorio pasó temporalmente al dominio de Holanda, potencia que determinó su cesión definitiva a Francia en virtud del Tratado de Breda de 1667. Examinar cómo hacia 1670, bajo la orientación de los Jesuitas, el Gobierno colonial emprendió una ambiciosa política de desarrollo agrícola que comprendió el establecimiento de plantaciones de caña de azúcar, algodón, cacao, café y vainilla, lo mismo que manufacturas de papel y ladrillo y explotaciones mineras, todas con el trabajo de esclavos traídos desde el África; esta política contemplaba la catequización de los indígenas y su ubicación en asentamientos separados de los colonos europeos, donde pudieran vivir con libertad y dignidad. Examinar cómo bajo las orientaciones y el patrocinio de los Jesuitas, los pueblos indígenas del país pudieron gozar durante un período aproximado de 90 años de una relativa tranquilidad, seguridad y salvaguarda de su identidad étnica, período que concluyó abruptamente en 1762 con la Ordenanza Real de Luis XV que decidió la expulsión de los Jesuitas del país, seguida de la huida de los indígenas de sus fundaciones jesuitas a los bosques, para escapar a la presión de los colonos, y seguida de un plan de colonización masiva del territorio con el envío inicial en 1764, sin medidas de apoyo ni acompañamiento técnico y sanitario y a ocupar tierras selváticas, de 3. 000 familias alsacianas y loreneses, unas 15. 000 personas en total de las cuales más de 12. 000 habrían muerto un año después víctimas del paludismo, la disentería, la sífilis y la fiebre ama-

rilla. Examinar el hecho acaecido por los mismos años de la segunda mitad del siglo XVIII, del asentamiento en los bosques del interior de la actual Guayana Francesa, de un alto número de esclavos escapados de las plantaciones de los holandeses en Surinam, fugitivos a quienes desde entonces les fue dado el nombre de cimarrones, y que consiguieron definir formas autónomas de vida sobre la base de su tradición tribal africana y la adopción de los modelos indígenas locales y cuyos descendientes, hoy, se encuentran agrupados en 6 unidades con rasgos culturales que les otorgan identidad (los Bonis – o Aloukou -, los Saramaka, los Nidjuka, los Matawai, los Paramaca y los Kwinti), con la mayor parte de sus integrantes asentados en las riveras del río Maroni y sus afluentes. Examinar los efectos poco trascendentes que en la Colonia tuvieron los sucesos de la Revolución Francesa, circunscritos al parecer a una fugaz abolición de la esclavitud en 1794, revocada sólo 8 años más tarde, y la conversión de Cayena en un destino de deportación de presos refractarios y políticos indeseables a los gobiernos de turno; cabría añadir como un efecto relacionado con la Revolución, la misma pérdida temporal de la Colonia, a manos de ingleses y portugueses en 1809 y su reintegro a Francia 8 años más tarde. Examinar después, los sucesos derivados de la abolición definitiva de la esclavitud en 1848 y el descubrimiento de importantes yacimientos de oro hacia 1855, eventos que habrían ocasionado la deserción de cerca de 6 mil esclavos de las plantaciones y la contratación y vinculación al país de un alto número de campesinos de la India y de la China para suplir la mano de obra de los libertos. Del período colonial de casi 100 años, corrido entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, resultará ilustrativo hacer la revisión de algunas decisiones que definieron un modelo de administración

claramente nocivo para el desarrollo económico y social de la colonia en general y para los pueblos indígenas y cimarrones en especial, decisiones entre las cuales debe hacerse mención del establecimiento, a partir de 1852, de diversos centros penitenciarios donde purgaban sus penas los reos sentenciados por crímenes políticos y otros de extrema gravedad; sólo en 1938 vino a ser abolida la deportación de condenados a la Guayana Francesa aunque la repatriación de los últimos presidiarios sólo vino a darse 15 años después¹⁰.

De la fase de su vida como Departamento de Ultramar, pueden señalarse para la Guayana Francesa, como antecedentes de la actual territorialidad indígena que deben ser objeto de estudio, entre otros: la adopción misma del régimen de Departamento de Ultramar, articulado a la estructura política administrativa de la Nación Francesa en igualdad de condiciones a los demás departamentos, medida que tuvo vigencia a partir de 1947, previa realización de un referéndum entre los habitantes de la colonia, celebrado en 1946 y cuyos resultados determinaron el cambio respectivo en la Constitución de dicho año; la destinación por el Gobierno francés, desde 1964, de una amplia zona vecina a la ciudad de Kourou, para el establecimiento de un centro espacial, donde comenzó a operar oficialmente, desde 1967, la llamada Agencia Espacial Europea –ESA-, que presta sus servicios para la puesta en órbita de satélites con distintos propósitos y para el cumplimiento de otras tareas de interés para los Gobiernos y Corporaciones de la Unión Europea; las varias obras relacionadas con el funcionamiento del nombrado centro espacial, con las cuales se han ocasionado impactos de diversa índole y significación sobre las poblaciones humanas que habitan el territorio y sobre el medio ambiente y los ecosistemas; y, finalmente, la aprobación por el Gobierno me-

tropolitano y el Gobierno prefectoral de algunos tímidos ordenamientos que pretenden dar alguna respuesta a las demandas de indígenas y cimarrones, y de los cuales se hará una revisión crítica en capítulos posteriores.

- **Guyana**, del mismo modo que lo demandará el caso de Surinam, considerando los breves años de independencia política de ambos países, resultará oportuno revisar con detenimiento cuidadoso algunos antecedentes de su vida como territorios coloniales por lo menos en los dos siglos precedentes, como un preámbulo necesario al enunciado subsiguiente de los que pueden señalarse como antecedentes republicanos de la territorialidad indígena actual de ambos países. Conviene así hacer alusión a diversos momentos de interés en la vida de los pueblos indígenas guyaneses:

Apuntar cómo durante el período de por lo menos 200 años de ocupación holandesa del territorio, entre los siglos XVII y XVIII, los extranjeros apenas consiguieron acceder a la ocupación real y el ejercicio del poder político en la reducida franja costera, cuyos primitivos ocupantes, en su mayoría, debieron desalojar las tierras bajas, regadas por los ríos Essequivo, Demerara y Berbice, donde se introdujeron y prosperaron las plantaciones comerciales de caña de azúcar, café y cacao, impulsadas por los holandeses con trabajo de esclavos que empresarios negreros de esta misma nacionalidad mercadeaban desde el África.

Apuntar cómo, sin mediación de ningún acuerdo político previo con las naciones y pueblos nativos del país, sin el derecho de conquista que podría haberse derivado de la victoria militar de los ocupantes forasteros contra los nativos (si la guerra de conquista que no se dio se hubiera dado), sin siquiera la bendición de algún poder moral o religioso de la tierra (usualmente invocados por otros países), la Corona Ho-

landesa decidió atribuirse dominio político sobre la totalidad del territorio y, como colario, a su entender forzoso, dominio patrimonial sobre todas las tierras de su nuevo espacio político.

Apuntar cómo, a cambio de las tierras perdidas y los productos agrícolas y forestales que demandaban los colonos holandeses, los indígenas de las regiones costeras recibieron de sus nuevos y sospechosos amigos algunas promesas de reconocimiento de tierras en propiedad y armas, armas que deberían emplear para ayudar a repeler los avances de los colonizadores hispanos y portugueses, y para cuidar las plantaciones y bienes de los holandeses incluyendo a sus esclavos que deberían recapturar y volver a sus dueños cuando pretendieran hacerse cimarrones. Conviene apuntar cómo en el juego de los países colonialistas, la Colonia Holandesa de Guyana, después de confrontaciones armadas y diplomáticas vino a quedar en poder de Inglaterra en 1814, y cómo, sin grandes alteraciones inmediatas en las relaciones con los indígenas, la Corona Inglesa, como lo había hecho la holandesa, se atribuyó dominio político y patrimonial sobre todo el territorio Guyanés y, en ejercicio del mismo, comenzó a distribuir la tierra entre los colonos de su confianza.

Apuntar cómo la abolición de la esclavitud en 1830, vino a cambiar drásticamente la realidad de los indígenas de las zonas costeras, al perder su carácter de cuerpo armado, aliado a la labor colonizadora, y pasar a la simple condición de sujetos coloniales marginales, aún en inferioridad de condiciones a las de otros sectores humanos como las poblaciones de trabajadores traídos de la India y otros dominios coloniales ingleses.

Apuntar cómo factores tan diversos, como la usurpación de espacios del territorio ancestral, la pérdida del reconocimiento como aliado importante dentro del proyecto

de sociedad colonial en construcción, la confrontación con nuevos sectores humanos que entraron a competirles por el espacio y los recursos, la presencia de nuevas y desconocidas amenazas a la salud, todos estos factores, llevaron a que, para finales del siglo XIX, se considerase la desaparición de los pueblos indígenas como fatal e imposable¹¹.

Apuntar cómo hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, atendiendo demandas de misiones religiosas y entidades humanitarias, vinieron a adoptarse por el Estado inglés algunos ordenamientos que intentaban proveer medidas de carácter paternal en remedio de algunos de los problemas y amenazas que afectaban a las poblaciones indígenas. Señalar cómo entre ellas, tal vez la más digna de mención haya sido la Ordenanza de 1902 sobre Protección de los Indios Aborígenes que creó diez reservaciones y el cargo de Protector de Indios como responsable de atender a la defensa de sus derechos¹², determinaciones que a juicio de los conocedores tenían como propósito aislar a los indígenas de las influencias malsanas y la explotación hasta cuando pudieran defenderse por sí mismos¹³, pero que según lo averiguado representaron un fracaso porque nunca llegaron a ponerse realmente en práctica¹⁴.

Asimismo resultará ilustrativo hacer enseguida mención del cambio de política que empezó a gestarse en la década de los años cuarenta del siglo XX, con el cual el Estado colonial perseguía la integración o asimilación de los indígenas a la “civilización occidental”, propósitos que concluyeron en la Ordenanza Amerindia de 1951 (sin duda una primera versión del Acta Amerindia) que, al abrir espacios para la creación de los llamados Distritos Amerindios, Consejos de Area y Consejos de Aldea, definió un tímido pero valioso principio de autonomía de gobierno a las comunidades indígenas.

Para el examen de los antecedentes republicanos que han podido incidir en la actual política territorial indígena en Guyana, debe hacerse forzosa mención: de la condición consagrada en el Acta de la Conferencia de independencia del país, entre las varias impuestas por la Metrópoli colonial para la formación de la nueva República, de conceder a los amerindios de la jurisdicción nacional, propiedad legal o derechos de ocupación sobre las áreas y reservaciones donde las distintas tribus estuvieren residiendo o se hallaren asentadas, lo mismo que otros derechos legales como los de tránsito para acceder a otras tierras a las que por tradición hubieren tenido acceso; de la Comisión de Tierras Amerindias creada en 1966, con atribuciones para definir las áreas adjudicables a los amerindios y la calidad de los derechos que se les otorgarían sobre las mismas, y cuyo primer informe de trabajo en 1969 daba cuenta del número y ubicación de las comunidades amerindias que demandaban reconocimiento de tierras, de las áreas solicitadas y de las que la propia comisión estimaba razonable reconocer; de la aprobación en 1976 del Acta Amerindia que otorga a un sector de 65 comunidades derechos sobre parte de las tierras que ocupaban en los límites de sus aldeas y distritos, y de la enmienda del mencionado ordenamiento en el año de 1991, año en el que, con apoyo en la llamada Acta de Tierras del Estado¹⁵, se otorgaron títulos a 10 comunidades más, para un total de 75; y de los esfuerzos de organización y reclamación cumplidos sin interrupción por los pueblos indígenas en demanda de una modernización de los ordenamientos legales que les conciernen, en especial del la Constitución Política y del Acta Amerindia, y de definición de políticas nacionales que respeten sus derechos fundamentales, especialmente el de la tierra, hoy gravemente vulnerados por la apertura de la ma-

yoría de las tierras indígenas a la explotación minera y forestal.

- **Perú**, es posible y conveniente destacar, entre otros, los siguientes antecedentes específicos: el escamoteo sistemático de los nuevos gobernantes criollos del país a las medidas iniciales del General San Martín que proscribían el sistema de tributos y los servicios personales sin salario a cargo de los indios; la acelerada acción de despojo que, a partir del momento mismo de la independencia, se cumplió por el sector de los hacendados sobre buena parte de los territorios colectivos de las comunidades andinas, apoyándose en parte en decretos de Bolívar que pretendían afirmar el dominio indígena sobre la tierra pero fueron hábilmente tergiversados; la migración que, con motivo de aquellas acciones ilegales e injustas, se dio desde entonces en forma paulatina de los indígenas andinos hacia las regiones selváticas amazónicas y hacia los centros urbanos de mayor población; la sucesión de alzamientos y movilizaciones indígenas que entre las últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras del XX se sucedieron en la región andina y que determinaron, por primera vez en América, la adopción por el Perú en 1920 de ordenamientos constitucionales que reconocían la personería jurídica de las comunidades, la inalienabilidad de sus tierras comunales y la responsabilidad del Estado para garantizar sus derechos y favorecer su desarrollo, disposiciones que fueron ampliados y ratificados en la Constitución del 33; el fortalecimiento y ampliación de los movimientos indígenas del país y su encuentro con la llamada Revolución del Gobierno de Velasco Alvarado de los años 70, que dejó para los indígenas algunos ordenamientos importantes¹⁶, algún avance en la recuperación de las tierras y algunos problemas derivados del intento del Gobierno, frecuentemente fallido, de introducir el sistema cooperativo en

sustitución del viejo modelo comunitario de gobierno y de tenencia y uso de la tierra. De lo acaecido durante las últimas dos décadas del siglo anterior, resulta necesario destacar, entre otros muchos factores de gran impacto sobre el tema de la territorialidad actual de los pueblos indígenas, los siguientes: el surgimiento, desarrollo y actividad, en amplios sectores de las regiones andina y amazónica del Perú, de movimientos políticos armados que en desarrollo de sus actividades hicieron presencia y ocasionaron serias perturbaciones y quebrantamiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, con desalojo de muchas comunidades de sus espacios tradicionales de vida y alteración drástica de las modalidades de ocupación y uso de la tierra, para rehuir a las contingencias de la guerra¹⁷; los drásticos cambios que en el orden constitucional y en el régimen legal agrario, vinieron a darse, durante el anterior gobierno, con disposiciones que abolicieron el carácter de inalienables e inembargables para las propiedades indígenas y habilitaron a las comunidades para disponer con relativa facilidad de sus posesiones territoriales colectivas; y, para hacer sólo el señalamiento de un antecedente más, los esfuerzos que en los últimos años han venido cumpliendo la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – Aidesep- y demás organizaciones indígenas del país, para enfrentar el impacto de las nuevas políticas económicas acogidas por el país y la consecuente presencia de grandes empresas que avanzan sobre las tierras y los recursos naturales de los espacios de vida de los pueblos indígenas¹⁸.

- **Surinam**, conviene destacar diversos hechos como antecedentes de la actual situación territorial indígena, originados la mayoría durante el largo período de vida colonial (entre comienzos del siglo XVII y el año de 1975) y algunos del corto período

de vida como República (desde 1975 hasta hoy). Del primer período resultará oportuno señalar:

Cómo a la llegada de los primeros europeos (españoles), a comienzos del siglo XVI, el territorio de Surinam se hallaba ocupado y poseído por distintos pueblos indígenas, básicamente los antepasados de los pueblos indígenas hoy existentes en el país: Trío, Wayana, Akuriyo, Kalinya y Lokono;

Cómo durante el siglo XVI y primera mitad del XVII, aunque se dieron algunas incursiones de los europeos sobre el territorio, las mismas no consiguieron su concreción en fundaciones duraderas, y los nativos mantuvieron una relativa independencia y tranquilidad en sus espacios tradicionales de vida;

Cómo sólo a mediados del siglo XVII, tras la formalización de acuerdos con dos de los gobernantes indígenas del territorio, los ingleses alcanzaron a crear el primer asentamiento estable en la zona costera de Surinam, asentamiento que aunque pretendía dominio político inglés sobre la superficie ocupada, reconocía el dominio político y patrimonial indígena sobre las áreas tradicionalmente poseídas por estos pueblos;

Cómo por efecto de las confrontaciones entre Holanda e Inglaterra, en 1667, por el Tratado de Breda, Holanda accedió al dominio político de la nueva colonia que, con apenas dos breves interrupciones durante el período napoleónico, mantuvo hasta el año de 1975;

Cómo para el establecimiento y atención de sus empresas agrícolas los nuevos colonos intensificaron el comercio y la incorporación de esclavos africanos al país, entre los cuales, por exceso de trabajo y la crueldad en el trato, se suscitaron frecuentes rebeliones y fugas masivas hacia las zonas boscosas del interior, donde llegaron a

formarse núcleos de cimarrones que definieron sus formas de vida apoyados en la cultura de sus ancestros africanos y en las modalidades de supervivencia y convivencia aprendidos de los pueblos indígenas, y cuyos descendientes de hoy se distribuyen en seis pueblos o agrupaciones étnicas con características culturales que les otorgan identidad (Aucaner o N'djuka, Saramacca, Paramacca, Aluku, Kwinti y Matawai);

Cómo hacia 1863, abolida la esclavitud, los dueños de plantaciones promovieron el ingreso al país, bajo contratos de trabajo de carácter semiservil, de miles de campesinos hindúes y javaneses para que realizaran las tareas abandonadas por los esclavos que, ya libres y en importante proporción, avanzaron a la ocupación de tierras selváticas hasta entonces poseídas por las comunidades indígenas;

Cómo, ya para comienzos del siglo XX, los costos de la mano de obra y las limitaciones para conseguirla trajeron la decadencia y progresiva desaparición de las plantaciones de caña, café y cacao, a la par que tomó fuerza la dedicación de empresarios y de trabajadores independientes a la actividad minera, en renglones como la bauxita y el oro, y a cultivos en pequeña escala y de menores exigencias como el arroz, el banano y los cítricos;

Cómo durante el largo período colonial en las relaciones con los pueblos indígenas, la Metrópoli llegó a formalizar con estos diversos tratados que, aunque frecuentemente incumplidos por aquella, otorgaban pleno reconocimiento de los derechos de tales pueblos como titulares del dominio de sus tierras tradicionales y de autonomía para el manejo de sus propios asuntos administrativos internos;

Cómo, del mismo modo, llegaron a celebrarse diversos tratados o acuerdos con los pueblos cimarrones, tratados que, aunque no parecen haber comportado igual tras-

cendencia, representaron la aceptación clara de derechos de estas agrupaciones a mantener y desarrollar su forma de vida y a disponer de los medios para conseguirlo;

Y cómo, en fin, en materia de recursos mineros, el Estado colonial no sólo no reclamó dominio sobre estos recursos, sino que en normas como la primera Ley de Minería aplicable en el país, dada en el año de 1882, se consagró el pleno derecho de los propietarios y poseedores del suelo para explotar los recursos del subsuelo, norma que, si bien fue objeto de enmiendas, en lo esencial del señalado derecho sólo vino a ser modificada siete años después de instaurado el régimen republicano.

Del período republicano, como antecedentes importantes del actual régimen de derechos territoriales indígenas, resultará conveniente señalar:

Cómo al término de la vida de Surinam como colonia, entre 1954 y 1975, según lo confirman diversos investigadores¹⁹, el país presentaba una ventajosa situación económica entre los que forman América del Sur, en importante medida determinada por el apoyo financiero holandés y los buenos precios de la bauxita, producto cuya explotación, en su progresivo crecimiento, había ocasionado ya serios traumatismos a los pueblos cimarrones e indígenas²⁰;

Cómo el momento de la independencia del país (1975) coincidió con el descenso en los precios de la bauxita, fenómeno al que vino a sumarse en 1980 el advenimiento al gobierno del país de un brutal régimen militar cuyo desprecio de los derechos humanos y cuyo corrupto manejo de los recursos públicos, concluyeron determinando la formación de un movimiento de resistencia armada, fundamentalmente compuesto de cimarrones e indígenas;

Y cómo al término de esta cruenta contienda civil, entre los compromisos asumidos por el Estado frente a los insurrectos que, a través de un “Acuerdo para la Conci-

liación y el Desarrollo Nacionales”, aceptaron deponer las armas, quedaron plasmados los de aprobar los ordenamientos legales necesarios para dar concreción a los derechos territoriales de indígenas y cimarrones, crear las condiciones para que estas comunidades pudieran cumplir sin dificultades sus actividades tradicionales de cacería, pesca, aprovechamiento forestal y minero, y adelantar las consultas y debates necesarios para la adopción del Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas²¹.

• **Venezuela**, es posible señalar los siguientes antecedentes específicos: la temprana y perentoria ofensiva legislativa del Estado para abolir la institución de los Resguardos de indígenas que, desde la Colonia y como en el caso de Colombia y Ecuador, representaban la forma colectiva de propiedad y administración de los territorios indígenas; el carácter de confiscación que llegó a adquirir la señalada ofensiva cuando los indígenas se resistieron a cumplir las órdenes de disolución de las comunidades o, por otras razones, demoraron su cumplimiento; la asignación de amplios poderes a las comunidades religiosas misioneras para cumplir el trabajo de administración de las poblaciones y asentamientos indígenas, considerados en estado de atraso o salvajismo, con el fin de promover su integración al sistema de valores y formas de vida de la mayoría de la sociedad venezolana; la prolongada negativa del Estado venezolano, mientras otros países del Continente lo hacían, a adoptar normas claras de carácter constitucional y legal que otorgaran un sistema de derechos y garantías especiales a los pueblos y comunidades indígenas; en armonía con la señalada negativa, la práctica asimilación de los indígenas a la condición de campesinos para los efectos de titulación de tierras en los programas agrarios, y la ausencia de todo reconocimiento explícito a las comunidades para que pudieran actuar como personas jurídicas en defensa

de sus derechos; por la señalada igualdad de trato otorgado por la Ley para campesinos e indígenas en materia de titulación de tierras, no sólo se atribuía a las reconocidas a los indígenas las mismas características de alienabilidad, embargabilidad y prescriptibilidad de cualquier propiedad bajo el Código Civil, sino que se confería a los adjudicatarios indígenas derechos equivalentes a los de cualquier campesino en materia de propiedad, uso y administración de los recursos naturales en las áreas adjudicadas; los programas de colonización de la Región Amazónica impulsados de manera especial durante el Gobierno Caldera instaurado en el año 1968, programas que en buena medida se orientaron a procurar el asentamiento de campesinos sin tierra sobre espacios tradicionalmente poseídos por pueblos indígenas, y que, si bien no prosiguieron con la misma intensidad en gobiernos posteriores, se vieron continuados con alguna intensidad por la construcción de vías públicas y el otorgamiento de licencias para la explotación de recursos naturales en territorios amazónicos; el desarrollo relativamente más amplio que hasta los últimos años del siglo XX tuvo, frente a la legislación sobre pueblos indígenas, la legislación ambiental que sirvió de apoyo a la definición y creación de las llamadas Areas Bajo Régimen de Administración o ABRAES, la totalidad de ellas coincidentes con amplios territorios tradicionalmente ocupados y aprovechados económica y culturalmente por los pueblos indígenas; el esfuerzo de organización cumplido durante las últimas dos décadas por las comunidades y pueblos indígenas del país, dirigido fundamentalmente a conseguir el pleno reconocimiento de sus derechos territoriales y de su capacidad para mantener y desarrollar sus formas de gobierno propio independiente y para participar activamente en la decisión de propio modelo de desarrollo y en los asuntos públicos de interés para el país²².

De los años más recientes, correspondientes a la última administración política, resulta oportuno mencionar: en primer lugar la aprobación del nuevo Ordenamiento Constitucional de 1999 que, en materia de indígenas, abolió la vieja política integracionista consagrada en el texto anterior, y acogió una serie de principios que, en términos generales, recogen los postulados ya incorporados en la mayoría de los países suramericanos, relativos al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sociedades con identidad cultural propia y con derecho a mantenerla y desarrollarla a perpetuidad, efecto para el cual se atribuye a estas poblaciones una serie de garantías entre las cuales se destaca su capacidad para demandar el reconocimiento de pleno dominio sobre las tierras tradicionalmente ocupadas; cabe mencionar también la ratificación hecha por el Estado venezolano del Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre pueblos indígenas, otorgando de esta manera un carácter de compromiso internacional a sus nuevas responsabilidades constitucionales con las sociedades indígenas; igualmente, conviene hacer mención de la aprobación, en el año 2000, de la llamada Ley de Demarcación y Garantía del Habitat y Tierras de los Pueblos Indígenas²³, un ordenamiento que, a pesar de sus múltiples limitaciones y ambigüedades, no ha sido reformado y sobre el que actualmente se realizan por el Estado y las propias organizaciones indígenas esfuerzos con miras a su reglamentación por el Ejecutivo, y propuestas que hasta ahora no consiguen resolver el dilema entre elaborar un reglamento inconveniente respetando el texto de la ley o construir un instrumento apropiado a los requerimientos corriendo el riesgo de su ilegalidad; finalmente, en el curso de los últimos dos años diversos pueblos indígenas venezolanos, con el apoyo de las organizaciones indígenas del país y cooperación de algunos organismos estatales y privados, han venido

avanzando en la autodefinición y demarcación de sus propios espacios de vida, una labor que con anterioridad habían emprendido las comunidades del Pueblo Ye'kwana que habitan las vertientes del río Caura, afluente del Orinoco²⁴.

Notas

- 1 Como, a diferencia de los demás países de los que se ocupa este trabajo, el territorio de la actual Guayana Francesa no llegó a consolidarse como República independiente, se entenderá, para los efectos de las observaciones de este capítulo sobre antecedentes coloniales y republicanos, que el período colonial para este país tuvo su término al acceder en el año de 1948 a la condición de Departamento de Ultramar, ya que desde tal año tuvo inicio su vida republicana como parte de la República francesa.
- 2 Pongueaje (del quechua punco, indio que hace oficios de criado): En Bolivia representaba una institución en virtud de la cual el dueño de una hacienda obtenía el poder de exigir a un indio el trabajo gratuito durante una semana u otro lapso determinado en el mes, a cambio del permiso que le daba para sembrar una fracción de su tierra.
- 3 Marroquín, Alejandro: Balance del Indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América Latina, México, I. I. I. , Serie Cuadernos de Trabajo, 6. México, D. F. , 1971.
- 4 Impulsor importante del SPI fue el General Cándido Mariano Da Silva Rondón, un militar de “pensamiento positivista” según se le describe, y que, según las mismas fuentes, asumió la tarea de crear condiciones de seguridad y estabilidad para los indígenas brasileños y dirigió de manera decorosa y eficiente el nombrado organismo hasta el día de su retiro en 1930. Los principios del programa y el trabajo de Rondón, han sido puntualizados así: “Abandonar cualquier medida coercitiva en relación con el indio; comprensión y respeto a las instituciones y valores de estos grupos como sociedades independientes; garantía de posesión de sus tierras; y protección efectiva por parte del Estado, de sus intereses y derechos”. (Araujo Oliveira, Ismarth: Política Indigenista Brasileña, América Indígena – Vol. XXXVII, no. 1, enero-marzo, 1977.)
- 5 Véanse: Marroquín, Alejandro D. , obra citada; y Davis, Shelton, *The Victims of the Miracle, Development and the Indians of Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977.
- 6 Artículos 186 y 198.
- 7 Ley 6. 001 de Diciembre 19 de 1973.
- 8 La Ley 89 de 1890, “por la cual deben gobernarse los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”.
- 9 Para los efectos de este trabajo, en adelante se entenderá que el dominio colonial en el caso de la Guayana Francesa concluyó con su conversión en Departamento de Ultramar de la República Francesa en el año de 1946.
- 10 Véanse: Universidad de los Trabajadores de América Latina - UTAL –: Guayana Francesa (<http://utal.org/aylc.php?GF>); Historia de la Guayana Francesa (<http://www.step.es/personales/jms/imagenesmundo/historiasudamerica/guayanaf.htm>); Solidarité Guyane: Histoire de la Guyane (<http://perso.wanadoo.fr/solidarite-guyane/HanabaP1.htm>).
- 11 Según John Dalglish-Patterson (citado en Williams, Rev. James *The Arborescences of British Guiana and their Land Anthropos XXXI: 417-432*, p. 426) hacia el año de 1890, un colono británico habría dicho: *Yo sencillamente veo como inevitable la eliminación del indio, en síntesis, el cumplimiento de la teoría de Darwin de la supervivencia del más fuerte. De igual manera, pienso que sería bueno conservar algunos indios en reservas, como sucede en América, a modo de una curiosidad para las generaciones futuras.* (La traducción es del autor del Manual).
- 12 Otras ordenanzas relacionadas con los indígenas de esta época, fueron la Ordenanza de Indios (Capitanes y Alguaciles) de 1896, la de Indios Aborígenes (sobre bebidas alcohólicas) de 1908, y la de Indios Aborígenes (sobre diversas materias) de 1910.
- 13 James, Tony: *Indigenous Land Rights in Guyana: Past, Present and Future*, Georgetown, Guyana 23-25 June 2003 (Paper submitted at Indigenous Rights in the Commonwealth Caribbean and Americas Regional Expert Meeting).
- 14 Colchester, Marcus: *Exclusión Social y Supremacía del Desarrollo – las causas subyacentes de la destrucción forestal y de la degradación de los bosques en Guyana* (trabajo presentado en la Reunión Regional sobre las Causas Subyacentes de la Destrucción Forestal y de la Degradación de los Bosques en Am. Latina, Santiago de Chile, 8 al 11 de Octubre de 1998) (www.biolatina.org/guyanaESPAÑOL.rtf). Un hecho que no menciona Colchester en este trabajo pero que corrobora su dicho es el dictamen emitido en 1941 por el lla-

- mado Comité de Amerindios instalado por el Gobierno, según el cual las reservaciones hasta entonces hechas a las comunidades indígenas les eran dadas en usufructo y no en propiedad.
- 15 State Lands Act, 1903.
 - 16 Nuevas normas constitucionales que reafirmaban los derechos especiales de los indígenas, la Ley de Comunidades Nativas y Ley General de Comunidades Campesinas, entre otras.
 - 17 A propósito del impacto de los movimientos armados entre las comunidades indígenas del Perú, existe un abundante material de estudios e investigaciones. Entre muchos otros, pueden leerse con provecho los textos: *Liberación y Derechos Territoriales en Ucayali – Perú*, de Pedro García Hierro y otros (Documento IWGIA No. 24, Copenhague, 1998); *Rondas Campesinas y Nativas en la Amazonía Peruana*, de Oscar Espinosa (Centro Amazónico de Antropología Aplicada –CAAP -, Lima 1995); y *Comunidades Campesinas y Nativas en el nuevo contexto nacional*, de F. De Trazegnies y otros (CAAP- SER, Lima 1993).
 - 18 Material virtual de apoyo del Manual, Carpeta Perú, Subcarpeta Docs. Aidesep.
 - 19 Véanse: Kambel, Ellen-Rose and Mackay, Ferguson: *The Rights of Indigenous Peoples and Ma-*
 - rooms in Surinam*, IWGIA Document No. 96, Copenhagen 1999; y Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links and World Rainforest Movement: *Socavando los Bosques* (www.wrm.org.uy/publicaciones.socavando.pdf).
 - 20 A este respecto, y para nombrar un solo caso entre muchos, puede resultar ilustrativo el examen de la expulsión que de sus tierras, sin ningún acuerdo previo ni compensación, sufrieron más de 6. 000 miembros de las comunidades cimarronas, en el año de 1963, con el objeto de facilitar la construcción de una presa destinada a la generación de energía eléctrica para la empresa que adelantaba la explotación de la bauxita.
 - 21 Acuerdo para la Conciliación y el Desarrollo Nacionales, Agosto 8 de 1992.
 - 22 Roldán, Roque: *Concepto sobre el Viejo y el Nuevo Orden Legal Indígena en Venezuela*, Octubre 20 de 2001 (documento inédito).
 - 23 Ley del 21 de Diciembre de 2000, sancionada el 12 de Enero de 2001 (Gaceta Oficial No. 37118).
 - 24 WRM Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: Venezuela: *Mapeando un Camino hacia el Futuro*, Boletín No. 62 de Septiembre de 2002 (<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>).

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Por qué razón el establecimiento de la República parece coincidir, en los países estudiados, con un retroceso en los derechos otorgados a los Pueblos Indígenas en el período de la Colonia?
- ¿Cuáles son esos decretos bolivarianos referentes a la apropiación indígena de la tierra, que fueron posteriormente tergiversados?
- ¿De qué recursos jurídicos se valieron los Pueblos Indígenas coloniales para defender sus derechos sobre la tierra?
- ¿Puede hablarse de una característica común en los antecedentes de la reivindicación territorial indígena de los países andinos?
- ¿Fueron muy distintas las evoluciones históricas de la lucha por la tierra, en otros países de América del Sur y América Central?
- ¿Puede señalar y explicar algunas modalidades comunes de resistencia indígena, de una parte, en los países iberoamericanos (Brasil y países andinos) y, de otra, en Las Guayanas (Guyana, Suriname y Guayana Francesa), en defensa de la tierra, durante la época colonial y la republicana?
- Las comunidades afrodescendientes de diversos países suramericanos, enfrentan condiciones y reclaman tratamientos legales y políticos semejantes a los que se otorgan a las comunidades indígenas, especialmente en materia de tierras. ¿Deben atenderse sus demandas?

Guía para el tutor

Puede resultar conveniente traer aquí algunos ejemplos, tomados de la vida de los países, de la vida de algunos Pueblos Indígenas y de la vida de algunas pequeñas comunidades para propiciar una reflexión subsiguiente sobre la territorialidad indígena como realidad determinante en la vida de los pueblos y comunidades indígenas y trascendente en la definición de su futuro próximo y lejano. Resulta necesario en este punto explicar cómo las modalidades de vida económica, social y cultural de los Pueblos Indígenas se han dado y se dan alrededor de la tierra, y cómo, acreditándolo con hechos tomados de cada uno de los países, la seguridad y la misma supervivencia indígena ha dependido de la capacidad de los pueblos y comunidades para mantener el dominio del espacio físico. También es oportuno aquí ejemplificar cómo a propósito de la defensa o recuperación de la tierra, los pueblos y comunidades han realizado la mayor parte de sus esfuerzos organizativos y librado sus más constantes y penosas confrontaciones con los Estados nacionales y con otros sectores de población.

Debe el tutor o capacitador hacer un señalamiento de la territorialidad indígena actual en Suramérica y en cada uno de los

países que comparten la Amazonía, como un fenómeno o realidad que no puede explicarse ni entenderse por la simple mirada fotográfica de hoy, por confiable que sea el ojo del fotógrafo y seguro el lente de la cámara empleada. En otros términos, explicar cómo tiene una historia, punto de apoyo para examinar con sentido crítico lo que actualmente existe, para entenderlo a cabalidad en sus elementos fundamentales y en sus matices y para descubrir los vacíos que comporta y los desafíos que plantea su actual condición. Esta historia es, finalmente y por encima de todo, un elemento de juicio necesario para buscar y cumplir de manera apropiada las alternativas para remediar las carencias que presenta actualmente esta territorialidad. Sería útil en este punto una observación sobre el papel que cumple la Historia en las llamadas sociedades nacionales letradas de occidente, con una historia escrita pero rara vez vivida y apropiada por quienes la vivieron o la heredaron, y el que cumple en las sociedades indígenas con una historia transmitida oralmente y, regularmente, apropiada por estas sociedades. Esta observación podría hacer énfasis en el aporte que esta apropiación de su historia ha hecho al mantenimiento de la unidad y la voluntad de supervivencia de estas agrupaciones.

Ejercicio



Organizar una visita de campo a una de las comunas indígenas del país donde se adelante la capacitación en la que participen todos los asistentes al seminario y los tutores de la capacitación, con el fin de conocer de boca de sus líderes la experiencia vivida por la comunidad en su gestión de gobierno y administración de la tierra, en el manejo de sus recursos naturales, y en el tratamiento de los problemas que todavía afrontan y los que ya han solucionado, en relación con esos derechos.



Lectura prioritaria

- Ideologías Indigenistas y Movimientos Indios, un estudio de Mari-Chantal Bare, publicado por Siglo XXI editores en México, octubre de 1985.



Lecturas recomendadas

- EL derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y el Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales. Ponencia de José Aylwin O. en la Sesión Quinta del Proyecto de Declaración de la OEA sobre Derechos de Pueblos Indígenas Americanos, 7 y 8 de diciembre del 2002. (Carpeta 1)
- Capítulo II, Las Políticas Indígenas en Colombia, del libro Pueblos Indígenas y leyes en Colombia, de Roque Roldán Ortega, una publicación de COAMA y la OIT en Tercer Mundo Editores.
- Los Indígenas en el Ecuador: De Paternalismos y Otras Representaciones, de Frecy Rivera V. (Carpeta 2)
- Capítulo I, Breve Reflexión Histórica sobre la Legalidad Indígena en el Perú, del libro Legislación y Derechos Indígenas en el Perú, una publicación de COAMA-CAAAP-UNION, publicado en Perú en 1999
- Desarrollo Sostenible y Derechos Territoriales de los Indios Amazónicos, en el libro Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía, GAIA-CEREC, impreso en Bogotá en 1993.
- Preface of the book: The Rights of Indigenous Peoples and Maroon in Suriname, of Ellen-Rose Kasmbel and Fergus Mackay (Iwgia, doc. 96, 1999).
- Indigenous Land Rights in Guyana: Past, Present and Future, by Tony James, APA, June 2003 (www.cpsu.org.uk/downloads/Land_Rights_Guyana.pdf).
- Terras Indígenas do Spiritu Santo sob Regime Territorial 1850, de Vania Maria Losada. Rev. Bras. Hist. Vol. 22 No. 43, Sao Paulo, 2002. (www.biblioteca.secyt.gov.ar/).

Actuales políticas indígenas en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela

Objetivo

El propósito de establecer los lineamientos generales y específicos de las actuales políticas sobre indígenas en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Suriname, Perú y Venezuela, es presentar a los alumnos unas pautas que les permitan comprender los alcances que la legislación sobre tierras, recursos naturales y actividades petroleras, pueden tener en cada uno de los países, y en esta región del continente americano.

Descripción del tema

En el desarrollo de esta segunda temática, el profesor deberá hacer notar cómo, aunque pocas veces la adopción de normas legales resulta equivalente a la ejecución de políticas, sí entrañan los ordenamientos jurídicos una condición necesaria para que éstas puedan llevarse a cabo y expresan, por lo menos de manera formal, una voluntad de ejecutar determinadas políticas. Con esta aclaración, se procederá a continuación a revisar los lineamientos de política indígena en dos ámbitos: el de aquellos países, seis (6) en total, en los que hay uniformidad en los postulados básicos que sirven de sustentación al manejo de las relaciones de los Estados con las sociedades indígenas; y el ámbito en el que se procura identificar los postulados y condiciones jurídicas que le dan

identidad o carácter propio a las políticas indígenas en cada uno de los nueve (9) países de los que se ocupa este Manual.

Lineamientos generales de política indígena en seis países

Los países a los que se refiere el presente acápite son Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Para empezar por los puntos coincidentes que en materia de definición y adopción de política indígena presentan los seis países nombrados, habría que señalar que existe un reconocimiento constitucional, por todos y cada uno de ellos, de su condición de sociedades étnica y culturalmente diversas en su composición demográfica interna.

Este reconocimiento, constitucional y a la luz de los Convenios internacionales con-

cernientes al tema y ratificados, de los pueblos y comunidades indígenas de sus respectivos territorios como sociedades con identidad étnica y cultural y con personería jurídica para actuar en derecho, aparece una serie de derechos o garantías especiales y de carácter colectivo, entre las que deben destacarse:

- Derecho al respeto, la salvaguarda, la divulgación y el desarrollo de su patrimonio histórico, religioso, jurídico, técnico y científico, lingüístico y cultural en general (derecho a la identidad étnica).
- Derecho al mantenimiento y desarrollo autónomos de sus formas propias de gobierno interno como pueblos y comunidades, y de sus formas de organización social y doméstica (derecho a la autonomía de gobierno).
- Derecho a la tierra: a que les sea reconocido y respetado el pleno dominio de la tierra que han ocupado por tradición y, cuando carecen de ella o la han perdido, a ser atendidos en sus demandas de ella para asegurar sus condiciones de supervivencia y mejoramiento (derecho a la tierra y al territorio).
- Garantía de acceso y aprovechamiento de aquellos recursos naturales de sus territorios, que representan factores importantes para asegurar la vida de las comunidades según los patrones de su cultura (derecho de acceso a los recursos naturales).
- Derecho a participar en la administración, disposición y aprovechamiento de los recursos naturales del subsuelo de sus territorios (entraña, entre otras, la garantía de ser consultados con ocasión de todas las diversas decisiones que puedan tomarse en esta materia, y de que las opiniones indígenas sean tomadas en cuenta).
- Derecho, en las relaciones con personas o entidades no indígenas, a demandar y obtener justicia y satisfacción de sus derechos (derecho a la justicia).
- Derecho a mantener, aplicar y desarrollar sus propias formas de administración de justicia, en la solución de sus conflictos internos (derecho a una jurisdicción propia).
- Derecho a la prestación de servicios de salud y de educación, atendiendo a sus necesidades y requerimientos, tomando en consideración los patrones y características de su cultura y asegurando la participación de las comunidades en la definición de los programas en estas materias (derecho a los servicios públicos básicos).
- Derecho a estudiar y adoptar sus propias opciones y planes de mejoramiento y desarrollo, y a reclamar y a obtener del Estado la cooperación necesaria para realizarlas (derecho al desarrollo propio).
- Derecho a la participación política.
- Derecho a la participación en el estudio y decisión de todos aquellos asuntos de carácter administrativo, público o privado, que puedan afectarlos, y en los asuntos administrativos de interés público en general (derecho a la participación administrativa como pueblos y comunidades).
- Derecho de los pueblos y comunidades de frontera a la comunicación y la cooperación con los de su misma identidad étnica que habitan países limítrofes (derecho a la comunicación fronteriza).

Finalmente hay que señalar, que existe también un reconocimiento por los Estados, frente a sus propios órganos de control

político y jurisdiccional internos y frente a los diversos órganos de control internacional que todos ellos libremente han aceptado, de su responsabilidad para asegurar la plena vigencia y el respeto de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, y para alcanzar su restablecimiento si llegaren a ser quebrantados.

Lineamientos de política indígena por países

Bolivia: Como notas características de la actual política boliviana en materia indígena pueden enunciarse las que a continuación se expresan:

- El escaso y no siempre coherente desarrollo legal de las normas constitucionales aprobadas en 1994, y de los instrumentos internacionales sobre el tema, acogidos por el país.
- Pasados diez años de aprobada la Constitución, no se ha dictado aún un ordenamiento que defina con claridad el tipo de atribuciones y de autonomía que tendrán los pueblos y comunidades indígenas para el manejo de sus asuntos internos. Esta ausencia impide la vigencia cabal de los derechos de gobierno propio, de participación en la decisión de sus propios intereses, de administración de su territorio y sus recursos, de definición de sus propias opciones de mejoramiento y desarrollo, y de administración de justicia que, formalmente, les han sido reconocidos.
- Se han acogido ordenamientos importantes en materia de participación ciudadana y de vida municipal, que ofrecen algunas alternativas de participación a los sectores indígenas. Sin embargo, diversos cuestionamientos han puesto de presente las limitaciones de algunas de estas instancias, que condicionan la participación indígena a quienes acrediten pertenencia a los partidos políticos o a los poderes locales, frecuentemente opuestos a los intereses indígenas.
- Se han realizado esfuerzos significativos en la legalización de las llamadas tierras comunitarias de origen, pero la complejidad y falta frecuente de solidez de los procedimientos empleados, la presencia de terceros ocupantes de las tierras o de concesionarios de licencias de aprovechamiento forestal, han representado elementos de perturbación, inseguridad y frustración para muchas comunidades.
- Se mantiene aún la indefinición sobre el derecho que pudieran tener las comunidades indígenas andinas, identificadas como campesinas, para demandar el reconocimiento de tierras comunitarias de origen.
- Se han abierto a los indígenas opciones nuevas de reconocimiento territorial, como la de acceso a los espacios que tienen la condición de áreas protegidas, y que comportarían en adelante el doble carácter de legal de áreas protegidas en territorios indígenas. No obstante, la ausencia de un régimen legal mínimo de comunidades, en sus atribuciones y grado de autonomía, y de las que tendría el Estado sobre tales áreas, deja latente la posibilidad de conflictos y enfrentamientos.
- También se han señalado algunas pautas en ordenamientos agrarios, de educación, participación, municipios etc. sobre los temas de la participación indígena y sobre los temas de educación y salud. Sin embargo, no se han dictado leyes ni otros ordenamientos que definan con claridad el carácter y las modalidades que revestirá el reconocimiento de aquellos derechos en la práctica.

• Invocando en apoyo de sus demandas la reiterada falta de cumplimiento del Estado a las responsabilidades contraídas constitucional y legalmente en materia de tierras y recursos naturales, de respeto a su autonomía de gobierno, de participación en los asuntos que les conciernen, de prestación de los servicios básicos, de oferta de apoyo para la definición y adopción de alternativas de desarrollo y mejoramiento, los pueblos y comunidades indígenas bolivianos, en los últimos años y a través de sus diversas expresiones de organización política y gremial, han venido señalando el interés y la voluntad de orientar sus gestiones y sus luchas a la búsqueda y concreción de una reforma substancial de la estructura misma del Estado boliviano, como única alternativa a su entender para conseguir un cambio real en el modelo de relación del Estado con la población indígena como sector ampliamente mayoritario de la sociedad nacional.

Brasil: Pueden formularse como notas distintivas de carácter general, sobre la naturaleza, características y modalidades de cumplimiento de la política indígena, entre otras varias posibles, las siguientes:

• Con su Constitución Federal de 1988, Brasil fue uno de los primeros países del Hemisferio, después de Nicaragua, en acoger un amplio acervo de disposiciones de reconocimiento de derechos fundamentales de carácter especial a las sociedades indígenas de su territorio. En estas disposiciones, sin reconocerles el carácter de pueblos, se les otorgaron garantías en la defensa de su identidad, de acceso a las tierras tradicionales y a los recursos naturales de las mismas, de mantenimiento de salvaguarda de su cultura, de poder de demanda de servicios de educación y salud ajustados a su cultura y sus requerimientos, garantías que comportaban implícitamente la aceptación de la condición de pueblos para tales sociedades, por lo menos en su acepción antropo-

lógica y sociológica. Con la adopción en el 2002 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas¹, Brasil no sólo acreditó la disposición de responder internacionalmente por los compromisos adquiridos con los indígenas en el 88, y no sólo avanzó en el reconocimiento de una cierta condición política a estas sociedades al reconocerlas como pueblos, sino que dio un paso más en la superación del viejo modelo de relación apoyado en el esquema paternal de la tutela y la asimilación aculturadora.

• Contrariando la vieja política del tutelaje y la asimilación, el actual texto constitucional abre importantes opciones a los pueblos y comunidades indígenas para actuar con autonomía en el manejo de sus propios asuntos. En el título VIII, Capítulo VIII relativo a los indios, la norma del artículo 231, al hacer el reconocimiento a los indígenas de “su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y sus derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...”, implícitamente les está reconociendo a los pueblos y comunidades indígenas su existencia como sociedades jurídicas de hecho y de derecho y está abriendo un espacio jurídico para entender que, al reconocer la validez legal de los sistemas propios de organización y de autoridad y de control social de las sociedades indígenas, se puede estar habilitando a estas formas de organización social y de poder local, como entidades de derecho público interno. Por lo demás, la norma del artículo 232 de la Constitución, al disponer la capacidad de los indios, sus comunidades y organizaciones, de ser “parte legítima para llevar los juicios en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso”, ilustra aún más la inequívoca determinación estatal de asignar un grado importante de autonomía a los indígenas para el manejo de sus propios asuntos.

- Una expresión adicional que parece inequívoca sobre el carácter de alto interés entre los asuntos públicos, asignado por el Estado a la cuestión indígena, se descubre en diversos textos legales. Se observa en la atribución exclusiva que le reconoce el artículo 109-XI de la Constitución Política a los jueces federales para procesar y juzgar “las disputas sobre derechos indígenas”. En el señalamiento que el artículo 129-V del mismo ordenamiento hace, entre las funciones del Ministerio Público, de “defender judicialmente los derechos e intereses de las poblaciones indígenas”. Se observa en la exigencia que trae el artículo 231 No. 3, determinando que “El aprovechamiento de los recursos hídricos, incluidos los potenciales eléctricos, el estudio y explotación de las riquezas mineras en tierras indígenas, sólo pueden ser realizados con la autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, asegurándoles la participación en los resultados de la explotación, como lo indica la ley”, norma que se complementa con lo señalado en el artículo 176-1 de la misma Carta Política. Y, para citar sólo un texto más, se descubre en la determinación adoptada por el Congreso Nacional y bajo el actual gobierno, para crear y poner en funcionamiento la denominada Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, como un órgano de asesoría inmediata del Presidente de la República en esta materia².

- Entre las acciones del Estado Brasileño tendientes a dar cumplimiento a sus compromisos con los pueblos y comunidades de indígenas, se destaca como materia central, tal vez como eje de esa política, la delimitación y asignación legal de tierras, asunto en el que se ha alcanzado una superficie equivalente a algo más de 91 millones de hectáreas plenamente legalizadas que conforman 406 grandes unidades territoriales, mientras se encuentran en trámite cerca de

220 reconocimientos que cubren algo más de 15 millones de hectáreas³. Como notas distintivas de esta política territorial indígena de Brasil, de la que se hará mención especial en capítulos posteriores, cabe señalar: la complejidad y extensión de los trámites que deben cumplirse, para perfeccionar los actos finales de reconocimiento y entrega de las tierras; y la naturaleza del título que se les otorga sobre la tierra con el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible y a perpetuidad, pero solamente sobre el usufructo de la tierra y de los recursos naturales renovables que ella contiene, ya que el Estado se reserva el dominio pleno de la tierra y de todos sus recursos y la atribución exclusiva para determinar el aprovechamiento de los recursos del subsuelo.

- No obstante la naturaleza y proyección de los cambios en materia de política indígena, acogidos con las normas de la Constitución del 88 sobre indígenas y la adopción y ratificación del Convenio 169 de 1989 de la OIT, es necesario señalar que la tardanza en la elaboración de propuestas de orden legislativo que procurasen hacer el desarrollo legal de las normas constitucionales, por una parte, y, por otra, la ausencia de una revisión amplia y exhaustiva de los numerosos ordenamientos indigenistas acogidos bajo el amparo de constituciones anteriores, han dado lugar a una compleja concurrencia actual de legislaciones que presentan abundantes razones de conflicto y de antagonismo y que no sólo dificultan al mismo Estado el cumplimiento de sus responsabilidades, sino que limitan ostensiblemente la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas para reclamar el reconocimiento de sus derechos y para adelantar las acciones de defensa de los mismos o de su restablecimiento en casos de violación. Sin adentrarse en el examen minucioso de este tema, conviene hacer mención del

mantenimiento hasta hoy, pasados ya 16 años de aprobada la Constitución vigente, del llamado Estatuto del Indio⁴, un ordenamiento que, como se verá en capítulo posterior de esta obra, compendia, en su filosofía política sobre la temática indígena y en sus procedimientos para atender las relaciones del Estado con el sector de población indígena, toda la estrategia para la integración o reducción de los indígenas a los patrones de vida del resto de la sociedad nacional, sin consideración a su propia identidad como sociedades histórica y culturalmente diferenciadas.

- También como efecto probable de la falta de un desarrollo legal oportuno de la normatividad constitucional indígena, y como efecto de la imprevisión y la premura en la adopción de políticas y expedición de leyes sobre diversas materias relacionadas con la territorialidad indígena, pero sin consideración hacia la misma, han llegado a suscitarse graves incongruencias y contradicciones de la actual política indígena, según los textos de la Constitución Política y del Convenio 169, con los textos legales y programas del Estado en otras materias. Así puede destacarse en los casos de la política relativa a definición y manejo de unidades de conservación de la naturaleza, de administración y aprovechamiento de los recursos mineros, y de manejo y control de zonas de frontera y otros territorios, ocupados y poseídos por pueblos indígenas, por las Fuerzas Armadas del país. Un estudio adelantado hace ya diez años, en 1994, por el Centro Ecuaméxico de Documentación e Información – CEDI –, señalaba que por lo menos 57 áreas indígenas, de una superficie cercana a los 25 millones de hectáreas, en aquel momento sufrían la sobreposición de áreas destinadas a otros fines, entre unidades de conservación, reservas forestales, áreas militares y reservas garimpeiras⁵. Algunos intentos de remedio a estas ambigü-

dades y vacíos se han cumplido incorporando disposiciones fragmentarias en algunos de los ordenamientos que regulan las materias conflictivas. En los ordenamientos sobre las Fuerzas Militares, se ha dado aprobación, en el 2003, a una directriz que busca favorecer unas relaciones armónicas y respetuosas de los destacamentos militares con los indígenas⁶. En el ordenamiento del año 2000 que instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza – SNUC, igualmente, se consagran algunas normas que procuran medidas para mitigar el conflicto frecuente con pueblos poseedores ancestrales de los espacios convertidos en áreas del señalado sistema⁷. También en el campo de la actividad minera se han acogido normas de este tipo. Sin embargo, la ausencia de un cabal y amplio desarrollo legal de los ordenamientos constitucionales y del Convenio 169 de 1989 de la OIT, parecen limitar la capacidad del Estado para definir una política indígena que favorezca la coherencia con otros programas y otras acciones de Gobierno.

- También, finalmente, resulta de interés el señalamiento de una notoria ausencia en la readecuación correspondiente al aparato administrativo de atención al indígena, para ajustarlo, en su naturaleza, señalamiento de funciones, asignación de recursos y –sobre todo – competencia de su personal, al cumplimiento de las nuevas responsabilidades estatales acogidas en la Constitución y el Convenio 169. En forma similar, tampoco, que se tenga noticia, el Estado se ha consagrado con la urgencia que demandan los requerimientos de los pueblos indígenas y que exige el respeto debido al ordenamiento constitucional y al Convenio 169 de 1989, ya ratificado, a cumplir un examen exhaustivo de la abundante legislación indigenista anterior al año de 1988, para determinar si debe o no ser cambiada con arreglo al nuevo orden constitucional.

Colombia: Cabe anotar que la compleja evolución de la historia indígena en este país, no impide realizar, en el texto de unas breves notas ajustadas a la naturaleza de este trabajo, una aproximación compendiada al examen de la actual situación que en materia de política indígena viven hoy los pueblos y comunidades indígenas, así:

- Por la revaluación y el fortalecimiento de la figura legal del Resguardo Indígena, una figura con una sólida y reconocida base legal y un largo proceso de asimilación por los indígenas, la autonomía de gobierno interno y de definición de opciones de mejoramiento de las comunidades, la capacidad para el manejo de sus recursos y para administrar justicia, se han visto fortalecidas en alto grado.

- Como se verá en capítulo posterior, los programas agrarios de titulación de tierras indígenas han registrado avances importantes, como lo acredita el cubrimiento de un 85% de la población nacional indígena atendida en el reconocimiento de sus espacios de vida, y como lo muestra la dimensión de las áreas reconocidas en plena propiedad que superan los 30 millones de hectáreas, el equivalente a una cuarta parte de la superficie del país. No obstante, como se dirá con mayor amplitud, hay requerimientos y problemas muy serios, no atendidos aún⁸.

- Aunque la adopción de la Constitución del 91 ha permitido o fortalecido el desarrollo legal y práctico en algunas áreas especiales, como las de la territorialidad, la salud, la participación política y aún la transferencia de recursos fiscales a favor de los indígenas, otras importantes materias, como la creación de las entidades territoriales, la jurisdicción especial indígena, la definición del régimen de las áreas de doble condición (Resguardos indígenas y parques naturales), la participación de los indígenas en la definición de políticas que puedan afec-

tarlos, en obras públicas o explotación de recursos del subsuelo de sus territorios, han tenido poco o ningún desarrollo.

- Tampoco ha tenido ningún desarrollo legal ni práctico, en el ejercicio de las políticas indígenas del Gobierno de Colombia, el derecho fundamental (con arreglo a la Constitución y el Convenio 169 de 1989) de respeto y protección del patrimonio histórico, religioso, jurídico, técnico y científico, lingüístico y cultural en general (derecho a la identidad étnica), de los Pueblos Indígenas. En esta materia, y aunque la Constitución colombiana no hace mención específica de la propiedad del conocimiento tradicional y los recursos genéticos de los territorios, Colombia ha carecido de iniciativa para estudiar y adoptar políticas armónicas con los postulados amplios que traen la Constitución y el Convenio 169, ya ratificado.

- En las últimas dos décadas, y particularmente en el curso de la segunda de ellas, los fenómenos de la violencia política que ha cubierto buena parte del territorio nacional, y las actividades vinculadas al tráfico de drogas que han ampliado el radio de su influencia y su presencia fundamental a zonas periféricas del país, han llegado a ocupar muchos de los amplios territorios legalmente reconocidos como resguardos a los pueblos y comunidades indígenas. En su accionar, las bandas armadas irregulares de guerrillas y paramilitares y las facciones ocupadas en los cultivos ilícitos y el procesamiento y tráfico de drogas, han llegado a perturbar drásticamente la vida social, económica y cultural de los pueblos indígenas. Han ocasionado numerosas muertes entre dirigentes y autoridades indígenas, provocado el desplazamiento forzado de miles de familias de sus espacios tradicionales de vida, han quebrantado los sistemas de autoridad y gobierno interno de las comunidades, han forzado a miles de jóvenes, por el so-

borno y el chantaje, a vincularse a sus actividades delincuenciales, han provocado graves daños en el medio ambiente de los territorios indígenas y han afectado seriamente los sistemas tradicionales de alimentación y supervivencia. Aunque algunas entidades del Estado y particulares han adelantado acciones de alivio a estos desafueros y de prevención para que no lleguen a repetirse, la intensidad actual del conflicto y la estrecha alianza de violencia política y narcotráfico hacen imprevisible una eventual normalización próxima de las condiciones de seguridad y paz que demandan los pueblos y comunidades indígenas para gozar de los derechos y garantías que les han sido reconocidos⁹.

Ecuador: Los siguientes, son algunos rasgos distintivos de la actual política indigenista del Estado ecuatoriano:

- Mientras no se dio un avance significativo de las organizaciones indígenas, las acciones del Estado entre la población indígena, especialmente en materia de tierras, se cumplieron siguiendo los planes de gobierno y las pocas y difusas disposiciones especiales que se habían aprobado. Así, bajo la modalidad individual o la comunal civil (de comunas, cooperativas, centros, asociaciones de centros etc.), se cumplieron la totalidad de las adjudicaciones por lo menos hasta 1990 y 1991.

- Con la aparición activa de las organizaciones indígenas, y en ausencia de ordenamientos claros, las acciones con las comunidades indígenas por parte del Estado ecuatoriano empezaron a cumplirse en desarrollo de los acuerdos y negociaciones (no siempre amistosas y reposadas) entre el Gobierno y las organizaciones indígenas. Aunque los programas agrarios de titulación individual y comunitaria civil de la tierra a los indígenas, no fueron suspendidos, algunas de las negociaciones en materia de tierra, concluyeron en el reconocimiento de gran-

des superficies para determinados pueblos o nacionalidades, a las que se identificó en los actos de adjudicación como territorios étnicos.

- Ni las normas constitucionales del 98 sobre indígenas, ni las del Convenio 169, igualmente ratificado en ese año, han tenido un desarrollo significativo en leyes nacionales. Por esto, aunque la naturaleza de las propiedades territoriales indígenas (tal vez con excepción de las propiedades individuales) ha sido modificada y, con ella, todas sus características de administración, uso y disposición, tales propiedades se encuentran actualmente en una especie de limbo jurídico, ya que no se ha provisto a las comunidades de propietarios de un régimen legal mínimo que defina las modalidades de manejo y uso de estos espacios en adelante.

- Tampoco han tenido las normas constitucionales y del Convenio, pese a la claridad de sus ordenamientos, un desarrollo significativo en otras áreas distintas a las de la tierra, como la educación, la salud, la administración de tierras y recursos naturales, jurisdicción indígena, patrimonio histórico cultural y conocimientos tradicionales, régimen de comunidades que habitan parques naturales, participación política etc. Un avance importante, aunque aislado, ha sido la aprobación en diciembre del 2002 del llamado Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas, un instrumento que responde a una necesidad de muchas comunidades indígenas ecuatorianas.

- Las organizaciones indígenas han elaborado y llevado al Congreso Ecuatoriano un proyecto de ley, llamado *Ley de Pueblos Autodefinidos como Nacionalidades*, que pretende, según se desprende de su texto, abrir un espacio de concreción de los derechos constitucionales indígenas del país, definiendo un régimen básico de organiza-

ción sociopolítica de los pueblos y comunidades (una estructura administrativa, podría decirse) que propiciaría la unidad institucionalizada de todas las agrupaciones, determinaría la manera de gobernarse en los distintos segmentos de la población indígena y de asegurar la vigencia y seguridad de sus derechos. Por sus alcances, este proyecto sugiere diversas y muy serias inquietudes, algunas de las cuales se plantearán en las temáticas posteriores sobre tierras. El proyecto que recibió la aprobación del Congreso ecuatoriano fue objetado por la Presidencia.

- Una de las materias en cuyo tratamiento actual puede comprobarse con mayor énfasis la falta de desarrollo legal oportuno de las normas que, en el ámbito de los derechos indígenas, traen la Constitución Política de 1998 y el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por el país en el mismo año, es probablemente la correspondiente al aprovechamiento de los recursos naturales no renovables o recursos del subsuelo, que la propia Constitución señalada define como “de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado” y cuya explotación, según el mismo texto, debe hacerse “en función de los intereses nacionales”¹⁰. Informaciones recientes dan cuenta de cómo en el Ecuador, en los últimos años, a través de concesiones otorgadas por el Estado, ha venido ampliándose en forma acelerada la superficie del país abierta a empresas internacionales dedicadas a la explotación petrolera y a las actividades mineras de distinto orden. Dan cuenta estas informaciones que más de un 20% de la superficie del país (es decir, algo más de 54.000 km. 2) estarían dados en concesión para explotaciones mineras, y señalan que la mayoría de las concesiones se habrían otorgado en los últimos 3 ó 4 años, incluyendo áreas de gran biodiversidad y aptitud especial para las cultivos agrícolas. Como efecto de esta política del Estado y la

ausencia de un régimen legal claro que brindara seguridad y medios de defensa a los derechos de los pueblos indígenas, también en los últimos años han sido graves y muy frecuentes las confrontaciones de comunidades indígenas de diversas culturas y de poblaciones campesinas con las empresas mineras, como las ocurridas en la Provincia de Zamora Chinchipe, Pichincha y Pastaza. La forma inconsulta e ilegal como, al parecer, se produce la vinculación de estas empresas a las tierras de comunidades, ha ocasionado hechos violentos que han motivado excesos de la Fuerza Pública y apertura de acciones penales contra dirigentes comuneros¹¹. La gravedad de estos conflictos ha llevado a varias comunidades a buscar seguridad para sus derechos en organismos internacionales, como sucedió recientemente con las comunidades Kichwa de Sarayaku, cuya demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por atropellos recibidos de una empresa argentina de combustibles y de las Fuerzas Armadas que protegían sus actividades, ya ha obtenido un pronunciamiento del citado organismo exigiendo medidas al Estado ecuatoriano en defensa de las comunidades¹².

Guayana Francesa: Es posible destacar como rasgos distintivos importantes de la política que, en materia de pueblos indígenas y cimarrones, ha definido el Estado francés, entre otros, los siguientes:

- En su carácter de Departamento de Ultramar de la República francesa, la Guayana Francesa se encuentra sometida a la totalidad de las normas constitucionales y legales que rigen en los demás departamentos que hacen parte del territorio metropolitano. No obstante, la misma constitución en su artículo 73, determina que “El régimen legislativo y la organización administrativa de los departamentos de ultramar pueden dar lugar a medidas de adaptación requeridas por su situación particular”. Esta última

disposición, consagra una opción que, a la luz de un examen detenido de las múltiples diferencias que en todos los órdenes de la realidad física y social se presentan entre la Metrópoli y las tierras de ultramar, parecería razonablemente llamada a facilitar la adopción de ordenamientos y regulaciones que respondieran satisfactoriamente a las exigencias de gobierno y de vida de las poblaciones que habitan los nombrados departamentos de ultramar. Sin embargo, la revisión de algunos de estos ordenamientos de “adaptación”, parecen representar sólo ajustes formales, sin un aporte sustancial a las modificaciones demandadas.

- El Preámbulo de la Constitución Francesa dice que “El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del Hombre y a los principios de soberanía nacional tal como han sido definidos por la Declaración de 1789, conformada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946”. Y el artículo 1º. añade que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias”. Con sujeción a estas normas, cuya rigurosa interpretación tradicional ha llevado al Estado francés a considerar el espectro de los derechos individuales como el paradigma y la esencia misma de la cultura y la base fundamental de la nacionalidad, el nombrado Estado ha mantenido ininterrumpidamente su negativa a dar reconocimiento dentro de la Nación francesa a la existencia de agrupaciones o sociedades humanas que postulen como esencial para su vida social e individual el mantenimiento y defensa de otros derechos y valores y la práctica de otras modalidades de organización y de vida. A juicio del Estado francés y sus meticulosos hermeneutas, hacer reconocimiento de la existencia de agrupaciones o sociedades huma-

nas que fundaran su identidad social e histórica en valores ajenos a los institucionalmente consagrados, entrañaría una amenaza a la unidad del pueblo francés supuestamente afianzada en la aceptación de unos mismos valores plasmados en su ordenamiento fundamental; y reconocer que tales agrupaciones o sociedades pudieran ser titulares de derechos especiales, representaría el quebrantamiento de “la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos”.

- En el transcurso de su vida como Departamento de la Nación Francesa, con fundamento en el ya nombrado artículo 73 de la Constitución Política, han sido aprobados dos decretos de alguna importancia relacionados con las comunidades indígenas y cimarronas, uno prefectoral de 1971 y otro ministerial de 1987. Se ocupó el primero de la creación, en la Región Sur del país, de una llamada “zona de interdicción” orientada, por lo que se enunciaba, a proporcionar a los indios algún grado de seguridad y a ponerles a salvo de la explotación indeseable de personas no indígenas. El segundo fue dirigido a garantizar a las que identifica como “comunidades tradicionales existentes en territorios estatales”, algunas condiciones de acceso a los recursos naturales de los espacios que ocupan, en actividades de caza, pesca y otras necesarias para asegurar la subsistencia. Si bien estas medidas pretenden aliviar temporalmente la inseguridad de indígenas y cimarrones sobre la tierra, y sin duda pueden haber contribuido a ello, no abren ninguna perspectiva seria al futuro reconocimiento de los derechos de dominio territorial y autonomía de gobierno interno que estos pueblos reclaman.

- Como se podrá examinar con mayor detenimiento en capítulos posteriores de esta obra, Francia ha ratificado diversos instrumentos internacionales que incorporan ordenamientos especiales, relativos a la

protección de los pueblos indígenas y agrupaciones étnicas en general. Así ratificó el llamado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que compromete a los países partes a garantizar a las “minorías étnicas, religiosas y lingüísticas” de su territorio, el derecho a “tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”¹³; como ratificó también el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, en cuyo texto varios artículos compelen a los Estados partes a garantizar la protección y salvaguarda de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que contribuyan a la conservación y utilización sostenible de la diversidad¹⁴. También, como Estado miembro de la Unión Europea, Francia comparte responsabilidades sobre el debido respeto a los pueblos y comunidades indígenas, con sujeción a los diversos ordenamientos que en esta materia han aprobado los órganos competentes del nombrado organismo internacional. No obstante lo señalado, no hay hasta la fecha prueba de que Francia haya procurado dar cumplimiento a sus responsabilidades con los indígenas y cimarrones de la Guayana, ni hay indicios que acrediten su voluntad de honrar en el futuro tan variados y solemnes compromisos.

• Aunque la Guayana francesa, según los estudios realizados sobre el tema, presentó desde largo tiempo atrás una constante actividad minera como parte de la ocupación laboral de algún sector de su población, tal actividad se mantuvo regularmente con el carácter de pequeña minería por lo menos hasta culminar la década de los años 80 del siglo anterior. Desde los primeros años de la última década del señalado siglo, y en forma progresiva hasta hoy, la presencia de empresas multinacionales dedicadas a la exploración y explotación de minas de oro y piedras preciosas se ha visto fortalecida y

ampliada a crecientes superficies del territorio guayanés. Normas legales sobre minería en la Metrópoli francesa, relativamente anticuadas y sin ajustes a la realidad local y a la necesaria prevención y control de los impactos ambientales y sociales, rigen el funcionamiento y las responsabilidades de las compañías. Amplios territorios tradicionalmente poseídos y aprovechados por las comunidades indígenas y cimarronas en sus actividades tradicionales de subsistencia, han sido dados en concesión, sin estudios de impacto ni consulta con las poblaciones asentadas en tales áreas, a empresas de dudosa o muy negativa reputación. En los últimos años se han multiplicado las reclamaciones, denuncias, y demandas judiciales de las comunidades afectadas por la usurpación de sus tierras, por la destrucción de los ecosistemas, envenenamiento de las aguas, difusión entre los nativos de múltiples enfermedades y vicios llevados por los mineros, deterioro y ruptura de la unidad social de las comunidades y muerte de muchas personas afectadas por algunos de tales flagelos¹⁵.

• Además de los cuestionamientos que en forma reiterada se han formulado al Estado francés en el manejo de la política ambiental en Guayana, como efecto de las actividades mineras que se cumplen con la anuencia de los poderes públicos, se ha suscitado en la actualidad un serio cuestionamiento al proyecto de creación de un gran parque natural, enunciado al parecer por el Gobierno francés desde la llamada Cumbre de la Tierra del año 92 en Río, como demostración de su compromiso con los nuevos postulados acogidos en el Convenio de la Biodiversidad aprobado en tal ocasión. Aunque, según fuentes autorizadas, hay opiniones técnicas bien fundadas, sobre la conveniencia de estudiar y proyectar esta zona protegida sobre las áreas boscosas y de gran biodiversidad de la Zona Norte del

país, se señala que la voluntad inalterable de los organismos de gobierno ha sido la de definir como parque un amplio territorio en la Zona Sur del país, en gran parte ocupado por la llamada zona de interdicción indígena creada en el año de 1971. Aunque los propios pueblos indígenas y comunidades cimarronas han hecho conocer al Gobierno su oposición a una medida que, a su juicio, representaría una amenaza a sus posibilidades de supervivencia, se supone que el Gobierno persiste en su plan alternativo del sur para no asumir confrontaciones con las compañías multinacionales mineras que han recibido concesiones y adelantan actividades en las zonas de alta biodiversidad más recomendables como parque¹⁶.

- Frente a las muy serias limitaciones que en materia de ordenamientos legales y de programas de gobierno enfrentan los pueblos y comunidades indígenas de la Guayana francesa, desde hace más de 20 años, estos pueblos iniciaron un activo proceso de organización y de reclamaciones y gestiones en la búsqueda de un claro reconocimiento legal y práctico de sus derechos fundamentales como pueblos y de sus integrantes como personas. No obstante los menguados instrumentos legales y limitados recursos a su disposición, las luchas de los pueblos indígenas de Guyana, encabezadas por la Federación de Organizaciones de Amerindios de Guayana –FOAG–, han alcanzado algunos resultados importantes como: la adopción, por las dos Asambleas Territoriales, del llamado Pacto de Desarrollo que se propone promover la restitución de derechos indígenas, según el Derecho Internacional; la instauración, por decisión de la Secretaría de Estado de Territorios de Ultramar, de una llamada Comisión de Expertos, para el estudio y búsqueda de alternativas de atención a los requerimientos indígenas; la creación de una comisión paritaria, integrada por representantes del Conse-

jo Regional de la Guyana y de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, para participar en el Plan Estado-Región-Europa 2000-2004; y formulación de reclamaciones e instauración de demandas jurisdiccionales, relacionadas con la exigencia de reconocimiento y vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Actualmente, a través de un delegado suyo en el Consejo de Pueblos Indígenas de la ONU, la FOAG ha cumplido una importante tarea, procurando flexibilizar la rígida posición francesa frente al Proyecto de Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, aunque hasta ahora no se vislumbra ninguna perspectiva positiva de cambio de dicho país¹⁷.

Guyana: Como lineamientos distintivos de la política indigenista, pueden enunciarse, entre otros los siguientes:

- Las modalidades de la política del Estado y la sociedad guyanesa, para el manejo de las relaciones con los pueblos amerindios del país, se encuentran básicamente en el Acta de Independencia suscrita en 1966, la Constitución Política y el Acta Amerindia. Hay una serie de otros ordenamientos importantes que también presentan disposiciones relacionadas con los derechos indígenas. Son particularmente importantes el Acta de Tierras del Estado¹⁸, el Acta Forestal¹⁹, el Acta Minera²⁰ y algunos ordenamientos internacionales ratificados por Guyana.

- Con arreglo a los señalados ordenamientos, resulta claro que Guyana, a diferencia de lo que sucede en Guayana Francesa y Surinam, reconoce claramente la existencia de comunidades indígenas o amerindias en su territorio, y acepta que tales agrupaciones, por su trayectoria histórica y la naturaleza y características de su cultura, pueden ser acreedoras al reconocimiento de derechos especiales que trascienden la gama de derechos individuales otorgados a los nacionales guyaneses en general. Acepta

también que el Estado tiene responsabilidades con estas poblaciones.

- No obstante lo apuntado en el enunciado precedente, al examinar el conjunto de los ordenamientos guyaneses sobre indígenas, resulta posible destacar como una característica común a la gran mayoría de ellos la generalidad e imprecisión en el enunciado de responsabilidades a cargo del Estado y en el señalamiento de las materias objeto de atención y reconocimiento a favor de los indígenas, lo mismo que en la definición de los procedimientos para dar o buscar concreción a los referidos reconocimientos.

- La revisión del conjunto de disposiciones del texto constitucional que, directa o indirectamente, tienen relación con la vida de las sociedades indígenas y el tratamiento de las mismas a cargo del Estado, permite hacer mención de algunas determinaciones de interés, como la que testimonia la honra y el respeto de la Nación a todas las culturas del país²¹, la que propende por la libertad de conciencia y religiosa²², la que define y rechaza la discriminación y aclara que no podrán entenderse como discriminatorias las medidas que procuren atender a la protección de los indígenas²³, las que con arreglo a las enmiendas constitucionales del año 2000, propenden por la creación, definición de funciones y régimen de funcionamiento de la llamada Comisión de Relaciones Étnicas²⁴. No obstante, resulta desalentador que en ninguna de estas disposiciones se definan y señalen con precisión cuáles derechos específicos se reconocen a los amerindios en materia de respeto a su identidad, gobierno y autonomía, tierra, recursos naturales, acceso a los servicios públicos básicos etc. , y que no se determinen al menos unos lineamientos esenciales sobre el modo como se cumplirá la concreción de tales derechos. Paradójicamente, sí aparecen plasmadas de manera explícita y clara

decisiones que atribuyen facultades o recursos al Estado para desconocer o recortar los derechos de los amerindios, como ocurre con la atribución que se reserva el Estado para expropiar sin indemnización (confiscar) tierras de los indígenas para diversos fines²⁵. Y aparecen determinadas de manera extremadamente minuciosa, materias de simple procedimiento o mecánica operativa de los organismos públicos responsables de la acción indigenista, como sucede con la llamada Comisión de Relaciones Étnicas²⁶, materias que por su naturaleza resultan imprecidentes en el ordenamiento constitucional y que podrían ser tratadas en leyes o reglamentos²⁷.

- La llamada Acta Amerindia, el otro ordenamiento central en la política indigenista de Guyana, y que en su versión actual es el resultado de una serie de ajustes al primer ordenamiento indigenista colonial de 1902, contiene un abigarrado conjunto de disposiciones que procuran regular la vida de las comunidades indígenas en la totalidad de sus actividades vitales, en materia de espacio de vida, contacto con otros sectores humanos, manejo de la tierra y demás bienes, régimen de impuestos, reglamentos administrativos de gobierno interno y solución de conflictos en el interior de la comunidad y con terceros, relaciones laborales de amerindios con terceros, y aún vigilancia y control de la conducta y vida privada de los matrimonios y de las personas. Como una herencia casi inalterada del modelo colonial, este texto legal expresa la voluntad de mantener al indígena bajo un régimen de tutela y dependencia que se apoya en la consideración del indígena como incapaz y de su cultura como expresión de atraso y salvajismo. De ahí que en todas las esferas de la vida de las comunidades y de las personas, las decisiones fundamentales y finales tengan que ser tomadas por las autoridades y funcionarios del Estado.

- Sin duda la sección más importante del Acta Amerindia es la de su artículo 20 A, que se ocupa del tema de las tierras. Con arreglo a esta norma se han realizado la mayor parte de los reconocimientos de tierra del Estado de Guyana a los indígenas²⁸, reconocimientos a cuya naturaleza, modalidades y proyecciones se hará referencia más amplia en capítulos posteriores. Cabe señalar aquí solamente el que a la limitación ya bien nociva de reducir los espacios adjudicables a los espacios circunvecinos a los distritos, áreas y aldeas, se añade en la norma la atribución arbitraria otorgada al Ministro de Asuntos Amerindios para expropiar sin indemnización (confiscar) las tierras indígenas, invocando intereses especiales del Estado o apoyado en la razón inverosímil de deslealtades o tratos desobligantes de los amerindios con el Estado o con el Gobierno.

- Otras normas contenidas en las leyes nacionales de Guyana, como las del Acta de Tierras del Estado y las del Acta Forestal, traen también provisiones que reiteran en forma general, y sin definir el modo de cumplirla, la responsabilidad del Estado para resolver a los amerindios sus requerimientos de tierra. Sólo en 1976 y 1991 se han hecho reconocimientos a un total de 75 comunidades, de las 120 que aproximadamente viven en Guyana, sobre un área que suma un total de 6.000 millas cuadradas²⁹, sólo un 25% de las recomendadas por la Comisión creada en 1967 para cumplir lo pactado en el Acta de Independencia, y apenas un 14% de las demandadas por las propias comunidades indígenas.

- Pueblos y comunidades indígenas, expertos nacionales e internacionales y aún funcionarios del Gobierno guyanés aceptan la desuetud e inconveniencia de los actuales ordenamientos legales sobre indígenas, especialmente del Acta Amerindia. Algún alto dignatario del Estado expresó en 1988 que

el acta era “incompatible con el estado actual de los amerindios” porque “sus provisiones pertenecen a un largo tiempo pasado y no sirven ningún propósito útil hoy”³⁰. Frente a las múltiples demandas y pronunciamientos de las organizaciones indígenas, como la Asociación de Pueblos Amerindios (APA) y la Organización Guyanesa de Pueblos Amerindios (GOIP), en el año 2002 la Ministra de Asuntos Amerindios hizo el anuncio esperado del mandato expedido por el Gobierno para revisar el Acta Amerindia³¹. Se sabe que expertos internacionales han presentado propuestas tendientes a definir un ordenamiento ajustado a los avances del Derecho Internacional y de muchos países del mundo en materia de derechos étnicos. Sin embargo, no hay indicios de que se avecine pronto el cambio esperado.

- Mientras se mantiene la incertidumbre de los pueblos y comunidades sobre un cambio en las políticas indígenas del Estado, el Gobierno ha decidido desde hace varios años avanzar en la delimitación de las tierras ya entregadas legalmente a las comunidades, tarea que ha enfrentado serios tropiezos relacionados con la falta de información previa a las autoridades indígenas sobre los propósitos de la medida. Algunos de los avances conseguidos en este trabajo, muestran graves errores e imprecisiones en los actos de legalización realizados y acreditan que la mayoría de las comunidades con tierras legalizadas han recibido sólo porciones reducidas de sus posesiones tradicionales. La situación de estas comunidades y del alto porcentaje de las que aún carecen de todo reconocimiento sobre sus tierras, sigue agudizándose día a día con el incremento desmedido de las actividades que sobre sus tierras realizan diversas empresas multinacionales que, sin consideración a los viejos poseedores y utilizando procedimientos técnicos altamente nocivos a la po-

blación nativa y al medio ambiente, explotan recursos mineros y forestales.

Perú: Son varios los enunciados que permiten sintetizar los actuales lineamientos de la política que en materia indígena desarrolla la República peruana, entre ellos:

- El que, a pesar de cambios importantes en la legislación, ocurridos en el transcurso de los últimos años, como la adopción en 1994 del Convenio 169 de 1989 de la OIT, ni los ordenamientos nacionales sobre indígenas ni los programas sobre la materia hubieran registrado avances de alguna índole después de la aplicación de los dos ordenamientos básicos sobre Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas³².

- Sin variaciones significativas, con apoyo en aquellos ordenamientos, se cumplen hoy los programas de gobierno en materias tan importantes como el reconocimiento de personería jurídica a las comunidades, la legalización de las tierras, administración de recursos naturales y las escasas iniciativas de apoyo al mejoramiento económico de las comunidades.

- Tampoco en materias como la educación y la salud, la defensa del patrimonio histórico y cultural de las comunidades, la participación en asuntos administrativos etc. , materias todas de las que se ocupa el Convenio 169, se han hecho las revisiones aconsejables, de acuerdo con la letra y espíritu de este último ordenamiento.

- La Constitución política del 93, de otra parte, aunque consagró como norma de interés la de la jurisdicción especial para las comunidades indígenas, invistiendo a sus autoridades de atribuciones para cumplir funciones jurisdiccionales dentro del ámbito de sus territorios³³, introdujo otras normas estimadas como de alto riesgo para la seguridad territorial, como la libre disposición que otorgó a las comunidades nativas y campesinas sobre las áreas de su dominio comunal³⁴. Ordenamientos posteriores a la

Constitución, y de los que se hablará en capítulos posteriores de este Manual, como la llamada Ley de Tierras del año 1995³⁵, parecerían ir dirigidos a impulsar una acción de disolución del régimen de comunidades territoriales indígenas con apoyo en el poder dispositivo otorgado a las comunidades.

- Respecto a la norma constitucional ya señalada de la jurisdicción especial indígena, consagrada en el artículo 149 de la Carta, como ha sucedido con otras disposiciones de alto interés para los indígenas que consagra el Convenio 169 de 1989 de la OIT, no ha tenido hasta hoy ningún desarrollo sustancial en leyes ordinarias que determine el ámbito de los poderes y limitaciones que tendrían las comunidades para el ejercicio de la atribución referida y que, según lo previsto en el texto constitucional, defina la “coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del poder judicial. Algunos sucesos recientes, determinantes de algún impacto y aún inquietud en diversos sectores del Estado y de la opinión pública, relacionados con algunos ajusticiamientos llevados a cabo por comunidades del Pueblo Aymara en el Departamento del Puno³⁶, han mostrado entre, otros requerimientos, el de definir con precisión y gran dominio de la tradición y la cultura de los pueblos indígenas, el ámbito de las atribuciones que pueda tener el ejercicio de la señalada jurisdicción.

- Entre los numerosos asuntos que motivan la mayor atención y las demandas actuales de los pueblos indígenas peruanos, como elementos que resultan esenciales en la definición de una comprensiva política indígena en el país, conviene hacer mención especial de los siguientes: la urgencia de adoptar medidas legislativas y medidas efectivas de gobierno, que pongan término a la presión, el desalojo y aniquilamiento de

los que están siendo víctimas los llamados pueblos en aislamiento voluntario de diversos departamentos de la Región Amazónica, como resultado de la presencia de madereros, mineros, empresas gasíferas y petroleras, cazadores, misioneros y otros agentes extraños a los espacios de vida de estos pueblos³⁷; la explotación que se sigue cumpliendo sobre muchos territorios indígenas ya legalmente reconocidos en propiedad o como reservas comunales a las sociedades indígenas, en actividades en pequeña o mediana escala de aprovechamiento forestal o minero o en la ejecución de grandes proyectos que cumplen empresas extranjeras con amplio respaldo institucional, actividades que frecuentemente se realizan con abierta violación de las leyes y en otras soslayando cautelosamente el cumplimiento de los procedimientos y formalidades legales³⁸; y, finalmente, hacer mención de la que la propia organización indígena AIDESEP señala en varios de sus comunicados como inconsulta y confusa actividad de Inrena con su programa de la denominada categorización de las áreas naturales protegidas en los departamentos de Ucayalí, Madre de Dios y Loreto, que a juicio de la señalada entidad ponen en peligro la seguridad de las comunidades sobre las reservas comunales de bosques reconocidas a su favor por el Estado³⁹.

- Algunos de los pronunciamientos y medidas del actual Gobierno (2004) parecerían encaminadas a rectificar las líneas de manejo de las cuestiones indígenas adoptadas durante el Gobierno anterior, a partir de la Carta Constitucional de 1993. Después de la creación en el 2001 de la llamada Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA)⁴⁰, de manera concertada y consensuada, el Gobierno nacional y las organizaciones indígenas lideradas por la AIDSESEP, han venido trabajando en el estudio y formulación de una serie de or-

denamientos y de reformas legales de otros existentes, que buscan armonizar el tratamiento institucional a los pueblos indígenas con los postulados que trae el Convenio 169 de 1989 de la OIT, adoptado por el país, y los nuevos lineamientos que se perfilan como de posible adopción internacional en los proyectos de declaración de derechos de los pueblos indígenas en la ONU y en la OEA. Deben mencionarse entre tales proyectos de reformas de ordenamientos y de nuevas leyes: la propuesta de reforma constitucional de las normas de la Carta Política relacionadas con indígenas y pueblos afroperuanos, la nueva ley general de pueblos y comunidades indígenas, la ley sobre institucionalidad de los pueblos indígenas anunciada por el Presidente de la República en Julio de 2004, una ley destinada a garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, y una ley que defina un régimen especial para la administración y uso de las reservas comunales. En comunicación reciente, la Organización Indígena AIDSESEP ha solicitado de los poderes legislativo y ejecutivo avanzar seriamente en el estudio y aprobación de estas iniciativas⁴¹.

Surinam: pueden destacarse diversos enunciados que contribuyen a identificar los que podrían designarse como lineamientos generales de la política del Estado surinamés en materia de atención a sus poblaciones nativas de indígenas (amerindios) y cimarrones:

- Históricamente, y ya por varias centurias, los pueblos indígenas y cimarrones de Surinam han compartido el mismo territorio selvático del interior del país, han mantenido una comunicación e intercambio permanentes de experiencias y conocimientos, han derivado por igual la subsistencia de los recursos naturales que les ofrece el entorno donde habitan, han compartido por largo tiempo sus modelos de organización, de alimentación, de vivienda y de

atención a sus requerimientos de salud. Ambos sectores, en fin, han debido enfrentar en forma intensa y reiterada las mismas contingencias derivadas de las relaciones con otros sectores de la sociedad y con el Gobierno de Surinam, particularmente intensas y conflictivas durante las últimas tres décadas de gobierno independiente. Este largo pasado de comunicación y de confrontación de experiencias semejantes, ha determinado el que, sin perder su propia identidad cultural, ambos sectores de indígenas (amerindios) y cimarrones representen, desde el punto de vista de sus demandas históricas y de sus requerimientos en materia de necesidades básicas, una sola unidad social. Aunque el Estado surinamés haya omitido hasta hoy la decisión de poner en marcha una acción decidida de atención a las demandas de estos dos sectores, implícitamente, al aludir a ambos sectores en diversos ordenamientos, este Estado ha aceptado la señalada realidad de derechos fundamentales comunes de ambos grupos y de responsabilidades similares de su parte hacia los mismos.

- Aunque resulta paradójico señalarlo, la casi absoluta ausencia de ordenamientos y regulaciones legales positivas actuales en Surinam, dirigidas a definir y poner en vigencia los derechos de los pueblos indígenas y cimarrones, no significa en forma paralela que, en el pasado, el Estado colonial y el republicano se hubiesen abstenido de asumir compromisos y responsabilidades con las poblaciones indígenas y cimarronas. En forma reiterada y solemne, el Estado colonial adquirió con las sociedades indígenas compromisos que entrañaban el reconocimiento pleno de derechos, en materia de gobierno, de respeto a sus ancestrales posesiones territoriales, y de mantenimiento de sus propias instituciones tradicionales. También llegó el Gobierno colonial a realizar con los grupos cimarrones diversos

acuerdos que reconocían a estas agrupaciones el derecho a mantener la independencia que habían ganado por su rebeldía, las formas de autogobierno que habían construido y los territorios que habían ocupado. Y es bien conocido que, a través de un acuerdo solemne suscrito por el Gobierno republicano de Surinam con indígenas y cimarrones, para dar fin al conflicto armado en 1992, dicho Gobierno adquirió compromisos con estos dos sectores humanos que, unidos, habían sostenido la resistencia armada contra la dictadura. Sólidos y recientes estudios permiten evaluar el significado histórico y jurídico de estos antecedentes para el presente y futuro de indígenas y cimarrones, y ponen de manifiesto la inconsecuencia de la reciente y actual actitud del Estado de Surinam en el manejo de las relaciones con estos sectores sociales⁴².

- Además de los tratados y acuerdos formalizados con el sector de los pueblos indígenas y cimarrones, el Estado de Surinam ha dado su reconocimiento y ratificación a importantes ordenamientos internacionales que proveen disposiciones para el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de las agrupaciones o sociedades étnicamente diferenciadas o de sus integrantes, en previsión de los hechos o riesgos de violación o amenaza de violación de los que pueden ser objeto por razón de su condición étnica o cultural o por las particulares condiciones de indefensión que confrontan dentro de las sociedades nacionales a las que pertenecen. Deben nombrarse entre estos ordenamientos: los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Sociales, Económicos y Culturales; como Estado miembro de la OEA, está comprometido tanto con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, como con la Convención Americana sobre Derechos Humanos; con la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas

de Discriminación Racial; y la Convención sobre la Prohibición y Prevención del Genocidio.

- No obstante tan abundantes y solemnes compromisos nacionales e internacionales, Surinam no tiene hasta ahora un solo ordenamiento nacional sistemático y coherente en materia de definición de derechos y de políticas relacionado con los pueblos indígenas y cimarrones. Como habrá oportunidad de puntualizarlo con alguna amplitud más adelante, se identifican sólo una serie de disposiciones dispersas en distintos ordenamientos que tienen que ver con otras materias y que aluden tangencialmente a los pueblos indígenas y cimarrones. No hay por consiguiente hasta ahora ningún avance tendiente a conseguir que Surinam se adapte a los lineamientos de política étnica e indígena que se han ido definiendo y acogiendo en el ámbito internacional, en instrumentos como el Convenio 169 de 1989 de la OIT, y en el ámbito nacional, en la mayoría de los países suramericanos, en textos constitucionales y legales.

- La ausencia de voluntad de Surinam para cumplir un reconocimiento formal y claro de los derechos de indígenas y cimarrones, se hace manifiesta en el texto constitucional, en el cual no se consigna, como sí ocurre en la Constitución de muchos países americanos, el reconocimiento de derechos colectivos indígenas. Se plasma, es cierto, el rechazo a la discriminación “por razón del lugar de nacimiento, del sexo, la raza, la lengua, el origen religioso, la educación, la opinión política, la posición económica u otra condición cualquiera”⁴³. Pero esta norma que, sin duda, representa un elemento válido de apoyo en la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas en general, incluyendo a los miembros de las sociedades étnicamente diferenciadas, no presta mérito para la salvaguarda de los derechos colectivos de las agrupaciones

indígenas como personas colectivas. Además, como lo ha demostrado la experiencia y ha sido puesto de manifiesto por estudios de la materia, la salvaguarda de los derechos fundamentales de los miembros de las sociedades indígenas como personas, se encuentra estrechamente ligada a la existencia de un régimen de derechos colectivos que les proporcione el entorno social, económico y cultural propicio para el ejercicio de las garantías individuales. También se expresa la señalada falta de voluntad en la negativa del Estado no sólo a ratificar el Convenio 169 de 1989 de la OIT, sino a ponerlo en consideración de los órganos de decisión competentes para ser debatido, según lo pactado en el Acuerdo de Paz del 92, entre el Estado y el movimiento insurgente de indígenas y cimarrones.

- También se manifiesta la ausencia de voluntad a que se alude en punto precedente, en la falta de repuesta explícita a las demandas de los indígenas en el ámbito de lo que los indígenas consideran como sus garantías esenciales: el respeto y reconocimiento de la identidad étnica y la autonomía de sus formas de organización social y de gobierno internos; el reconocimiento de la tierra en propiedad colectiva y de los recursos naturales que les garanticen las condiciones de supervivencia y mejoramiento; el acceso, con arreglo a su cultura y a sus requerimientos, a los servicios básicos de salud, educación y justicia; el derecho a la participación en el estudio, decisión y manejo de todos aquellos asuntos que directa o indirectamente puedan afectarlos positiva o negativamente, incluyendo la garantía de ser consultados y que sus opiniones sean tomadas en consideración; y el derecho a escoger y ejecutar libremente, con apoyo del Estado, sus propias opciones de desarrollo y mejoramiento. En ninguna de estas áreas se ha adoptado un ordenamiento claro y coherente que pueda ser invocado por

los indígenas y cimarrones para exigir sus derechos o para reclamar por el reiterado maltrato en sus condiciones de vida.

- A la ausencia de normas legales de derecho positivo, que garanticen los derechos de indígenas y cimarrones y que les sirvan de fundamento para sus reclamaciones, lo mismo que a la ausencia de programas efectivos de gobierno que permitieran, al menos, cumplir acciones para indígenas y cimarrones en un pie de igualdad y equilibrio con los demás sectores sociales del país, debe añadirse como factor agravante de la situación, la constante y expresa voluntad del Estado para impulsar políticas y proyectos que, de manera directa o indirecta, lesionan severamente la vida y las condiciones de supervivencia de las sociedades indígenas y cimarronas.

- Es necesario, a modo de explicación y de ampliación del enunciado precedente, hacer mención al menos de algunas de las políticas del Estado surinamés en las diversas materias potencialmente riesgosas para la vida y tranquilidad de indígenas y cimarrones, así:

- En materia de políticas étnicas en general, pese a los solemnes compromisos con indígenas y cimarrones, no hay ningún programa conocido que propenda por la puesta en práctica de lo definido en tales acuerdos;

- En materia de tierras, por disposición legal, el Estado es propietario de “toda tierra sobre la cual no recaigan otros derechos de propiedad”⁴⁴. Las pocas disposiciones legales que abren alguna opción a favor de indígenas y cimarrones, sólo les reconocen una precaria condición de usuarios temporales en las tierras que han sido sus espacios tradicionales de vida.

- En materia de Recursos Naturales, según norma constitucional, la Nación es dueña de todas las riquezas y recursos naturales del país, sobre los cuales tiene el dere-

cho inalienable de tomar posesión completa “para utilizarlos a favor del desarrollo económico, social y cultural de Surinam”⁴⁵. Apoyado en esta disposición, el Estado surinamés ha impulsado, de manera especial durante los últimos 20 años, una agresiva política de explotación de los recursos forestales y mineros, a través de contratos con empresas multinacionales. Tales políticas, al margen de los pírricos ingresos que rinden al fisco del país⁴⁶, vienen ocasionando un verdadero desastre ambiental sobre los ecosistemas forestales y fluviales y sobre la vida de los pobladores nativos⁴⁷.

- En materia de reconocimiento y apoyo al mantenimiento de la identidad étnica y a la autonomía de organización y gobierno internos, ningún avance institucional ni aporte práctico se ha cumplido durante el régimen de vida independiente de los cuales pueda dar cuenta el Estado guyanés.

- No se tiene tampoco noticia, en fin, de que Surinam hubiese cumplido, durante sus casi tres décadas de vida independiente, con la adopción e implantación de programas de salud y educación de carácter especial para indígenas y cimarrones, ni que hubiese habilitado mecanismos adecuados para asignar a estos pueblos la prestación de un servicio eficaz en materia de justicia, por lo que indígenas y cimarrones han tenido que acudir en múltiples oportunidades a denunciar la violación de sus derechos y a pedir justicia ante diversos organismos internacionales.

Venezuela: En la República Bolivariana de Venezolana, se destacan los siguientes puntos en materia de política indigenista:

- Los pueblos y organizaciones indígenas venezolanas, que han realizado en los últimos años un activo esfuerzo de reorganización, enfrentan hoy diversos retos de extrema complejidad y seriedad: uno, procurar el pronto desarrollo legal y puesta en práctica de las normas constitucionales y con-

vencionales acogidas apenas tres o cuatro años atrás; dos, procurar el remedio a los grandes vacíos y daños ocasionados por la negligencia o la acción equivocada del Estado en asuntos de tierras, de educación, de gobierno propio y defensa de la autonomía, de salvaguarda del patrimonio histórico y cultural etc. ; y tres, procurar a toda costa mantener la unidad organizativa y fortalecerla para enfrentar las nuevas dificultades, procurar el apoyo de otros sectores del país a sus demandas (apoyo del cual han carecido en gran parte hasta hoy), y procurar la autonomía en la orientación y manejo de sus propias organizaciones.

- A propósito del tema del desarrollo y puesta en ejecución de los nuevos lineamientos de política, las organizaciones indígenas con el apoyo del Estado y de algunos pocos profesionales, han realizado algunas tareas, como la formulación y adopción de la llamada *Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas*⁴⁸, aprobada por la Asamblea Nacional en Enero del 2001, y como el *Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas* puesto a consideración de la Asamblea Nacional en noviembre del año 2002. Se han realizado, por lo que se sabe, algunos avances en la puesta en práctica del primer instrumento, no obstante las diversas limitaciones y vacíos de tal ordenamiento. El nuevo Proyecto de Ley Orgánica es el producto de un esfuerzo para definir un régimen coherente y global que le asegure una amplia y equilibrada cobertura a las acciones del Estado en materia indígena. Ha sido escrito en un lenguaje sencillo, sin omitir la atención de los asuntos prioritarios y sin exceso de pormenores que entorpezcan su ejecución.

- El punto relacionado con la corrección de vacíos y daños de la inacción o la acción de las políticas anteriores, exigirá sin duda una base legal muy clara y perentoria, a lo que proveerá a no dudarlo el nuevo proyec-

to de Ley si llegara a ser aprobado. Sin embargo, este propósito demandará, además, un esfuerzo sostenido de los pueblos, organizaciones y comunidades y del Estado para resolver situaciones complejas y poner en marcha acciones en las que otros países han alcanzado metas significativas. Por muy diversas razones, el tema de la tierra resulta ser de prioritario interés, y a él se hará referencia amplia más adelante. Pero otras materias, como las del esfuerzo para impulsar el fortalecimiento y desarrollo del gobierno propio, la adecuación de la educación a nuevos métodos y nuevos currículos, la salud, la participación, la seguridad del patrimonio cultural de las comunidades, comprometerán el esfuerzo unificado, sostenido y muy lúcido de éstas y de sus dirigentes.

- Aunque el Proyecto de la llamada Ley Orgánica no ha obtenido su aprobación final y aunque todavía se discute un proyecto de Decreto Reglamentario de la *Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas*, un buen número de pueblos y comunidades de varios Estados, con el apoyo del Gobierno y de distintas ONGs, han iniciado un activo esfuerzo de autodelimitación de sus territorios. Esta labor que tiene el propósito de definir e identificar los límites de sus espacios tradicionales de vida, con arreglo a la tradición de posesión y uso de la tierra y los recursos de cada pueblo y de los pueblos vecinos y empleando técnicas apropiadas de agromensura, se viene concretando en la elaboración de la cartografía técnica que pueda servir de apoyo a los actos administrativos de reconocimiento legal de la tierra, una vez se cuente con los instrumentos legales de apoyo necesarios.

- El punto de mantenimiento de la unidad y logro del apoyo de otros sectores a las demandas y propuestas indígenas, no entraña relación directa con la legalidad o el ámbito de los derechos. Sin embargo, parece que este tema condicionará el desarrollo

y concreción futuros de los que hasta ahora son sólo lineamientos formales de política. El actual Gobierno venezolano ha expresado reiteradamente su voluntad de apoyo a la búsqueda de solución de las viejas demandas de los pueblos indígenas venezolanos. Esta voluntad se ha hecho manifiesta en la aprobación de reformas sustanciales en los ordenamientos legales, y se ha acreditado en el apoyo a diversas iniciativas de atención especial a los indígenas en la prestación de los servicios básicos de salud, educación y otros requerimientos de la vida comunitaria. Sin embargo, la necesidad de conseguir que la política indígena ya adoptada con la Constitución de 1999 y la aprobación del Convenio 169, tenga una proyección a largo plazo, sin el riesgo de las contingencias que traen los cambios nacionales de administración y de gobierno, demandarán en alto grado de ambas condiciones: mantenimiento de la unidad y apoyo de otros sectores no indígenas. Este último es útil y necesario en todas partes, pero más en países como Venezuela, donde la población indígena es una muy pequeña minoría en el conjunto de la población nacional.

Notas

- 1 Decreto Legislativo No. 143 de 20/06/2002 – Aprova o texto da Convenção No. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os Povos Indígenas Tribais em países independentes.
- 2 Ley No. 10. 768, de 23 de Maio de 2003, Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e da outras providências.
- 3 Instituto Socioambiental, Povos Indígenas no Brasil (http://www.socioambiental.org/home_html).
- 4 Ley No. 6. 001 de 19 de Dezembro de 1973, Dispõe sobre o Estatuto do Índio.
- 5 CEDI: *Terras Indígenas na Amazonia Brasileira e Outras Areas da Uniao Destinadas a Usos Especiais*, Sao Paulo, Abril 1994.
- 6 Portaria EME No. 020 de 2 de Abril de 2003, Aprova a Diretriz para o relacionamento do Exército Brasileiro com as comunidades indígenas.
- 7 Ley 9. 985 de 18 de Julho de 2000, Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providencias.
- 8 Arango Ochoa, Raúl, y Sánchez Gutiérrez, Enrique: *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio*, Departamento Nacional de Planeación – DNP -, Bogotá D. C, Colombia, 2004. Versión digital página web: (www.dnp.gov.co), ícono de Desarrollo Territorial, link Diversidad Étnica y Cultural.
- 9 Véase como material ilustrativo de la realidad confrontada actualmente por los indígenas de Colombia en los temas de orden público y narcotráfico, el informe de su visita a Colombia, entre el 8 y el 17 de Marzo del año 2004, del Señor Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, sobre derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas.
- 10 Constitución Política de la República del Ecuador – 1998 -, artículo 247.
- 11 Saavedra, Luis Angel (de Noticias Aliadas): *Comunidades Vs. Empresas Mineras* (www.latinoamerica-online.it/paesi3/ecuador1-04.html#secomplica).
- 12 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Resolución de 6 de Julio de 2004, Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto a la República del Ecuador, Caso Indígena de Sarayaku (www.corteidh.or.cr/seriee/sarayaku_se_01.doc)
- 13 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 16 de Diciembre de 1966, artículo 27.
- 14 Convenio sobre la Diversidad Biológica, Junio 5 de 1992, arts. 8-j y 9-c-d.
- 15 Véanse: Núñez, Raquel, *Guayana Francesa, en Amazonia Selva y Bosques 10 años después de Río*, Colombia, Julio de 2002. (<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Nunez2.html>); y Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links and World Rainforest Movement: *Socavando Los Bosques – la necesidad de controlar las empresas mineras transnacionales* (www.wrm.org.uy/publicaciones.socavando.pdf).
- 16 Keutig, Steffen: *France Plans the ethnocide of three indigenous tribes and is responsible for the genocide on the Wayana indians in French Guiana*,

- Oct. 2004 (www.naturvoelker.org) o (www.fpcn-global.org).
- 17 COICA, *Guyana Francesa, Organización Indígena, Reclamaciones* (<http://www.coica.org/interna.asp?s=1&m=7>); Solidarité Guyane, op. cit. ; WRM Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: *Bosque Amazónica 10 años después de la Cumbre de la Tierra – Guayana Francesa* (<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/libro.html>).
 - 18 State Lands Act, 1903.
 - 19 Forests Act, 1953.
 - 20 Mining Act No. 20, 1989.
 - 21 Artículo 35.
 - 22 Artículo 145.
 - 23 Artículo 149.
 - 24 Artículo 212 A.
 - 25 Artículo 142.
 - 26 Artículos 212 A, B, C, E y F.
 - 27 No está por demás señalar el exorbitantes enunciado de funciones atribuidas a la señalada Comisión de Relaciones Étnicas por el artículo 212 D, enunciado que, suprimiendo las repeticiones y redundancias, podría reducirse a 2, máximo 3, numerales, en lugar de los 24 que presenta.
 - 28 Con arreglo a esta norma fue hecho el primer reconocimiento de tierras en el año de 1976. El segundo y último de 1991, fue realizado con apoyo en el Acta de Tierras del Estado.
 - 29 Aproximadamente una superficie de 1. 554. 000 hectáreas.
 - 30 James, Tony: *Indígenas Land Rights in Guyana: Past, Present and Future – American Peoples Association (APA)*, Georgetown, Guyana, Juin 2003. (www.cpsu.org.uk/downloads/Land_Rights_Guyana.pdf)
 - 31 Rodríguez, Carolina – Minister of Amerindian Affairs -: *Indigenous Righth in Guyana*. Georgetown, Juin 2003 (www.cpsu.org.uk/downloads/Carolyn%20Rodriguez.pdf).
 - 32 Decreto Ley 22175, mayo 9 de 1978, o Ley de comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva; y Ley 24656 de abril 13 de 1987, o Ley General de Comunidades Campesinas.
 - 33 Artículo 149 de la Constitución de 1993.
 - 34 Artículo 89 de la Constitución de 1993.
 - 35 Ley 26505 de Julio 14 de 1995, o Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.
 - 36 Véase artículo de: Bigio, Isaac: *Linchamientos y Nacionalismo Aymara*, mayo 25 del 2004 (www.Latinoamérica-oline.info/sos04/indigeni26.04.html).
 - 37 Iviche Quique, Antonio, Presidente de Aidesep: Informe al Secretario General de la ONU sobre Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana, Noviembre de 2003 (www.aidesep.org.pe/materiales/documentos/doc10b.html).
 - 38 Véanse: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: *Minería: Impactos sobre los Bosques y su Gente* (www.cedha.org.ar/docs/doc158spa.doc); y AIDSESEP: *Gas de Camisea*, septiembre de 2003 (www.aidesep.or.pe/voz%20indigena/septiembre2003/gas%20de%20camisea.htm).
 - 39 Consejo Directivo de Aidesep: *Derechos de Pueblos Indígenas Amazónicos son desconocidos por INRENA*, comunicado del 23 de Septiembre de 2004.
 - 40 Decreto Supremo No. 111 del 2001 PCM.
 - 41 AIDSESEP: Comunicación a los poderes legislativo y ejecutivo del Gobierno peruano, Septiembre 19 de 2004 (www.aidesep.or.pe).
 - 42: Kambel, Ellen-Rose, and Mackay, Fergus, op. cit.
 - 43 Constitution of Surinam Republic, Article 8-2.
 - 44 Decree L-1 –1982, Baric Principles on Land Policy, art. 1.
 - 45 Constitution of Surinam Republic, Article 41.
 - 46 Kambel, Ellen-Rose, and Mackay, Fergus, op. cit.
 - 47 Un estudio realizado en el año de 1995 (World Resorurces Institute: *Backs to the Wall in Surinam: Forest Policy en a Country in Crisis*), apoyado en el examen de los contratos que por entonces estaba realizando el Surinam con empresas multinacionales, había previsto que el tesoro de Surimame recibiría pocos beneficios y que el medio ambiente y los pueblos indígenas y tribales sufrirían un daño irreparable.
 - 48 Gaceta Oficial No. 37. 118 del 12 de Enero del 2001.
 - 49 Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB -, y Confederación Indígena del Oriente Boliviano – CIDOB.
 - 50 Diciembre 30 de 1999.
 - 51 Mayo 22 de 2002.

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Qué recursos legales pueden interponer los Pueblos Indígenas frente a los gobiernos que se niegan a regular legalmente los derechos que les fueran conferidos por la Constitución Política respectiva?
- ¿Tiene el concepto de área protegida el mismo alcance legal en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela?
- ¿Cómo se explica que un país como Colombia, que ha desarrollado legalmente tantas de las prerrogativas étnicas, no tenga proyectos jurídicos relacionados con la biodiversidad y la propiedad intelectual de los Pueblos Indígenas en este campo?
- ¿Por qué puede considerarse que las disposiciones de la Constitución Política de Perú en materia de prerrogativas de las comunidades indígenas son de alto riesgo para la seguridad territorial del Estado?
- ¿Habría alguna manera de interesar en la causa étnica a los defensores venezolanos del medio ambiente y otras causas de interés público, de modo que los Indígenas además del apoyo estatal a sus demandas consiguieran un canal de comunicación con el resto de la sociedad nacional?
- ¿Qué trascendencia tiene el hecho de que en algunos de los países en estudio, en las disposiciones legales se dé a diversos sectores indígenas la denominación de campesinos?
- Francia no reconoce a las sociedades indígenas su identidad étnica como base de derechos especiales. Invoca para ello razones constitucionales que podrían ser resueltas con una reforma. ¿Cuáles son las razones políticas y económicas no invocadas que impiden o dificultan tal reforma?
- Pese a los convenios históricos y otros compromisos legales contraídos con los indígenas, Suriname ha incumplido reiteradamente sus responsabilidades. ¿Qué exigibilidad tienen tales acuerdos, si tienen alguna, y qué procedimientos podrían seguirse para exigir su cumplimiento?
- La reforma constitucional en Brasil que otorgó importantes derechos y garantías a los pueblos indígenas se dio en 1988. ¿Porqué, 17 años después, no se ha cumplido su desarrollo en materias importantes como el régimen de gobierno interno y el aprovechamiento de recursos naturales en sus territorios?

Guía para el tutor

El examen realizado por el profesor con sus alumnos sobre todos y cada uno de los lineamientos de política indígena general de los países, podría terminar con algunas reflexiones conclusivas provisionales. Una primera sería para indicar cómo estos lineamientos se identifican con el reconocimiento de derechos humanos (fundamentales) de carácter colectivo (especial) a las sociedades

indígenas (hecho que representa una innovación substancial en el orden jurídico tradicional de Occidente, apoyado en el postulado de la defensa de los derechos individuales del hombre y del ciudadano, como finalidad prioritaria del Estado), y cómo la adopción al menos formal de estos cambios en el orden jurídico del derecho público, entrañan la forzosa introducción de modificaciones en la concepción, definición de funciones, y aun en la estructura misma, del Es-

tado. Una segunda reflexión provisional en este punto, sería para hacer notar las grandes distancias que aún se observan entre la definición de lineamientos de política indígena general de los países (al menos en el caso de aquellos países que tienen claramente definida institucionalmente una política), fijados en sus ordenamientos, y la práctica de tales políticas, y para apuntar cómo, en parte no desdeñable, tales distancias se mantienen por la renuencia y resistencia de los Estados y gobiernos a redefinir su misión y a actualizar instrumentos y procedimientos para atender las exigencias nuevas que les han impuesto las reformas.

Será necesario que el profesor haga mención de algunas modalidades que revisite el desarrollo de ordenamientos sobre derechos indígenas en Bolivia. A tal efecto, convendría hacer mención: de cómo esta legislación se ha producido en su mayor parte en la última década y es posterior a la Constitución de 1994; de cómo su inicio tuvo lugar con motivo de las movilizaciones y reclamaciones de los Pueblos Indígenas de las Tierras Bajas (Amazonía y Chaco), para que el Estado les reconociera y protegiera sus derechos territoriales; de cómo en este proceso de reclamaciones por sus derechos y de entendimiento con el Estado, se ha observado una clara falta de unidad entre las organizaciones indígenas de las Tierras Altas y de las Tierras Bajas⁴⁹, atribuible tal vez a razones de carácter histórico, diferencia de realidades y de intereses entre ambos sectores, y diferentes modalidades de tratamiento estatal en el pasado; de cómo, tampoco se ha dado, según lo acreditan las investigaciones cumplidas, una continuidad y coherencia de los gobiernos de los últimos años en sus programas de atención a los Pueblos Indígenas, lo que parece mostrar una voluble o muy baja voluntad política del Estado.

Al examinar el caso del Brasil, será necesario, para una comprensión básica del

proceso de desarrollo de las relaciones Estado- Pueblos indígenas en este país, que el profesor y los alumnos se detengan con especial atención en la revisión detenida de la diferencia que, por razón de su naturaleza, sus propósitos y sus modalidades de funcionamiento, se presentan entre el modelo de la vieja política de la tutela (ya en buena parte abolida), y el nuevo modelo de política indígena fundado en las normas de la Constitución Política vigente y en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado recientemente por el Estado. Deberá el profesor llamar la atención sobre el mantenimiento bajo el nuevo régimen de algunos elementos importantes del viejo modelo, entre ellos uno fundamental representado en la decisión del Estado de mantener bajo el exclusivo dominio suyo las tierras reconocidas a los pueblos indígenas como sus espacios de vida, otorgándole a los indígenas solamente el usufructo de las mismas. A propósito del último tema aludido, convendrá que el profesor con sus alumnos ahonden en el significado que, a largo plazo, podría tener para los indígenas el mantenimiento de la titularidad de la tierra en cabeza del Estado, especialmente tomando en consideración factores como: el reducido tamaño de la población indígena brasileña, en relación con la población total del país (aproximadamente un 0. 20%) y con la amplitud de la superficie que les ha sido reconocida; la limitación en la que estarían los pueblos indígenas, dadas tales circunstancias para cumplir una defensa efectiva de sus territorios; y el riesgo de que gobiernos del futuro, considerando nuevas necesidades del país y su población creciente o considerando opciones de su interés diferentes, optaran por cambiar la destinación de los espacios hoy reconocidos a los pueblos indígenas.

Al hablar de las condiciones que han enmarcado el desarrollo de los lineamientos de política indígena en Colombia, el profe-

sor tendrá en cuenta las siguientes: En desarrollo de sus luchas del pasado, los indígenas no sólo consiguieron mantener parte significativa de sus territorios y algunas formas importantes de dominio territorial y de gobierno (Resguardos y cabildos), sino que obtuvieron del mismo Estado y de los organismos más altos de justicia, diversos reconocimientos de estas conquistas como derechos inquestionables; en el proceso reciente (o moderno) de organización indígena que se inició por la década de los años sesenta, en buena medida con motivo de la Reforma Agraria, participaron de manera unificada los pueblos de las regiones selváticas y periféricas y los que habitan otras regiones (andina, caribe, valles interandinos etc.) y esta unidad, con pequeños altibajos, se ha mantenido hasta hoy; aunque en este ya largo período de sus luchas (de casi 40 años) se han sucedido muchos gobiernos nacionales, no se han dado cambios sensibles de política que buscaran desconocer derechos previamente adquiridos o reconocidos a los Pueblos Indígenas. La reforma constitucional del 91 vino a consolidar avances importantes ya alcanzados en materias como las de tierras y el reconocimiento de las formas de gobierno tradicionales, pero introdujo otras de alto interés, como la opción para los territorios indígenas de acceder a la condición de entidades político administrativas, el reconocimiento de la jurisdicción indígena, la capacidad de llevar sus propios voceros a los cuerpos de representación democrática, y la de todos los Resguardos para recibir transferencia anual de recursos del tesoro para atender iniciativas de su propio desarrollo. Algunas circunstancias naturales limitan los esfuerzos de los indígenas colombianos en la defensa de sus derechos y de su seguridad como grupos, entre ellas la gran dispersión geográfica que presentan los asentamientos de los núcleos indígenas, la mayoría con muy bajos índices de pobla-

ción; otros factores exógenos y muy graves, como la presencia de grupos armados y el auge de los cultivos ilícitos en áreas periféricas del país, han afectado a las comunidades y organizaciones indígenas y limitado drásticamente la acción del Estado en el cumplimiento de sus compromisos.

Algunas consideraciones preliminares al examen de los lineamientos específicos de política indígena en Ecuador, que debería mencionar el profesor, son las siguientes: aunque Ecuador ha tenido, desde la década del treinta del siglo anterior, un sistema comunal de tierras legalmente reconocido, éste, por su articulación en el régimen privado del código civil, no entrañaba una plena seguridad para las comunidades poseedoras del espacio que compartían; las primeras normas modernas sobre indígenas en el Ecuador, vinieron a darse con los ordenamientos agrarios de la década de los años sesenta y otras disposiciones posteriores en ésta y otras materias; estas normas no otorgaban derechos especiales ni fijaban procedimientos especiales para cumplir el trabajo de titulación de las tierras a las comunidades indígenas; en forma paralela con el desarrollo de los programas agrarios, se dio en el país, tanto en la región de la Sierra ecuatoriana como en la región de Amazonía, un dinámico proceso de organización de los pueblos y comunidades indígenas que consiguió dar vida a un gran número de federaciones y confederaciones que se agrupan hoy en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE –; sólo en el año de 1998, con la aprobación del nuevo ordenamiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, se dio un cambio significativo en la definición formal de políticas indígenas del país, al acogerse los postulados generales de derechos indígenas a los que ya se hizo mención; los nuevos ordenamientos constitucionales e inter-

nacionales acogidos no han tenido hasta ahora un desarrollo legal significativo.

En el estudio sobre la naturaleza y modalidades de funcionamiento de la política del Estado francés en relación con los pueblos indígenas de su Departamento de Ultramar de Guyana, resultará ilustrativo que el profesor y sus alumnos se detengan particularmente en el análisis de las razones de orden jurídico que invoca Francia para mantener su posición negativa a aceptar que agrupaciones humanas como las indígenas y cimarronas de Guayana Francesa, cuyas características de organización y de cultura les acreditan, en un hecho social tangible, como sociedades culturalmente diferenciadas, puedan ser aceptadas legalmente como sociedades con identidad propia y capacidad para reclamar el reconocimiento de derechos derivados de esa condición. En este examen, resultará conveniente también hacer la revisión de las razones de carácter político que pueden estar influyendo o determinando los argumentos jurídicos alegados. Resultará igualmente útil y oportuno detenerse en el examen de las formulaciones o razones de Francia, si las tiene, para soslayar el reconocimiento de los indígenas guyaneses, habiendo ratificado instrumentos internacionales que le atribuyen responsabilidades en esta materia, y haciendo parte de la Unión Europea, algunos de cuyos lineamientos de política externa comprometen a los Estados partes, a la salvaguarda y defensa de los derechos de los pueblos indígenas de sus propios países, si los tienen, o de otros países con los que tengan relaciones.

Al adentrarse en el estudio de la actual política de Guyana para proveer a las demandas y requerimientos de los pueblos indígenas de su territorio, la orientación del profesor con sus alumnos deberá orientar de manera especial la atención a la revisión de los actuales instrumentos legales (especialmente el Acta de Independencia, la

Constitución Política, el Acta Amerindia, el Acta de Tierras del Estado, el Acta Forestal y el Acta Minera) que prestan apoyo a las decisiones del Estado en materia de indígenas o de atención a otros asuntos que puedan afectar la vida o derechos de las poblaciones indígenas. Esta revisión deberá hacerse a la luz de las normas del Derecho Internacional que definen y consagran los derechos humanos fundamentales y los derechos especiales de los pueblos indígenas, para determinar en qué medida el Estado guyanés respeta o incumple sus compromisos internacionales. Resultará también importante establecer en qué medida la última reforma constitucional del año 2000, cuyos aportes en el tema indígena resultan bastante irrisorios, comparados con la mayoría de reformas constitucionales de Sudamérica, podría servir de apoyo a la definición legal de una política que garantizara los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. También convendría hacer una revisión crítica de fondo a los títulos de reconocimiento legal de tierras otorgados hasta hoy, teniendo en cuenta que se han hecho al amparo de ordenamientos legales diferentes y que su solidez ha sido frecuentemente cuestionada por personas de reconocida autoridad en el manejo de la legalidad de Guyana.

Antes de entrar en la revisión de los lineamientos específicos de política que orientan la acción indigenista peruana, el profesor deberá analizar con los alumnos algunos elementos o factores circunstanciales que han condicionado o condicionan aquella acción. Cabe mencionar entre ellos: el que, como México, Perú fuera uno de los primeros países latinoamericanos en la adopción de normas especiales sobre grupos indígenas, con miras a conseguir su más rápida y pacífica "integración a la sociedad nacional"; el escaso desarrollo jurídico y político que inspiró y acompañó estas medidas

legales y prácticas, y que determinaron formulaciones y propuestas muy limitadas y frecuentemente erráticas, miradas a la luz de los postulados mayoritariamente acogidos hoy, como en el entendimiento del concepto de comunidad, como en la fatalidad que se le asignaba a la integración como meta final de las comunidades indígenas, como en el papel de la educación y en el cambio de los sistemas productivos como ejes del proceso; el que la acción indigenista del Gobierno se dirigiera fundamental, o casi exclusivamente, hacia los sectores indígenas de La Sierra (de tiempo atrás identificados como campesinos), mientras los indígenas de La Selva recibían poca o ninguna atención; las drásticas condiciones de violencia y expropiación a las que han debido enfrentarse la mayoría de los pueblos de La Selva y Ceja de Selva, cuyos espacios han sido ocupados en forma casi ininterrumpida por grupos extremistas armados o por empresas extractoras de recursos naturales, madereras, mineras, petroleras etc. ; y la entrada del país, desde hace más de una década, sin muchas precauciones ni salvaduras para sus sectores más pobres y marginados, en un activo proceso de apertura económica y reducción de la función asistencial y promocional del Estado.

Como sin duda tendrá de hacerse también en el caso de Guyana, el trabajo de escrutinio y análisis que deban realizar el profesor y sus alumnos sobre los fundamentos y realidades que identifican la actual política indígena de Surinam, deberá tomar en cuenta, no como una razón justificativa de las carencias y malos manejos de una política sino como un elemento más para explicar algunos sucesos y conductas de ella, la prolongada permanencia de estos territorios y de su población bajo el régimen colonial y el relativamente corto tiempo de vida independiente como repúblicas. Un segundo asunto que deberá trabajarse con detenimiento es-

pecial es el de la evaluación del significado y valor actual que, desde el punto de vista histórico y jurídico tienen los numerosos tratados y acuerdos suscritos por el Gobierno colonial con las comunidades de indígenas y cimarrones para definir asuntos de autonomía de gobierno, de tierras y de otras materias de la vida en comunidad; igualmente la evaluación del llamado Acuerdo de Paz del año 1992 en el que se plasmaron compromisos del Estado con el movimiento de resistencia armada que sostuvieron indígenas y cimarrones. Como una consecuencia de los esfuerzos de indagación y estudio que puedan cumplirse en relación con los temas que acaban de señalarse, convendría sin duda al esclarecimiento de los derechos de indígenas y cimarrones en Surinam, estudiar la viabilidad jurídica que tendría el posible ejercicio de acciones jurisdiccionales contra los ordenamientos de Surinam que atribuyen al Estado el dominio patrimonial de todas las tierras y recursos naturales del país, desconociendo la posesión tradicional de estos bienes o de parte muy importante de ellos por las poblaciones nativas.

Algunas consideraciones previas del profesor sobre el caso de este país, podrían facilitar el mejor entendimiento de los rasgos que se examinarán después, como distintivos de la política indígena actual de Venezuela, en su parte formal y en su práctica. Tales aclaraciones son: Venezuela, uno de los últimos países en Suramérica en acoger en el ordenamiento constitucional un régimen amplio sobre indígenas⁵⁰ y en ratificar el Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas⁵¹, ignoró durante largos años el tema en sus ordenamientos legales y la única norma en su historia constitucional, introducida en el artículo 77 de la Constitución de 1961, era para indicar que la Ley fijaría "el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la

Nación"; a pesar de que llegaron a producirse algunas propuestas, la norma constitucional no tuvo desarrollo en ningún ordenamiento especial y, solamente se adoptaron disposiciones aisladas que procuraban responder demandas de los indígenas en materia de tierras, de educación y salud, pero siguiendo siempre las vías y procedimientos aplicables al resto de los nacionales; aunque en Venezuela se desarrolló en el pasado un gran esfuerzo de organización de los pueblos y comunidades, con mucha frecuencia éste se vio sometido a la influencia de agrupaciones ajenas, de carácter gremial o político; durante las últimas décadas, al tiempo que se impulsaban algunos programas

agrarios que hacían énfasis en la colonización de los territorios aislados y selváticos, se cumplió también un activo programa de delimitación de áreas con fines de conservación y defensa ambiental o Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAES); ambos programas se cumplieron sobre tierras que, en su mayoría, representaban el espacio tradicional de vida de muchos Pueblos Indígenas; con la Constitución de 1999 y la ratificación del Convenio 169, Venezuela dejó atrás el viejo modelo integracionista, acogiendo en esta materia los postulados básicos sustentados hoy por la mayoría de los países andinos.



Ejercicio

Diseñar de modo sencillo, proponiendo textos e ilustraciones, una cartilla para enseñar a niños pequeños no indígenas la existencia de los Pueblos Indígenas y sus derechos.



Lectura prioritaria

- Derechos Indígenas y Constitucionalidad, ponencia de Magdalena Gómez ante el XII Congreso de Derecho Consuetudinario y Pluralidad Legal, Marzo de 2000. –<http://alertanet.org/> - (Carpeta 1)



Lecturas recomendadas

- La Reforma del Estado Boliviano y los Pueblos Indígenas, artículo de Willem Assies publicado en Internet (carpeta 2, Bolivia) (www.memoria.com.mx/118mem06.htm).
- Planteamiento de los Pueblos Indígenas al Estado Ecuatoriano, una publicación de las organizaciones Indígenas, publicado en Internet (Carpeta 2, Ecuador) (www.nativeweb.org.indiconf2001/karakras.html).
- Los Derechos de las Comunidades Indígenas, capítulo X del Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, CIDH, 2000. (Carpeta 2, Perú).
- Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Venezuela de Luis José Bello. IW-GIA, Documento N° 26, 1999.
- Políticas Indigenistas (en Brasil). Documento publicado en Internet por el Instituto Socioambiental (www.socioambiental.org/pib/portugues/quonqua/cadapovo.shtm). (Carpeta 2, Brasil).
- Situation des peuples autochtones en Guyane française et développements globaux des peuples indigènes. Palabras de Alexis Tiouka ante la Subcomisión de lucha contra las medidas discriminatorias y la Protección de las Minorías, Agosto de 1998. (www.puebloindio.org/ONU_info/info98/GTPI-98_FOAG7.htm). (Carpeta 2, G.Frcesa).
- Chapter 8, Conclusions and Recommendations, of the book: The Rights of Indigenous Peoples and Maroon in Suriname, of Ellen-Rose Kasmbel and Fergus Mackay (Iwgia, doc. 96, 1999). ▪ Informe sobre la Situación de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de Indígenas en Colombia, del Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen, a la CDH de la ONU, Noviembre de 2004. (Carpeta 2, Colombia).

Actuales políticas sobre territorialidad indígena en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Suriname, Perú y Venezuela

Objetivo

El fin primordial de este capítulo de la capacitación es ubicar a los alumnos participantes en el marco legal que rige el tema de la territorialidad indígena, asunto de esencial importancia para garantizar la existencia actual y la supervivencia de los Pueblos Indígenas, fundamental por lo que implica en sí mismo y porque es base de otros derechos como son el acceso a los recursos naturales y el aprovechamiento de la biodiversidad.

Descripción del tema

Lineamientos generales de política territorial indígena en seis de los nueve países amazónicos

Pese a que los rumbos seguidos en cada uno de los países por las autoridades encargadas de regular los asuntos indígenas y la suerte de los movimientos representativos de los intereses étnicos, asumen en ocasiones características distintivas propias de cada país, puede hablarse sin embargo de algunos lineamientos generales en materia de territorialidad indígena que son comunes a seis Estados, entre los nueve que comparten el territorio amazónico: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Tales lineamientos pueden resumirse así:

- Los seis países aceptan que la tierra constituye un factor determinante en la vi-

da de los indígenas, como pueblos y comunidades, es decir, como sociedades permanentes con cultura propia y sentido de identidad. En armonía con esta aceptación, también reconocen que el acceso a la tierra y la posesión de la misma representan para tales sociedades un derecho fundamental.

- Como derecho fundamental, su seguridad y vigencia condicionan la posibilidad misma de vida de estas sociedades. Por esta misma razón, la satisfacción y protección de este derecho, se enmarcan dentro de las responsabilidades prioritarias e ineludibles del Estado. Y por ella, también, los pueblos y comunidades son depositarias de la capacidad para reclamar al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades en esta materia.

- Los seis países aceptan, con ligeras variantes de las que se hablará más adelante, que, como fundamental, el derecho de los

indígenas a la tierra y sobre la tierra debe gozar de seguridad y de estabilidad; que, como condición fundamental para asegurar la vida de un pueblo a perpetuidad, no debe dejarse al libre juego de las leyes de la propiedad civil ordinaria, de la cual sus titulares pueden disponer a voluntad con arreglo a las condiciones que señalen la oferta y la demanda en el mercado de tierras.

- Los seis países aceptan, con algunas variantes que se verán al hablar de los lineamientos de la territorialidad en cada uno de los nueve países amazónicos, que el espacio territorial debido a los pueblos y comunidades indígenas debe ser entendido como territorio, vale decir, que debe tener la dimensión que comprenda la diversidad de usos que tradicionalmente le han dado las comunidades y Pueblos Indígenas según sus patrones culturales¹.

- Se estipula también en los ordenamientos de los seis países, que el otorgamiento del derecho a la tierra de que disponen o que se otorgue a los pueblos y comunidades indígenas, debe incorporar el libre acceso y capacidad de uso, en los espacios poseídos y reconocidos como de su dominio, sobre los recursos naturales que requieran para proveer al cubrimiento de sus necesidades de supervivencia y mejoramiento, según sus patrones de aprovechamiento de los mismos. Este derecho, entraña también la capacidad y el deber de participar en las responsabilidades de administración y cuidado de estos recursos, de acuerdo con los ordenamientos que rigen la materia.

- Con el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la tierra, los seis países también consagran el derecho de estas mismas sociedades a tener un régimen de administración de tales espacios. Este régimen deberá ser definido y acordado con los propios pueblos y comunidades y respetar y acatar los ordenamien-

tos fundamentales del país (Constitución Política y convenios ratificados por el país). También deberá incorporar la atribución de las comunidades para el uso y aplicación de las normas tradicionales, o de derecho consuetudinario, que han definido en el régimen interno de vida de las propias sociedades indígenas.

- El régimen de administración y manejo de la tierra y los asuntos internos de los pueblos y comunidades indígenas, sin perjuicio del acatamiento ya mencionado de las normas fundamentales del país, deberá otorgar a las comunidades un grado razonable de autonomía (más o menos amplio de acuerdo con el país) en lo que corresponde a los asuntos propios de las comunidades. Y deberá señalar unas normas claras que permitan resolver las eventualidades en las que se ventilen asuntos que toquen derechos de personas o entidades, públicas o privadas, ajenas a las comunidades indígenas. Como ejemplos, vale señalar: el aprovechamiento por terceros de recursos naturales, renovables o no renovables, en tierras indígenas; el establecimiento de servidumbres que impliquen gravamen para las tierras indígenas; la construcción de obras públicas en tierras indígenas, la administración de áreas que revistan el doble carácter de parque naturales y territorios indígenas, y otros de naturaleza semejante.

- Dentro de las responsabilidades de salvaguarda de los derechos territoriales de los indígenas, tendientes a garantizar la estabilidad y seguridad de las comunidades en sus espacios de vida, se acepta, como de máxima prioridad para el Estado, la de abstenerse de trasladar a las poblaciones indígenas de sus lugares habituales de vida y de trabajo a lugares diferentes, aún con ocasión o motivo de obras de especial importancia. Cuando tales traslados resulten inevitables, se determina como obligación perentoria no sólo la de contar con el consentimiento

y voluntad de los indígenas, sino la de ofrecerles alternativas de nuevos asentamientos equivalentes a los que perderían, compensación por los daños y opción clara de regresar a sus tierras si cesaren los motivos que ocasionaron el traslado.

- Aceptan además los seis países que, en su responsabilidad de atender las demandas de tierra para las comunidades, constituye su responsabilidad la de proveer de tierras suficientes a aquellas comunidades que carecen de ella o que la poseen en cantidad insuficiente para asegurar condiciones razonables de vida.

Lineamientos generales de política territorial de cada uno de los nueve países

Estos lineamientos están definidos básicamente en las Constituciones de los nueve países, y en el Convenio 169 de 1989, de la OIT sobre Pueblos Indígenas, en aquellos seis países que lo han ratificado. Algunos de estos Estados han desarrollado estos ordenamientos en leyes nacionales y han avanzado en mayor o menor grado en el compromiso de darles aplicación. En otros países, el desarrollo de las normas constitucionales y convencionales ha sido mínimo, y los avances en materia de legalización de las tierras o no existen o resultan muy poco significativos. En los seis países, aun en aquellos donde se han cumplido avances en el desarrollo legal de estos postulados y se han dado ya avances importantes en el trabajo de legalización de las tierras indígenas, estas labores encuentran hoy tropiezos serios en su cumplimiento por la ambigüedad en las políticas públicas sobre la mayoría de las tierras tradicionales indígenas, objeto de grandes intereses por la naturaleza de los recursos naturales que poseen. También en ellos, son de frecuente ocurrencia los conflictos de los Pueblos Indígenas con empresas que explotan recursos naturales (del suelo y del subsuelo) en tierras indígenas,

con licencias o concesiones de gobierno. Y aun conflictos con los mismos gobiernos que han destinado grandes extensiones de tales áreas a la conformación de parques naturales y otras áreas protegidas. Porque, como ha sido enunciado en los dos capítulos precedentes, cada uno de los tres países, de Guayana Francesa, Guyana y Surinam, presenta modalidades propias en el carácter y funcionamiento de su política indígena, no resulta posible el enunciado de lineamientos comunes a los tres tampoco en el manejo del tema de la territorialidad, como no sea la ausencia común en los tres de normas constitucionales y legales claras que definan este derecho y la circunstancia de que, no habiendo ratificado ninguno el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en ninguno se ha concretado la posibilidad de que los espacios de vida indígenas les sean reconocidos como territorios. Sobre los lineamientos propios de cada país, se observa lo siguiente:

Bolivia: Se apoyan esencialmente en la Constitución Nacional, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, las normas sobre legislación agraria, sobre legislación ambiental, forestal y sobre biodiversidad. Entre sus enunciados básicos, pueden señalarse los siguientes:

- Sin mucha claridad, la legalidad boliviana distingue dos tipos de indígenas: los llamados comúnmente campesinos o de comunidades campesinas de la Región Andina; y los llamados indígenas propiamente tales, o de comunidades indígenas y originarias. La distinción, más lingüística que de otra índole, obviamente, no entraña una connotación sobre el origen de las comunidades, ya que las andinas tienen también raíces en las viejas culturas originarias. Más bien parece tener la finalidad de establecer algunas diferencias en las opciones de acceso a la tierra que tendrían unas y otras.

- Al reconocer el derecho sobre la tierra a las llamadas comunidades indígenas y originarias, el Estado boliviano está saldando

do una deuda histórica. Ninguna ley lo había hecho, ni siquiera la ley agraria de la revolución del 53. En este ordenamiento se identificaba a los Pueblos Indígenas de las tierras bajas como salvajes.

- La Ley distingue dos tipos de propiedad territorial para las comunidades indígenas: las llamadas tierras comunitarias de origen, para el sector llamado de comunidades indígenas y originarias (de tierras bajas); y las llamadas tierras comunarias, para el sector de las comunidades indígenas andinas, llamadas campesinas. Existe también la pequeña propiedad o propiedad individual. Pero esta última no es objeto de un tratamiento legal diferencial. Se rige por las normas de la legislación civil ordinaria.

- Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales o comunarias, comparten en la legislación boliviana las características de seguridad y estabilidad (son inalienables, no susceptibles de reversión, no susceptibles de gravámenes ni de embargos e imprescriptibles), pero mientras las primeras comportan el carácter de territorios, las segundas no². Esta distinción parece tener una explicación lógica en la naturaleza de los espacios de vida que mantienen unas y otras. Sin embargo, podría tener algunas proyecciones el alcance de los derechos de unas y otras comunidades frente a terceros y frente al mismo Estado.

- Aunque en los ordenamientos generales del país sobre tierras indígenas (Constitución y Convenio 169), se prevé la capacidad de los indígenas para administrar sus tierras, en los ordenamientos sobre legalización o titulación de las tierras no se ha previsto un régimen especial de manejo de las propiedades territoriales indígenas. Hasta ahora todo se ha dejado al arbitrio de las mismas comunidades según “las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres”³.

- No está claro, según lo apuntado últimamente, hasta donde va la autonomía de

las comunidades en el manejo de sus asuntos internos, ni cómo puede adelantarse el tratamiento de los asuntos con terceros no indígenas (empresas que explotan recursos, entidades públicas que proyectan y hacen obras o prestan servicios, colindantes que demandan servidumbres o están obligados a facilitarlas etc.).

- Las normas legales garantizan a los indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en los TCOs reconocidos, pero no hablan de propiedad de los recursos naturales renovables⁴. La misma Ley forestal (artículo 4º) reafirma que “los bosques y tierras forestales son bienes del dominio originario del Estado sometidos a competencia del Gobierno nacional.

- Está claro que los recursos naturales no renovables son del Estado, pero no se ha fijado un régimen que determine el grado de participación de los indígenas, para cumplir su aprovechamiento, ni el modo de controlar los riesgos que este último podría ocasionar en las vida y en el medio de vida de las comunidades. Tampoco, obviamente, se ha determinado el porcentaje de los beneficios que les correspondería. Estas provisiones constituyen responsabilidades del Estado, según los ordenamientos superiores, pero aún no han sido cumplidas.

- Como no se ha adoptado un régimen de comunidad, tampoco se han trazado normas claras sobre el tema de la participación, estrechamente relacionado con el de las tierras y territorios de las comunidades.

Brasil: Los lineamientos específicos de la política territorial indígena de Brasil, se derivan de la Constitución Política del País, del Convenio 169 de 1989 de la OIT, de la Ley 6. 001 de 1973 que crea el Estatuto del Indio, del Decreto No. 1775 del 8 de Enero de 1996 que dispone sobre el procedimiento administrativo de demarcación de las tierras indígenas, y de la Portaria No 14 del 9 de Enero del último año señalado, emanada del Ministerio de Justicia, que establece

reglas la elaboración de la relatoría de identificación y delimitación de tierras indígenas. Algunos entre sus principios más importantes son los siguientes:

- El derecho a la tierra de los pueblos indígenas brasileños es reconocido como un derecho originario, expresión que en opinión de los entendidos puede entenderse como derecho derivado de la ocupación y posesión ancestral, anterior a los ordenamientos jurídicos que le dieron vida al Estado y que han definido su régimen de funcionamiento actual. Este reconocimiento se enuncia en el mismo texto constitucional actual (art. 231) y en la ratificación que el Estado ha hecho de los Convenios 107 de 1957, primero, y, luego, 169 de 1989 de la OIT.

- Al determinar el carácter de las tierras que deben ser reconocidas como espacios de vida de las sociedades indígenas, el Estado brasileño, en el texto constitucional, determina como condición esencial la exigencia de que tales tierras puedan cumplir a cabalidad las funciones de áreas de habitación, áreas para actividades productivas, áreas para conservación del medio ambiente, y áreas para la reproducción física y cultural del respectivo grupo indígena (art. 231).

- El acervo de reconocimientos que el propio Estado hace de las indígenas como sociedades con un patrimonio histórico y cultural propio, que les otorga identidad en el conjunto de la Nación brasileña, entraña también la aceptación de que tales sociedades tienen la capacidad y el derecho a mantener esta identidad a perpetuidad. Y en armonía con el carácter de este reconocimiento, el mismo Estado determina también que las tierras les serán reconocidas y entregadas para su posesión permanente y que tendrán el carácter de intangibilidad jurídica que les asegure la posibilidad de cumplir dicho fin. Por esta razón se les

otorga la condición de inalienables e intransferibles, y los derechos que otorgan son imprescriptibles, y se determina que comportarán nulidad y no producirán efecto jurídico alguno los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la posesión de las tierras indígenas o la explotación de las riquezas naturales que estas contengan. También, en apoyo de la misma finalidad esencial del reconocimiento del derecho a mantener su identidad, se prohíbe expresamente la remoción de los grupos indígenas de sus tierras, salvo *ad referendum* del Congreso Nacional en casos de riesgo de gravedad para los propios indígenas o para el país.

- Aunque no existe aún un ordenamiento específico que defina el régimen de gobierno interno de los pueblos y comunidades indígenas brasileños, es entendido por el mismo texto constitucional que estos pueblos y comunidades tienen la capacidad de mantener sus formas de “organización social, costumbres, idiomas y tradiciones” y que, con el reconocimiento de sus tierras, se les atribuye la de definir sus propias formas de administración y de gobierno internos (art. 231).

- En el caso brasileño, como se examinará con mayor amplitud en capítulo posterior, el reconocimiento a los indígenas del derecho de posesión sobre las tierras que han ocupado, les atribuye también el usufructo exclusivo de las riquezas naturales de estos territorios, incluyendo los ríos y lagos en ellos existentes y excluyendo los derechos sobre el subsuelo (art. 231).

- Como fue señalado en las observaciones de un capítulo precedente, existe en Brasil un número importante de casos de concurrencia de los territorios indígenas con destinaciones que ha hecho el Estado de los mismos espacios para otros fines públicos (unidades de conservación, áreas militares y reservas garimpeiras, entre otras).

Y cabe aquí señalar que no existen en Brasil, ni en el ordenamiento constitucional ni en leyes ordinarias, regulaciones específicas que ofrezcan los elementos jurídicos para el esclarecimiento y manejo de las situaciones de concurrencia, sobre unas mismas áreas, de dos o más figuras jurídicas con fines diferentes. La claridad del texto constitucional que señala la improcedencia de dar a las tierras indígenas destinaciones ajenas al fin propio de servir de espacio de vida a los indígenas, y la nulidad de los actos que tal cosa pretendieran, parecen estar señalando que estas creaciones, en tierras indígenas, de áreas con fines públicos ajenos a los intereses indígenas serían nulas. Sin embargo, nada se ha dicho sobre este tema, ni por el Gobierno ni por los órganos de justicia competentes. Y la ausencia de un régimen legal de pueblos y comunidades indígenas, en lo que dice relación con la administración y uso de sus tierras, contribuye a mantener la incertidumbre en esta materia.

- Aunque se hará mención detenida del tema en el capítulo siguiente, debe señalarse aquí, como uno de los postulados específicos más destacados de la actual política territorial indígena del Brasil, el correspondiente al carácter de tierras de pleno dominio del Estado que otorga la Constitución Política a las tierras reconocidas como territorios indígenas (art. 20-XI), disposición que ha sido ampliamente debatida, unas veces para identificarla como rezago de la vieja política de tutela del indígena como minusválido para el manejo de sus propios intereses, y otra para encomiar la voluntad del Estado que, manteniendo este dominio, quiere prestar un apoyo eficaz en la defensa de los pueblos indígenas, numéricamente reducidos y con grandes limitaciones para garantizar su propia seguridad.

- Una expresión sin duda importante de la voluntad que tuvo el Estado brasileño para cambiar, por un régimen de plena responsabilidad de los pueblos indígenas, el

viejo régimen de la tutela, se encuentra en la disposición del artículo 232 de la Constitución Política, en el que decide reconocerle plenas atribuciones a las comunidades y sus organizaciones, como partes legítimas, “para entrar en juicio en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso”. En este sentido y en otros diversos aspectos de los tratados en los nuevos ordenamientos constitucionales, se presentan diversas y manifiestas contradicciones con determinaciones y procedimientos contenidos en el llamado Estatuto del Indio que, aunque no de manera expresa, tácitamente todo parece indicarlo, fueron derogados por el ordenamiento constitucional.

Colombia: En el caso de Colombia, estos lineamientos se apoyan en la Constitución Política, en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en las disposiciones agrarias, en las de medio ambiente y recursos naturales, y en otros ordenamientos especiales sobre indígenas, anteriores y posteriores a la Constitución de 1991. Sus enunciados básicos son, entre otros:

- Los actos de legalización o titulación de las tierras indígenas se cumplen como actos de reconocimiento de un derecho preexistente, es decir como decisiones obligatorias que no dependen de la voluntad discrecional del Estado. Esto, porque en la jurisprudencia del país y aún en algunas de las normas legales se ha determinado que las tierras tradicionalmente poseídas por los indígenas nunca fueron ni han sido del Estado (no han sido bienes fiscales) ni son tierras baldías.

- No hacen las leyes colombianas ninguna distinción entre indígenas andinos e indígenas de las regiones selváticas, ni para la legalización de la tierra ni para efectos de otra índole.

- El derecho sobre las tierras, según los ordenamientos legales y según la práctica, se hace en forma colectiva y gratuita a favor

de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la modalidad conocida como Resguardo Indígena, una figura jurídica tradicional de origen colonial que entraña la plena propiedad de la tierra y tiene las características de inalienable, inembargable e imprescriptible.

- Aunque el Estado ha reconocido que las posesiones territoriales indígenas, aún las que no han sido formalmente reconocidas, comportan la plena propiedad de los indígenas sobre la tierra, el mismo Estado ha dispuesto de algunos de estos territorios para darles el carácter de parques naturales u otras de las llamadas áreas protegidas. También habla la ley de la compatibilidad de parques y territorios indígenas. No obstante, persisten muchas ambigüedades en la definición de la naturaleza de estos espacios de doble condición legal, y en las formas de manejo compartido que tendría que dárseles por parte del Estado y los indígenas.

- El reconocimiento de la propiedad de la tierra a favor de una comunidad indígena o grupo de comunidades (revistan o no la condición de pueblo), entraña para la agrupación o agrupaciones titulares del nuevo dominio la capacidad de darse su propia forma de administración del área reconocida, bien sea a través de sus formas de gobierno tradicional o adoptando la alternativa del llamado Cabildo Indígena, un sistema de gobierno colegiado que ha sido tradicional entre las comunidades de la Región Andina. Estas formas de administración se orientan por las normas especiales que rigen para los Resguardos, y por las normas tradicionales de vida y de gobierno propias de cada comunidad o sector de comunidades habitantes del Resguardo.

- Los indígenas dueños de un Resguardo, pasan a serlo, por el acto del reconocimiento, de la propiedad de los recursos naturales renovables de su territorio. Esta propiedad apareja, según las normas legales, el

derecho de aprovechamiento y uso exclusivos de estos recursos y la responsabilidad compartida con el Estado de su administración y manejo. En esta administración y manejo, los indígenas pueden actuar de acuerdo con sus formas de uso tradicionales, pero tomando en consideración las normas generales del país sobre medio ambiente y cuidado de los recursos naturales.

- Colombia se reserva el pleno dominio y el derecho de definir su aprovechamiento, sobre los llamados recursos naturales no renovables o recursos del subsuelo. Se cuenta con un reglamento especial que define la participación de las comunidades indígenas cuando llegare a cumplirse aprovechamiento de estos recursos en territorios indígenas. Aunque se reconocen algunos avances en este ordenamiento, las organizaciones del país presentan muchos cuestionamientos a este instrumento, por su falta de acuerdo con el texto y espíritu de las normas constitucionales y del Convenio 169.

- Previó la Constitución de 1991 que los Resguardos indígenas podrían acceder a la condición de entidades territoriales (político-administrativas), lo que les abriría la opción de un mayor grado de autonomía administrativa y fiscal para el manejo de su territorio y todos sus asuntos internos. Aunque se han formulado por el Gobierno y las propias sociedades indígenas varios proyectos sobre la materia, esta norma constitucional no ha tenido hasta ahora ningún desarrollo legal.

- No obstante la ausencia de un desarrollo de la norma constitucional, sobre las entidades territoriales indígenas, los Resguardos indígenas, según las normas antiguas y nuevas que definen su naturaleza y funcionamiento, gozan de un grado amplio de autonomía, no sólo en la gestión de los asuntos internos de las comunidades sino en el manejo legal de sus relaciones con personas naturales o jurídicas (del sector público o

privado), para el efecto de ejercer derechos o contraer obligaciones.

- Aunque el tema de la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el tratamiento y atención de los asuntos de su interés directo, y en todos aquellos de cualquier índole que directa o indirectamente puedan afectarlos, no se ha concretado en un ordenamiento general, sí se han acogido disposiciones que abren espacios de participación especial a los pueblos y comunidades indígenas, en algunos asuntos de carácter administrativo o que puedan representar riesgos para la vigencia y seguridad de algunos de sus derechos fundamentales.

Ecuador: En el caso de Ecuador, los lineamientos específicos sobre territorialidad indígena, se apoyan en sus ordenamientos constitucionales y del Convenio 169, pero también en ordenamientos sobre régimen comunitario, en disposiciones agrarias, sobre recursos naturales y sobre medio ambiente, anteriores a la Constitución de 1998. Entre tales lineamientos, pueden enunciarse los siguientes:

- El Estado ecuatoriano acepta la auto-definición que los Pueblos Indígenas hacen de sí mismos como “nacionalidades de raíces ancestrales”. Definido este principio, añade que, entre sus derechos, estas agrupaciones tienen los de “conservar la propiedad de las tierras comunitarias”, “mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley”. Parece, así, la Carta Política del Ecuador aceptar que el acto de legalización de la tierra, representa también, como en el caso de Bolivia, un acto de compensación de una deuda histórica.

- La misma Constitución le otorga el carácter de imprescriptibles, inalienables, inembargables e indivisibles a las tierras comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas. Dice también la Carta que estarán exentos del pago de impuesto predial, y

que sólo serán expropiables por razones de utilidad pública.

- Estas características le fueron conferidas constitucionalmente a todas las propiedades comunitarias de tierras de indígenas, incluyendo obviamente las tierras ya legalizadas que tenían tal carácter bajo diversas modalidades (comunas, centros, asociaciones de centros, cooperativas, territorios étnicos etc.). Como todas ellas, incluyendo a las comunas, operaban en el marco de la legislación ordinaria (Código Civil), lo dicho significa que en virtud de la norma constitucional tales bienes fueron sacados del libre comercio y del marco de las disímiles normas bajo las cuales eran manejadas.

- La mayoría de las normas que, en materia de indígenas, trae la Constitución del 98, deben ser desarrolladas en leyes ordinarias para darles cabal cumplimiento. Entre ellas la disposición que, al sustraerla del comercio, sustrae a la propiedad territorial indígena del manejo por las normas de régimen civil. Se requiere un nuevo régimen de administración de estas propiedades, que, por una parte, defina algunas pautas mínimas para su administración interna y, por otra, señale la forma como se manejarán aquellos asuntos que correspondan a relaciones con personas y entidades públicas o privadas no indígenas, en materias que tengan que ver con ordenamientos legales no indígenas (manejo de recursos, obras públicas, servidumbres, contratos con otras entidades etc.). Las normas del derecho consuetudinario o tradicional son parte fundamental de este nuevo régimen, pero no cubren todas las materias. Como este régimen no ha sido adoptado, las tierras ya legalizadas se encuentran hoy en una especie de limbo jurídico.

- El Proyecto de Ley de Pueblos Autodefinidos como Nacionalidades, de la CONAIE, desarrolla propuestas que buscan proveer solución a esta ausencia de un régi-

men de administración territorial. De los aportes y limitaciones de este Proyecto se hablará al abocar el conocimiento de algunos temas posteriores de los que se ocupa este Manual.

- La Constitución otorga a los indígenas el derecho a “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de recursos naturales que se hallen en sus tierras”, pero no dice si estos recursos, o cuáles de estos recursos, son de su propiedad y cuáles no. Ninguna otra norma lo dice tampoco. El examen de las disposiciones constitucionales y legales, permitiría presumir que, por lo menos los bosques (ya que al tenor de las normas del código civil los bosques en propiedad privada son del dueño de la tierra) serían de su propiedad. De nuevo resulta claro aquí que esta norma constitucional (artículo 83, num. 4º.) demanda ser desarrollada en el mismo ordenamiento que define el régimen de administración de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas o en un ordenamiento especial.

- También prevé la Constitución la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el estudio y definición de los diversos asuntos que son de su interés o que puedan afectarlos (en los organismos oficiales que determine la ley, en la formulación de planes y proyectos para su mejoramiento, en los planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables de sus tierras mediante la consulta, en los beneficios que reporten estos proyectos etc.). Tampoco este tema de la participación ha tenido el desarrollo amplio que sería deseable. Sólo se ha avanzado en la aprobación reciente de un reglamento para la consulta en el caso de la exploración y explotación petrolera. Un examen detenido de este instrumento podrá realizarse en el estudio de otra de las materias contempladas en este Manual.

- Al determinar la Constitución a los indígenas el derecho a “mantener la posesión

ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita”, no formula excepciones de ninguna índole. Sin duda puede afirmarse también que los pueblos y comunidades indígenas que ocupan muchas de las áreas de parques naturales u otras áreas protegidas, ejercen sobre ellas una posesión del tipo indicado, es decir, “ancestral” sobre las que han sido sus tierras comunitarias. No parece entonces posible que pudiera ahora negárseles el reconocimiento de la propiedad sobre estos espacios. Ello también implicará una revisión a fondo del sistema de administración de tales áreas, y sobre las extremas limitaciones de uso que enfrentan actualmente las poblaciones indígenas ocupantes.

- Un intento de resumen de la situación del Ecuador, en lo que pudiera identificarse como distintivos de su política territorial indígena, sería para indicar que pese a la claridad y actualidad de las normas constitucionales e internacionales que ha acogido el país en la materia, y pese a los importantes avances que ha cumplido en la legalización de tierras de indígenas, se encuentran grandes vacíos en el desarrollo o traducción de las normas constitucionales y de convenios en leyes ordinarias y otros ordenamientos menores, que definan con precisión el conjunto de atribuciones y responsabilidades que la propiedad territorial confiere a los pueblos y comunidades.

Guayana Francesa: Los lineamientos específicos de Guayana francesa, en materia de territorialidad indígena, se encuentran en la Constitución Política de la República de Francia, y en dos decretos, uno del Gobierno central y otro del Gobierno prefectoral. Existen además como parte del régimen jurídico del país, una serie de instrumentos internacionales que directa o indirectamente dicen relación con el debido tratamiento de las sociedades indígenas, y que Francia, como país miembro de la ONU, ha ratificado, o a los que ha dado su

aceptación como miembro de la Comunidad Europea, instrumentos que no obstante su jerarquía y obligatoriedad, así debe señalarse, no han tenido ninguna incidencia en la acción del Estado en la materia. Considerando estos elementos de juicio, las siguientes observaciones procuran mostrar los rasgos o lineamientos aplicados en el manejo del tema de la territorialidad indígena en la Guayana francesa:

- Ya fue dicho o sugerido en textos anteriores que la República francesa, en el manejo de sus relaciones con los pueblos indígenas de sus Territorios de Ultramar, tolera la existencia de estas agrupaciones con sus expresiones de vida propia, sin duda como una realidad sociológica o antropológica, pero se niega a aceptar para ellas la condición de sociedades con derechos específicos derivados de esas particularidades que les otorgan una identidad diferente a la que puede mostrar el común de los franceses de la Metrópoli. Se ha puntualizado que, en su negativa, el Estado francés invoca el texto del artículo 2º de la Constitución Política, para señalar que cualquier reconocimiento de otra identidad diferente a la francesa podría conspirar contra la unidad nacional francesa, y que cualquier derecho que no se apoyara en esa identidad francesa, atentaría contra la igualdad ante la ley que consagra la norma señalada.

- Probablemente con fundamento en las referidas razones, Francia se ha abstenido de introducir reformas en su texto constitucional y en los ordenamientos concernientes a la administración y gobierno de sus Departamentos de Ultramar, incluyendo a Guayana, para acoger opciones que permitieran a las sociedades indígenas acceder al dominio de las tierras que han ocupado tradicionalmente y, apoyados en tal reconocimiento, poner en funcionamiento sus propias formas de administración y manejo de tales áreas y de cuidado y aprovecha-

miento de los recursos de los que han sido destinados a su supervivencia.

- Por lo que se conoce, como fruto de las constantes y generalizadas reclamaciones de las comunidades indígenas del país y de sus organizaciones, lo mismo que de organismos privados que han apoyado estas demandas, durante el período de ya casi 60 años de vida como Departamento de Ultramar, el Gobierno francés y la administración prefectural de Guayana francesa han dictado dos ordenamientos relacionados con el tema de las tierras indígenas. El primero fue un decreto de la Prefectura de Guayana, en 1971, a través del cual se creó en el sur del país la llamada “Zona de Interdicción”, cuyo propósito, según lo enunciado en las consideraciones que soportan las decisiones, era mantener a los habitantes indígenas y sus territorios lejos del contacto de los habitantes no indígenas, para proteger a los primeros de la interferencia y la explotación perjudicial de los segundos. No se conoce el área precisa de este territorio, pero se supone que cubría aproximadamente una tercera parte de las regiones boscosas del país.

- El segundo decreto⁵, emanado del Ministerio de Asuntos de Ultramar, aunque constituye un ordenamiento de interés muy amplio sobre el tema de las concesiones territoriales y otras materias, destina su Sección III a los derechos de las comunidades que obtienen tradicionalmente sus medios de subsistencia del bosque. Entre otras determinaciones importantes sobre el tema indígena, este ordenamiento trae las siguientes: reconoce a estas comunidades un derecho de usufructo colectivo del territorio en actividades de caza, pesca y las demás necesarias para la subsistencia⁶; determina que si las comunidades se transforman en asociaciones o sociedades, podrían solicitar título de propiedad sobre alguna porción de tierras estatales, título que tendría vigen-

cia limitada con la posibilidad de renovación por períodos adicionales⁷; y puntualiza, en fin, que los derechos de usufructo antes referidos no podrán demandarse ni obtenerse dentro de las áreas destinadas o que se destinen a la prospección o explotación de minerales, ni en las áreas protegidas⁸.

- Las informaciones disponibles permiten corroborar que ni la llamada Zona de Interdicción ha sido respetada por los indígenas, ni protegida por el mismo Estado que, frecuentemente, otorga en su interior licencias o permisos para la explotación de recursos naturales con grave perturbación para la vida de las comunidades; ni los llamados derechos de usufructo tienen una proyección ventajosa real para los indígenas que no cuentan con la garantía de una seguridad permanente en sus espacios de vida, en constante zozobra por la presencia de los agentes de la minería prevalidos del poder preferencial que les dan las mismas normas que pretenden amparar a los indígenas. Tampoco tiene ninguna viabilidad práctica la opción abierta a las comunidades, para transformarse en sociedades civiles o comerciales (modelos de organización de alta complejidad y ajenos a la cultura indígena), para acceder a la obtención de títulos precarios de propiedad sobre la tierra, sujetos a la voluntad cambiante de los gobiernos para su prórroga.

- No se observan, por lo visto, avances positivos en el Estado francés para definir y poner en marcha a favor de los pueblos indígenas de Guayana un proceso de reconocimiento del derecho fundamental al territorio, hoy ampliamente aceptado en ordenamientos internacionales y constitucionales de muchos países. Y esa carencia de avances se expresa bien en la ausencia casi total de ordenamientos nacionales que definan el derecho y determinen los procedimientos para reconocerlo, y se manifiesta en la falta de seguridad y de garantías brin-

dadas a las comunidades para salvaguardar la simple tenencia y posesión que muchos grupos todavía mantienen sobre sus espacios de vida, desafiando las amenazas de compañías mineras y madereras y, aún, de proyectos gubernamentales.

- No obstante lo señalado, resulta sin duda paradójica la línea que el Estado francés ha fijado en materia de política indígena en general y de política territorial indígena en especial, revisando y considerando debidamente las siguientes observaciones:

- El numeral 16 del preámbulo de la Constitución francesa de Octubre de 1946, acogido en la Carta fundamental vigente, dice que “Francia forma con los pueblos de ultramar una unión fundada sobre la igualdad de derechos y de deberes, sin distinción de raza ni de religión”. Este texto acepta con claridad que, además del pueblo francés (como categoría que engloba al conjunto de todos los nacionales), en las tierras de ultramar existen otras sociedades que tienen la condición de pueblos.

- El numeral 14 del señalado preámbulo, dice que “La República francesa, fiel a sus tradiciones, se acoge a las reglas del Derecho Público Internacional”. Y ocurre que Francia, como miembro de la ONU, ha ratificado instrumentos internacionales importantes, como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio de la Biodiversidad; y, como miembro de la Unión Europea, ha acogido ordenamientos como la Resolución A3-0059/1993 del Parlamento Europeo sobre acción requerida a escala internacional para proporcionar una protección eficaz para los pueblos indígenas, y como la Resolución 13461 de 1998 del Consejo de Ministros Europeo “sobre los pueblos indígenas dentro de la estructura de la cooperación para el desarrollo de la comunidad y de los Estados miembros”⁹. En mayor o menor grado, todos los ordena-

mientos internacionales señalados comprometen al Estado francés en su responsabilidad de reconocer derechos especiales a los pueblos indígenas de sus territorios, entre ellos el fundamental de la tierra.

- Los artículos 2º y 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, amparada como parte angular de todas las constituciones francesas incluyendo la actual, señalan que la propiedad “es uno de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, y que “es un derecho inviolable y sagrado”. No resulta, por lo visto, explicable que Francia no sólo quiera desconocer que la posesión y propiedad tranquilas de la tierra resultan esenciales a la vida de los indígenas, sino que, como Estado, se empeñe en continuar soslayando el compromiso de dar concreción a este derecho natural, imprescriptible, inviolable y sagrado en el caso de las sociedades indígenas de su departamento de ultramar de Guayana.

Guyana: Los elementos de apoyo de carácter jurídico que permiten identificar los lineamientos de política territorial indígena del Estado de Guyana, se encuentran básicamente en su Constitución Nacional, en el Acta de Independencia con gran Bretaña suscrita en 1965, en la llamada Acta Amerindia¹⁰, y en el Acta de Tierras del Estado¹¹. Como resultado del examen de estos ordenamientos y de las acciones cumplidas hasta ahora por el Estado guyanés, pueden extraerse, entre otras, las siguientes observaciones:

- La Constitución de Guyana, como fue apuntado anteriormente, no define ningún derecho sobre tierras indígenas. Al contrario, en el artículo 142 autoriza expropiaciones, aún sin indemnización (confiscaciones), sobre tierras de indígenas para fines de interés público, y vale la pena señalar que en Guyana son considerados como de interés o de utilidad pública todos los proyectos

que reciban aprobación de los órganos del poder público. Por lo demás, Guyana no ha ratificado el Convenio 169 de 1989 de la OIT que pudiera invocarse y servir de apoyo, en ausencia de normas constitucionales, a la adopción de medidas de reconocimiento y salvaguarda de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

- En el Acta de Independencia de Guyana, aprobada en 1965, se acordó que “se reconocerán legalmente a los amerindios los derechos de propiedad o de ocupación sobre las áreas o reservaciones donde cualquier tribu o comunidad de amerindios se encuentre actualmente residiendo o tenga asentamiento, lo mismo que otros derechos como los de tránsito para acceder a otras tierras donde por costumbre o tradición hubieren tenido tales derechos. En los términos señalados se entenderá que la mencionada propiedad comprenderá todos los derechos que corresponden o tienen relación con dicha propiedad”¹².

- Como respuesta al compromiso del Acta de Independencia, se creó en 1966 la llamada Comisión de las Tierras Amerindias (ALC)¹³, con la responsabilidad de determinar las áreas de residencia amerindia al momento de la Independencia y presentar recomendaciones sobre los derechos territoriales y otros derechos que pudieran o debieran ser reconocidos a los indígenas. Sólo en 1969, la Comisión rindió su informe, recomendando reconocer derechos a 128 comunidades sobre una superficie de 24.000 millas cuadradas, de las 43.000 que reclamaban los indígenas, y sugiriendo reconocerles, además, los derechos mineros a una profundidad de 50 pies bajo la superficie del suelo¹⁴.

- Siete años después del informe de la ALC, en 1976, el Gobierno de Guyana decidió reformar el Acta Amerindia y, en tal oportunidad, hacer el primer reconocimiento de tierras a 65 comunidades ame-

rindias sobre una superficie aproximada de 4. 500 millas cuadradas¹⁵. En la reforma del Acta Amerindia se determinó que los títulos fueran otorgados en cabeza de los respectivos Consejos de Aldea, los que tendrían, además la función de atender a la administración y cuidado de las tierras reconocidas. También se decidió, contrariando las recomendaciones de la ALC, que de las áreas reconocidas a las comunidades quedarían excluidos los recursos mineros de todo tipo y, además, los ríos y sus cauces, las tierras paralelas a tales cauces sobre una distancia de 66 pies contados a partir de la marca media baja del agua, las tierras que estuvieren siendo objeto de uso oficial al entrar a regir la reforma del Acta, las ocupadas o proyectadas como aeropuertos, y los edificios e instalaciones del Estado junto con las áreas sobre las cuales estuvieren levantadas tales construcciones.

• También en la señalada reforma del Acta Amerindia, se reiteró la norma constitucional que atribuye al Estado la capacidad para expropiar tierras de indígenas, con o sin indemnización, por motivos de utilidad pública. Esta última atribución en Guyana resulta de por sí extremadamente riesgosa, por el poder discrecional de que gozan algunos órganos y funcionarios del Estado para asignarle el carácter señalado a proyectos del Estado o que este patrocine. Sin embargo, el Acta Amerindia de 1976, en su artículo 21 A - 4, convierte esta atribución, rigurosamente regulada en la mayoría de las legislaciones del mundo, en una potestad odiosa y arbitraria, e inconstitucional sin duda alguna frente a la misma Carta Política, al habilitar como justificación para el despojo de las tierras indígenas cualquier pretendida falta de lealtad de los miembros de la comunidad hacia el Gobierno, o el simple criterio del Ministro del ramo que proyecte para la tierra otra utilidad a su juicio más importante que el servicio que

cumple como espacio de vida de la comunidad indígena.

• El Acta de Tierras del Estado, en su Sección 3^a, autoriza al Presidente de la República “para hacer concesiones definitivas o provisionales de cualquier tierra de Guyana, con sujeción a condiciones si lo considera necesario”. Con apoyo en este ordenamiento, en 1991 el Presidente de la República hizo el reconocimiento a favor de 10 comunidades indígenas del área minera del Alto Mazaruni, sobre otras tantas porciones de tierra que, en su conjunto, sumaban aproximadamente 1. 500 millas cuadradas. Con estas nuevas adjudicaciones, el total de comunidades atendidas en el país asciende a 75, y las tierras entregadas aproximadamente a 6. 000 millas cuadradas¹⁶, que representan una cuarta parte de las tierras propuestas por la ALC y apenas algo más de la séptima parte de las demandadas por las comunidades. Considerando, además, que la ALC hablaba de 128 comunidades, se concluye que faltarían por atender un total de 53 comunidades que representan el 41. 4% del total de las que habitan en el país.

• Las observaciones precedentes muestran que los actos de reconocimiento de tierras indígenas de 1976 y 1991, se apoyaron en ordenamientos legales diferentes. Este tratamiento diferencial no encuentra explicación alguna y parece obedecer solamente al criterio de los gobernantes de turno. Sin embargo, la diferencia de regímenes no resulta intrascendente. En efecto, mientras los títulos otorgados en 1976, al amparo del Acta Amerindia, comportan serias limitaciones sobre los ríos y tierras aledañas, áreas construidas, pistas de aviación y recursos del subsuelo, en los títulos otorgados al amparo del Acta de Tierras del Estado, los únicos bienes excluidos son los minerales; mientras en los primeros títulos, el Estado, a través de sus ministros, tiene el poder discrecional para revocar las adjudicaciones o

expropiar las tierras indígenas, en los segundos no se señalan causales que puedan determinar decisiones semejantes; y, finalmente, cabe apuntar que mientras las primeras adjudicaciones sólo aparecen en el texto del Acta Amerindia que les dio origen, las que se otorgaron en 1991 se encuentran contenidas en documentos escritos que les fueron otorgados y entregados a todas y cada una de las comunidades atendidas entonces.

- La actual situación de las comunidades indígenas de Guyana en materia de tierras no acredita, entonces, un avance significativo que les garantice estabilidad y seguridad en la posesión. El importante sector de comunidades no atendidas hasta hoy (del 41%), aunque ocupa aún en su mayor parte los que han sido sus espacios de vida tradicionales, se encuentra en tierras que, de acuerdo a las normas legales, corresponden o bien a las llamadas tierras del Estado o bien a las llamadas áreas forestales, espacios regulados en ambos casos por ordenamientos que no sólo no les garantizan ninguna seguridad, sino que favorecen la aplicación de estas tierras a finalidades distintas a la de garantizar la vida de sus pobladores ancestrales. En cuanto a las mismas comunidades atendidas con títulos, cabe señalar que no sólo enfrentan las limitaciones impuestas a los títulos de las que ya se hizo mención, sino el hecho de que, regularmente, tales títulos cubren apenas parte reducida de las que han sido sus tierras tradicionales.

- Las comunidades indígenas de Guyana han venido demandando con insistencia una pronta revisión de fondo del Acta Amerindia, que permita definir y acoger un ordenamiento acorde a los lineamientos de política indígena ya adoptados o en proceso de definición y adopción en el Derecho Internacional. Han demandado también la pronta atención de las comunidades que carecen de todo instrumento de apoyo para

la defensa de sus espacios de vida y la revisión de las adjudicaciones adelantadas, en orden a realizar ampliaciones y correcciones a las que haya lugar. Han demandado igualmente al Estado, abstenerse de proseguir en la política indiscriminada de otorgar licencias y permisos de explotación minera y forestal sobre tierras indígenas, política que ha ocasionado drásticos daños en la vida económica, social y cultural de estas comunidades, y verdaderos desastres ambientales por la contaminación de ríos, la destrucción irracional de los bosques y la desaparición de la fauna.

- En el año 2000, el Estado introdujo algunos cambios en la Constitución Política de Guyana relacionados con indígenas¹⁷, entre los cuales debe destacarse la creación de una llamada Comisión de Relaciones Étnicas a la que señala un amplio pliego de funciones, todas orientadas a procurar la armonía y el respeto entre las distintas agrupaciones étnicas que viven en el país. El enunciado de funciones se abstiene de otorgar derechos específicos a los pueblos y comunidades amerindios, lo que no inhabilitaría sin duda a la entidad para hacer recomendaciones a los órganos competentes con el fin de reformar los ordenamientos legales existentes en materia de tierras de indígenas. Obviamente, estas recomendaciones podrían ser o no ser atendidas. No asume, por lo visto, el Estado una responsabilidad clara en esta materia. Desde el año 2002, la Ministra de Asuntos Amerindios anunció la decisión gubernamental de trabajar, de acuerdo con las comunidades indígenas y sus organizaciones en la preparación del proyecto de nueva acta amerindia. Para el efecto se realizó una amplia consulta entre las comunidades, a fin de conocer su opinión sobre los distintos componentes de lo que sería una nueva política, más ajustada a la realidad indígena y a las orientaciones actuales en la materia. Expertos in-

ternacionales han hecho aportes destacados para un nuevo proyecto, cuyo texto, si es que ya existe, no se ha dado a conocer.

- El Ministerio de Asuntos Amerindios continúa adelantando la revisión de las titulaciones de tierras ya realizadas. La finalidad de esta medida que ha recibido serias objeciones y oposiciones de las comunidades indígenas, no ha sido plenamente explicada, aunque es de suponer que, con ella, se busque recoger una información sólida para subsanar los errores e imprecisiones de los que adolece la mayoría de los 75 títulos otorgados hasta hoy. Por otra parte, no ha habido respuesta a los requerimientos indígenas para suspender el otorgamiento de licencias y permisos de explotación de recursos naturales, y para controlar la actividad de aquellas empresas que están afectando la vida de las comunidades y el medio ambiente.

Perú: Los lineamientos específicos de Perú, en materia de territorialidad indígena, se encuentran en la Constitución Política, en el Convenio 169 ratificado por el país, y en un crecido número de leyes, entre las que deben forzosamente citarse: Ley de Comunidades Campesinas, Ley sobre Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, Ley de Comunidades Nativas, Ley Forestal, Ley General de Áreas Protegidas, Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales, Ley de Desarrollo de la Amazonía, Ley de Propiedad Intelectual, Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía etc. La revisión de estos ordenamientos, permite destacar, entre otros, los siguientes, como lineamientos específicos de la política territorial indígena en el Perú:

- Desde la década de los años setenta (durante el gobierno del General Velasco Alvarado), Perú abandonó en sus ordenamientos legales el término de indígenas para hacer referencia a las sociedades andinas y amazónicas de ascendencia precolombina. Desde entonces, se introdujeron los conceptos de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas para identificar, en su orden, a unas y otras agrupaciones. Desde los mismos años provienen dos ordenamientos básicos que definen el régimen de organización, gobierno y administración del territorio, determinando el funcionamiento legal administrativo de ambos tipos de comunidades.

- Resulta claro con arreglo a estos dos regímenes y otras disposiciones legales nacionales, que el ordenamiento legal peruano de carácter nacional no acoge tampoco el concepto de pueblo indígena para identificar a sectores de comunidades que tienen una misma identidad étnica y cultural. El término Pueblos Indígenas se incorporó a la legislación peruana en 1994 (después de aprobada la Constitución Política vigente) y no ha tenido tampoco una incidencia regular en los ordenamientos posteriores sobre indígenas, en los que se han seguido aplicando los conceptos de Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.

- A diferencia de otros países (como Colombia, Bolivia y Ecuador) donde se han cumplido muchas legalizaciones de tierras a favor de Pueblos Indígenas (aunque hayan sido identificados solamente como grupos étnicos o asociaciones de comunidades), en Perú la totalidad de las titulaciones o reconocimientos de propiedad territorial, se ha cumplido a favor de comunidades. El concepto de comunidad aparece difusamente definido en la Ley de Comunidades Nativas¹⁸, pero en la práctica aplicada por el Estado peruano parece haberse entendido comúnmente como el asentamiento o conjunto de asentamientos que reclaman

posesión de un mismo y único territorio comunal¹⁹.

- Sobre la territorialidad indígena, la Constitución Política preceptúa (artículo 88) que el Estado “garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa”. Y añade que la ley podrá “fijar los límites de la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona”. La primera Ley de Comunidades Nativas²⁰ autorizaba que, sin limitación, las tierras por reconocerse a los indígenas, debían entregarse en propiedad. Pero la nueva Ley de Comunidades Nativas estipula que las tierras de vocación forestal deben entregarse sólo en uso, reservándose su dominio el Estado.

- No obstante la ratificación del Convenio 169 por el Perú desde Diciembre de 1993²¹, que acoge las disposiciones sobre Pueblos Indígenas, territorios indígenas y otras de notable significación, los ordenamientos anteriores (Ley de Comunidades Nativas y Ley de Comunidades Campesinas) no han sido modificadas para introducir las variantes que el Convenio hace imperioso acoger. Las tierras, pues, continúan entregándose con títulos que contemplan las variantes de propiedad o de simple usufructo, según que se trate de tierras de vocación agropecuaria o tierras forestales.

- El procedimiento de reconocimiento legal de tierras a las comunidades nativas, contempla dos fases importantes. Una primera, para hacer el reconocimiento jurídico de la comunidad, como quien dice, para otorgarle personería jurídica. Y una segunda, para cumplir las diligencias de estudio de la solicitud, visitas e inspecciones, censos, levantamientos topográficos etc. , hasta concluir con el acto administrativo proferido por el Estado²². Se trata en ambas fases, de un procedimiento largo, cargado de instancias y diligencias, costoso y desprovisto de opciones reales para la participación activa de los indígenas.

- Pese a la trayectoria ya considerable de los programas de legalización de tierras a las Comunidades Nativas en el Perú, los estudios realizados sobre la situación de estas comunidades en la Región Amazónica señalan diversas limitaciones y vacíos en estas acciones²³. Cabría destacar dos entre ellas, que se traducen en serios problemas para sectores importantes de comunidades: el limitado tamaño de muchas de las titulaciones o adjudicaciones cumplidas por el Estado, y la negativa del Estado a reconocer títulos de propiedad a las comunidades indígenas que ocupan tierras en los llamados parques naturales u otras áreas protegidas. Este último problema no encuentra explicación, teniendo en cuenta que Perú ratificó el Convenio 169 y que está vigente una norma legal de carácter nacional que es el Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales, con arreglo al cual “El Estado reconoce el derecho de propiedad de las Comunidades Campesinas y Nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia; promueve la participación de dichas comunidades para los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas donde se encuentran”²⁴.

- Con la legalización de la tierra a los indígenas, el Estado peruano reconoce a las comunidades beneficiarias diversas facultades en relación con la propiedad, uso, aprovechamiento y administración de los recursos naturales. Por los cambios del régimen constitucional en las últimas décadas y la abundancia de disposiciones, aún vigentes, acogidas bajo distintos ordenamientos constitucionales, estas regulaciones resultan difíciles de comprender pues a más de complejas, son ambiguas en su definición de derechos y responsabilidades. Resulta aún más intrincada esta materia en la medida en que coexisten en el país diversas formas legales de tenencia ejercidas por los indígenas en las que han sido y son sus áreas

de vida (en propiedad, en usufructo, en áreas de parques naturales, en tierras fiscales). Estas ambigüedades y faltas de precisión representan un serio problema para las comunidades en el ejercicio y defensa de sus derechos, y aún para las autoridades que deben atender estos requerimientos.

- En un intento, sin duda arbitrario, de extrema simplificación podría decirse que, tratándose de recursos naturales renovables, estos serían de propiedad de los indígenas en tierras ya reconocidas como de su dominio. En las demás, serían del Estado. También habría que señalar que, salvo en las tierras tituladas o dadas en usufructo, en las demás la capacidad de uso y aprovechamiento de los indígenas en los recursos de su entorno, sería extremadamente limitada, lo mismo que las atribuciones administrativas. Y podría agregarse que, tratándose de recursos naturales no renovables, o recursos del subsuelo, el Estado no sólo mantiene el dominio absoluto sobre ellos sino el poder discrecional para disponer sobre su forma y oportunidad de aprovechamiento. Se adoptó recientemente²⁵ el llamado “Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector de energía y minas”. Viene este ordenamiento a llenar un vacío, pero un primer examen de su texto muestra tratarse de un instrumento extremadamente general, con procedimientos y términos rigurosos y sin consideraciones especiales para el manejo de procesos con sociedades que viven y actúan con patrones culturales ajenos al mundo jurídico que manejan las instituciones.

- El régimen de las llamadas Comunidades Campesinas (comunidades indígenas de la Región Andina) se encuentra establecido por dos leyes importantes: la Ley de Comunidades Campesinas²⁶ y la Ley sobre el Deslinde y la Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas²⁷, dos instrumentos que fueron acogidos al cabo de

un largo proceso de encuentros y desencuentros entre de los indígenas andinos y los gobiernos que se sucedieron durante casi toda la segunda mitad del siglo XX. El régimen definido en estos ordenamientos pretende regular en forma muy amplia todo el espectro de materias que conciernen a la vida de estas comunidades (manejo de relaciones sociales, económicas y de gobierno entre vecinos, asuntos laborales, problemas policivos etc. etc.) y ofrecen un marco legal y unos procedimientos para regularizar las formas de dominio y posesión sobre las tierras.

- Algunos estudios²⁸ dejan saber que los ordenamientos legales relativos a las Comunidades Campesinas, en general, han sido útiles a las comunidades, porque han contribuido a brindarles un espacio de autonomía para el manejo de sus propios asuntos y una base legal sólida que les permite adquirir derechos y contraer obligaciones. Pero señalan también estos estudios que la base fundamental de ordenamiento de la vida de estas comunidades, continúa siendo el acervo de sus ordenamientos tradicionales o consuetudinarios, no escritos.

- Finalmente, resultará necesario hacer notar cómo con la aprobación de la Constitución Peruana de 1993, se produjo una variación significativa en el carácter de la propiedad comunitaria de las comunidades nativas y campesinas, con relación a la Constitución anterior del año 1978. Con arreglo a esta última, según el artículo 163, las tierras de las comunidades campesinas y nativas eran “inembargables e imprescriptibles”. Añadía que también eran “inalienables salvo ley fundada en el interés de la comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta”. En el artículo 89 de la nueva Carta Política se determina que las comunidades tendrán “la libre disposición” de sus tierras. Esta determinación, ampliamente cuestionada por las organizaciones indígenas, pa-

rece dirigida a facilitar la disolución del sistema de propiedad comunal de las tierras y a dejar éstas dentro del libre juego del mercado de la propiedad individual.

• Ya se dio cuenta en el capítulo anterior, sobre los trabajos que, de manera conjunta, se encuentran adelantando actualmente las comunidades indígenas, encabezadas y representadas por AIDSESP, y el Gobierno peruano, para la preparación de una serie de proyectos en el campo de la legislación, tendientes, entre otros propósitos, a revisar y modificar los ordenamientos constitucionales, a producir una nueva Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas, otra relacionada con pueblos indígenas en aislamiento voluntario, una más sobre administración de reserva comunales y algunas iniciativas más, todas tendientes a procurar ajustes en la institucionalidad de vida y gobierno de los pueblos indígenas, con arreglo a las normas del Convenio 169 de 1989 de la OIT y las nuevas orientaciones que se proyectan en las propuestas de Declaración de la ONU y de la OEA, en proceso de definición y aprobación. No son conocidos aún los avances conseguidos en estos trabajos, pero sin duda parte importante de varias de estas iniciativas tendrán que ver con la urgencia de revisar a fondo los actuales ordenamientos sobre propiedad, administración y uso de la tierra y los recursos naturales.

Surinam: Son muy pocos y muy cortos, como fue ya señalado, los ordenamientos legales que en este país se ocupan de los temas de indígenas y cimarrones y, entre estos, del tema de las tierras. Si como fruto del examen de tales ordenamientos, pudiera hablarse de unos lineamientos de política territorial de indígenas y cimarrones en Surinam, podría apuntarse que los tales se hallarían contenidos actualmente en la Constitución Política del país, en el llamado Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y el Movimiento Insurgente en el año de 1992, en algunos ordenamientos in-

ternacionales (como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y los ordenamientos que le comprometen como país miembro de la OEA), y en el Decreto L de 1982, sobre política de tierras, que dictó el Gobierno militar de aquel año en sustitución de la Ordenanza Agraria de 1937. Y entre los aludidos lineamientos debe hacerse mención de los siguientes:

• No obstante que en Surinam el Gobierno colonial, a través de tratados y de acuerdos, reconoció reiteradamente el derecho de los pueblos indígenas a la tierra y a la autonomía de gobierno, y reconoció también garantías a las comunidades cimarronas, el gobierno actual no acepta como válidos y generadores de derechos a favor de las señaladas poblaciones tales acuerdos, ni acepta, obviamente, que el actual Estado guyanés tenga a su cargo responsabilidades que cumplir con fundamento en los mismos.

• La Constitución de Surinam no hace mención ni de los indígenas ni de los cimarrones ni hace mención de los derechos territoriales de estos grupos. El artículo 41 de la Constitución dice que todos los recursos naturales son del Estado, lo que hace suponer que se reserva también el dominio sobre la tierra. Así lo da a entender el Decreto sobre Política de Tierras del año 1982 cuando señala que es de propiedad del Estado “toda tierra sobre la cual no recaigan otros derechos de propiedad²⁹.”

• Surinam ha tenido históricamente diversos sistemas de propiedad y dominio de la tierra. Al parecer, desde 1865, se introdujo en el Código Civil la figura llamada del BW-eigendom (expresión que equiva de manera aproximada, a propiedad absoluta), un título que otorgaba al titular el dominio definitivo y total del bien, sólo limitado por el dominio eminente del Estado. Esta figura no tuvo aplicación sino a partir de 1937

cuando se adoptó la Ordenanza Agraria que limitó su aplicación a las áreas inferiores a 10 hectáreas. Por el Decreto de 1982 sobre política de tierras, ya mencionado, se limitó el uso de esta figura al otorgamiento de títulos a gobiernos extranjeros para el establecimiento de sedes diplomáticas. Desde 1937 se empleó también el Leasehold que otorgaba la propiedad del bien con un término de vencimiento de 75 años y la obligación de pago de una renta anual a cargo del titular. Esta figura también fue abolida por el Decreto de política de tierras en el año 1982, y en su reemplazo se estableció el Land Lease (*grondhuur*), como única modalidad aceptada hoy para la adjudicación normal de tierras, bajo variadas y gravosas condiciones: duración entre 15 y 40 años, pago de renta anual, prohibición de cambio a la destinación para la que fue solicitada, venta o hipoteca con permiso del Ministerio de Recursos Naturales, y poder discrecional del Ministerio para renovar o no, a su vencimiento, el término de vida del título³⁰.

• En el Acuerdo para la Conciliación Nacional y el Desarrollo Nacional, suscrito en 1992 entre el Gobierno de Surinam y el Movimiento Insurgente de indígenas y cimarrones para poner fin al conflicto armado, el Estado adquirió con indígenas y cimarrones, entre otros compromisos, el de esforzarse “para que los ciudadanos que viven en tribus adquieran un título real sobre la tierra que ellos han reclamado y en las áreas donde viven”. Se definió en la misma oportunidad que la demarcación y mensura de las áreas por reconocer a los indígenas y cimarrones, se determinarían “con base en un estudio llevado a cabo sobre la materia por el Consejo para Desarrollo del Interior- ROB³¹”. Decía igualmente el Acuerdo que las autoridades tradicionales de las tribus debían indicar los miembros de cada comunidad que pudieran “ser considerados acreedores al título real sobre una parcela

de tierra” en las áreas a las que se refería el acuerdo. Finalmente se convino que, como medida adicional, el Gobierno establecería alrededor de cada una de las áreas de titulación de tierras, una zona económica destinada a facilitar las actividades tradicionales indígenas y cimarronas, de silvicultura, pequeña minería, pesca y caza³².

• Aunque el Consejo de Desarrollo del Interior debía reunirse seis semanas después de firmado el Acuerdo, sólo lo hizo en 1995, y se disolvió sin atender ninguno de sus compromisos, salvo algunas breves recomendaciones que no definían ningún derrotero claro de lo que debería hacerse. En 1998 el Gobierno creó otro nuevo Consejo con representantes indígenas nombrados por el Gobierno. Se desconoce hasta hoy el resultado de sus gestiones.

• Como lo ha señalado el juicioso estudio adelantado por Kambel y Mackay, varias veces citado, el contenido del artículo 10 del Acuerdo de Conciliación “es bastante ambiguo y lo único que abunda en él son imprecisiones, pues no es claro el sentido que en el texto legal tienen los términos como villages, no hay certeza sobre la clase de títulos que estaría dispuesto a expedir el Gobierno, ni en cuento a los alcances de dichos títulos...” (Traducción del autor). El texto del Acuerdo tampoco es claro sobre la forma y procedimiento que deberían adoptarse para la titulación. Se dice que tal procedimiento debe ser señalado por las autoridades tradicionales de las comunidades, pero a juicio del representante de la OEA que acompañó la negociación, lo acordado fue que tales autoridades “señalaran el lote o predio de cada indígena y que luego éste adelantara ante el Ministerio de Recursos Naturales la legalización del mismo, tal como lo describe la ley nacional (L – Decrees), lo que significa que los títulos serían Land lease (*gronhuur*)”³³.

• El estudio de Kambel y Mackay señala

en forma minuciosa los graves efectos que la titulación de tierras a los amerindios y cimarrones, bajo las modalidades derivadas del Acuerdo de Conciliación, tendrían para ellos. Conviene, sin duda y por vía de ejemplo, enunciar algunos de ellos así: estos títulos convertirían a los indígenas y cimarrones en tenedores del Estado; el Gobierno podría dar por terminado el título, a la expiración del término de vida de éste, y no renovarlo; el adjudicatario tendría que pagar una renta anual, so pena de perder el título si dejara de hacerlo por 3 años; las tierras tituladas tendrían que ser destinadas a cultivos permanentes, no rotativos; los títulos serían individuales, lo que contradice las demandas históricas y actuales de las comunidades; los títulos, en fin, serían reales, lo que significa que podrían ser dados como garantía de créditos, corriendo el serio riesgo de perder la tierra.

- No obstante el tiempo transcurrido desde el Acuerdo para la Conciliación Nacional y el Desarrollo, algunos factores como la falta de concreción en normas legales y operativas de los puntos acordados, la inequidad e inconveniencia que para indígenas y cimarrones representaba el compromiso relativo a las tierras, y, sin duda alguna, la ausencia de voluntad política en las instancias del poder del Estado, contribuyen a explicar el que ninguno de los puntos relativos a las demandas de indígenas y cimarrones haya tenido cumplimiento. Ninguna comunidad indígena o cimarrona del país tiene hasta ahora definida legalmente su situación territorial, y tampoco la tienen resuelta los indígenas como personas.

- La atribución que el Estado se ha tomado de apropiación de todas las tierras del país que no tengan títulos de dominio en cabeza de alguien, y la ausencia de títulos de propiedad escritos en cabeza de los indígenas y cimarrones sobre las tierras que poseen, ha motivado el que las comunidades

de ambos sectores sean tenidas como simples ocupantes tolerados del territorio estatal, sin la menor garantía de seguridad, ya que la ocupación y uso de la tierra, así se trate de una ocupación y uso milenarios, no están catalogados como posesión y menos como propiedad, ni se hallan amparadas por las garantías constitucionales relativas a la compensación o indemnización por acciones de despojo, limitación o daño. Las acciones de desalojo de las comunidades de sus tierras y otros múltiples actos de perturbación de su vida comunitaria, no obtienen de ordinario ninguna atención de los órganos del Estado encargados de prestarla. Tal como se dio uno de los primeros y grandes desalojos de varias comunidades cimarronas de sus tierras en 1963, sin indemnización, para construir un embalse destinado a una hidroeléctrica, en los años recientes y ya bajo un Gobierno independiente, se continúan presentando hechos reiterados de perturbación de los derechos territoriales de indígenas y cimarrones.

- El Decreto ya nombrado de 1982, sobre política de tierras, dice que “los derechos de indígenas y cimarrones sobre sus áreas de poblamiento y sus terrenos agrícolas serán respetados, salvo que se presente el conflicto con el interés general”³⁴. Señalamos en el acápite anterior que la ocupación y uso de la tierra de indígenas y cimarrones, a la luz de la legalidad formal y la práctica jurídica del país, no son catalogadas como derechos, y se dijo también que ninguna comunidad ni sus miembros individualmente disponen de títulos escritos emanados del Estado, por lo que la citada norma del Decreto del 82 resulta bastante inocua. Algo más es que, aún en el supuesto de que las comunidades dispusieran de los títulos escritos, su capacidad de reclamación contra los actos perturbadores podría resultar infructuosa, si se tiene en cuenta que en Surinam, por determinación legal del señalado Decreto, el ca-

rácter de asunto de interés general lo comporta cualquier proyecto que haga parte de un plan de desarrollo aprobado³⁵.

Con arreglo a lo señalado, puede afirmarse a manera de conclusión que el Estado de Surinam, aunque tiene un prologado y numeroso inventario de compromisos solemnes de carácter nacional e internacional que le obligan a procurar medios eficaces de reconocimiento y protección de los derechos colectivos fundamentales de los pueblos indígenas y cimarrones, y de sus integrantes como personas, no ha realizado acciones significativas con tales propósitos en sus ya casi cuatro décadas de vida independiente como República. Resulta particularmente lesiva en la vida de indígenas y cimarrones, la ausencia de reconocimiento de sus derechos de dominio y posesión efectiva y definitiva de las tierras que han sido suyas. En 1966, el Ministro de Recursos Naturales, interrogado sobre las demandas y protestas de indígenas y cimarrones contra la complaciente política de concesiones forestales en sus territorios, expresó, refiriéndose a indígenas y cimarrones, que “Ellos tienen que decidir si quieren desarrollo o si prefieren seguir siendo gente atrasada que vive en la floresta”³⁶. No hay, por lo demás, hasta ahora ninguna explicación al continuado silencio de las autoridades del país a las reclamaciones y protestas de los pueblos indígenas y cimarrones, y la frase del Ministro parecería indicar que las autoridades de Surinam consideran a los pueblos indígenas y cimarrones como un simple obstáculo a lo que en este país se ha llegado a identificar como “iniciativas de desarrollo”.

Venezuela: Los lineamientos específicos de política territorial indígena en Venezuela se apoyan hoy, fundamentalmente, en su ordenamiento Constitucional, en el Convenio 169 de 1989 de la OIT y en la llamada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Se mantienen todavía vigentes, a pesar de los drás-

ticos cambios en la orientación de las políticas agrarias, algunos ordenamientos que traían algunas disposiciones relacionadas con la territorialidad indígena, como la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, La ley Forestal de Suelos y Aguas, y la Ley Orgánica del Ambiente. La revisión del conjunto de estos ordenamientos y de algunos más ya derogados, permite hacer el señalamiento de algunas características destacadas que identifican la territorialidad indígena actual y sus perspectivas hacia el futuro:

- Frente al viejo régimen jurídico indígena, amparado en la Constitución Política de 1961, integracionista y asimilacionista, la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela – CRBV - procura ajustarse a las nuevas tendencias del derecho internacional en materia de derechos indígenas, que han venido abriéndose paso en los regímenes de los países latinoamericanos. Estas nuevas tendencias, inspiradas y/o coadyuvadas por las disposiciones del Convenio 169 de 1989 de la OIT, ya adoptado por Venezuela, se concretan en el reconocimiento, dentro del nuevo régimen jurídico de este país, de un conjunto de derechos fundamentales, atribuibles a los pueblos y comunidades, que buscan alcanzar la seguridad y las posibilidades de mejor vida para estas sociedades en el país.

- Tal como se desprende de las normas constitucionales del 99 y del Convenio 169, ya ratificado, el eje central y determinante de la nueva política indígena del Estado venezolano, lo constituye el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre su hábitat y sus tierras tradicionales. Con arreglo a tales normas, este reconocimiento debe hacerse como resultado de un proceso en el que tengan participación los propios pueblos y comunidades, sobre las áreas de ocupación tradicional, como bienes de dominio colectivo, entregados a perpetuidad (por tener la condición de inalienables, intransferibles,

imprescriptibles e inembargables).

- La propiedad colectiva territorial indígena, sin perder la condición de derecho patrimonial, trasciende ampliamente este carácter y, como condición básica de la supervivencia de estas agrupaciones, comporta la doble naturaleza de derecho patrimonial y derecho político. La CRBV así lo entiende y, en la jerarquía de los derechos, la reconoce como uno de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, acreedor de una prioritaria atención y respeto, llamada a incidir en situaciones de conflicto donde los derechos indígenas se hallen en pugna con otros intereses.

- Como derecho fundamental constitucionalmente aceptado, los pueblos y comunidades indígenas tienen la capacidad de demandar válidamente el reconocimiento de propiedad sobre aquellas áreas que tradicionalmente han ocupado, incluyendo aquellas a las que el Estado, en desarrollo de políticas ambientales, hubiere dado el carácter de ABRAES.

- La propiedad territorial indígena, como tal y aún como simple propiedad patrimonial, entraña el dominio y capacidad de uso de los recursos necesarios a la vida de los Pueblos Indígenas, en los términos en que tal vida es entendida tradicionalmente por las culturas indígenas y aceptada por el nuevo orden constitucional.

- Con apoyo en el desaparecido orden constitucional y en los ordenamientos agrarios, también en su mayoría abolidos³⁷, el Estado venezolano había cumplido algunas titulaciones, poco significativas por su número, por el tamaño de las superficies entregadas y la población beneficiada³⁸. Las tierras entregadas a través de estas titulaciones, con arreglo a los ordenamientos en que se apoyaban, aunque eran de carácter colectivo, quedaban sometidas en su uso y disposición al régimen del derecho civil, vale decir que eran enajenables, susceptibles de gravámenes y de prescripción adquisitiva

del dominio. Hoy, en virtud de las nuevas normas constitucionales, estas áreas han adquirido el carácter de propiedades inalienables, imprescriptibles e inembargables. Además, de acuerdo con el régimen de administración que se adopte para las tierras indígenas, las respectivas comunidades de estos espacios, tendrán la capacidad de definir las modalidades futuras de administrarlos.

- Invocando las disposiciones constitucionales, la Asamblea Nacional dio aprobación, en Diciembre del 2000, a la llamada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Esta Ley, que presenta un buen número de disposiciones razonables y que en su parte motiva hace un enunciado justo sobre la conveniencia y responsabilidad del Estado en la legalización del dominio territorial indígena, adolece no obstante de serias limitaciones de las que se hace abreviada mención en las observaciones siguientes.

- El cumplimiento del reconocimiento del derecho de propiedad territorial de los pueblos y comunidades indígenas, por su naturaleza y por las implicaciones que está llamado a producir, supone una serie de requerimientos jurídicos que pueden ser ordenados, siguiendo los momentos del proceso, en tres categorías: anteriores al inicio del trámite, relativos a los actos del proceso de legalización de la tierra, y posteriores al reconocimiento legal de la tierra. En el caso del texto de la Ley comentada, se identifican, para cada uno de estos momentos algunos vacíos que, de no ser resueltos, podrían imposibilitar o, por lo menos, dificultar seriamente el proceso de demarcación, y obstaculizar el pleno disfrute y la correcta administración de las tierras, por parte de los pueblos y comunidades, una vez tituladas por el Estado.

- Mención especial entre tales requerimientos, merecen los temas: de reconoci-

miento de personería jurídica de los pueblos y comunidades indígenas y forma de acreditarla, de una rigurosa definición de los trámites a seguir en el proceso de legalización (con indicación de pasos, de instancias, agentes del Estado que deben intervenir, grado de participación indígena, derechos de terceros etc. etc.) y, sobre todo, de un régimen mínimo de administración de los espacios territoriales que se reconozcan a los indígenas. Ninguno de estos asuntos encuentra respuesta satisfactoria en el texto de la llamada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas.

- El Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas que cursa en la Asamblea Nacional, procura con un enfoque muy amplio enmendar las ambigüedades y vacíos de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Territorios de los Pueblos Indígenas, al asumir el compromiso de definir de manera simultánea el procedimiento para la legalización de las tierras y un régimen de administración de los pueblos y comunidades, que los habilite para actuar como organismos con plena capacidad y en un marco de reglas claras sobre sus derechos y responsabilidades. La adopción de este ordenamiento no sólo representaría una opción para las comunidades que carecen de títulos escriturarios sobre sus tierras, sino la oportunidad para que las comunidades que ya disponen de títulos precarios o insuficientes, puedan obtener un reconocimiento pleno de sus derechos.

- Es probable que con la adopción del nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, queden enmendadas o derogadas convenientemente algunas normas de diversos ordenamientos, aún vigentes pero no siempre congruentes con el nuevo orden constitucional. Sin embargo, sería prudente que en los nuevos ordenamientos legales sobre asuntos de interés nacional (manejo de recursos naturales y

política ambiental, reforma agraria, explotación de recursos mineros y petroleros, participación ciudadana etc.) se incorporaran normas que determinaran con claridad los derechos indígenas y las responsabilidades de respeto a estos derechos, con ocasión de las acciones que pudieran afectarlos en el cumplimiento de estos ordenamientos. Al parecer, esta precaución no ha sido tomada en cuenta, en ordenamientos tan importantes como la Ley de Reforma Agraria y Desarrollo, ni en la ley de minería, dos esferas de la política del Gobierno, donde los derechos de los indígenas pueden verse frecuentemente amenazados.

- No obstante los cuatro largos años transcurridos desde la aprobación de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, el Estado no ha expedido aún el reglamento necesario para poner en marcha el proceso de reconocimiento de los derechos territoriales a los pueblos indígenas. Las múltiples limitaciones y ambigüedades de la Ley y, al parecer, algunas diferencias de criterio entre los dirigentes indígenas y los funcionarios del Gobierno, han retardado injustificadamente la adopción del instrumento legal esperado. Mientras tanto, las propias organizaciones indígenas, con el apoyo de diversas entidades, han venido avanzando en algunos trabajos de autodelimitación de lo que serán sus futuros territorios legalmente reconocidos.

Notas

- 1 El artículo 13 del Convenio 169 de 1989, dice que, al hablar de tierras de indígenas, el término debe incluir el concepto de territorio, "lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".
- 2 Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria, artículo 3º Numeral III.
- 3 Ibid.
- 4 Ley 1700 de Julio 12 de 1996, artículo 32.

- 5 Decreto 97/267, de abril de 1987, que modifica el dominio del Estado, y lo relativo a las concesiones territoriales y otros actos aprobados por el Estado en Guayana, con vistas a la explotación o creación de sus inmuebles territoriales; Sección III – Derechos de las comunidades que obtienen tradicionalmente sus medios de subsistencia del bosque.
- 6 Artículo R. 170-56.
- 7 Artículo R. 170-58.
- 8 Artículo R. 170-57.
- 9 Dispone, entre otras cosas, esta Resolución del Consejo de Ministros que “los pueblos indígenas tienen el derecho a elegir sus propias vías de desarrollo, que incluye el derecho a formular objeciones a los proyectos, particularmente en sus territorios tradicionales.”
- 10 Amerindian Act, 1967.
- 11 State Lands Act, 1903.
- 12 Report of the British Guiana Independence Conference (1965). Anex C, paragraph 1
- 13 Amerindian Lands Commission Act, 1966.
- 14 La milla cuadrada equivale aproximadamente a 259 hectáreas.
- 15 Aproximadamente 1. 165. 500 hectáreas.
- 16 Aproximadamente 1. 554. 000 hectáreas.
- 17 Artículos 212 A, B, C, D, E y F.
- 18 El artículo 8°. De la Ley de Comunidades Nativas (Decreto No. 22175 de Mayo 9 de 1878) dice: “Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso”.
- 19 Un estudio del Tratado de Cooperación Amazónica de 1996, señalaba que para 1993, 760 comunidades nativas, con un número total de 22. 256 familias, habían recibido títulos de propiedad de la tierra sobre un área total de 3. 901. 103 hectáreas. Esto querría decir que cada título en promedio fue para unas 30 familias y sobre una superficie de 5. 133 hectáreas. Resulta claro que, difícilmente, podrían haberse dado títulos a Pueblos Indígenas.
- 20 Decreto Ley 20653 de 1974.
- 21 Decreto 26253 de Diciembre 2 de 1993.
- 22 Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural.
- 23 Dandler Jorge y otros: Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible. Oficina Internacional del Trabajo –OIT-. Documento de Trabajo No. 68, Lima, Febrero de 1998.
- 24 Decreto Legislativo 613 de 1990.
- 25 Resolución Ministerial (Ministerio de Energía y Minas) No. 596 de Diciembre 20 del 2002.
- 26 Ley 24656 del 13 de Abril de 1987.
- 27 Ley 24657 del 13 de Abril de 1987.
- 28 Núñez Palomino, Pedro Germán: Derecho y Comunidades Campesinas en el Perú, 1969 – 1988. Centro de Estudios Regionales Andinos, CBC, y Centro de Educación Ocupacional Jesús Obrero, Cusco, Perú, 1996.
- 29 Decree L- 1 1982 – Basic Principles on Land Policy, art. 1.
- 30 Véase amplia información en: Kambel, Elen-Rose and Mackay, Fergus, op. cit.
- 31 El Consejo de Desarrollo del Interior (Raad voor de Ontwikkeling van het Binnenland – ROB) fue creado en el Acuerdo de Conciliación, como un organismo responsable de la atención al tema de las tierras de indígenas y cimarrones y de las tareas de remediar los daños ocasionados por el conflicto.
- 32 Acuerdo para la Conciliación Nacional y el Desarrollo, Agosto 8 de 1992.
- 33 Kambel, Elen-Rose and Mackay, Fergus, op. cit.
- 34 Decree L- 1 1982 – Basic Principles on Land Policy, art. 4. 1.
- 35 Idem, artículo 4. 2.
- 36 Entrevista con RFO, TV francesa en Guayana Francesa, Julio 26 de 1996 (citada en Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links and World Rainforest Movement, op. cit.)
- 37 Ley de Tierras Baldías y Ejidos (de Agosto de 1936, artículos 78 a 95), Ley de Reforma Agraria (Marzo de 1960, artículos 57 a 101), Reglamento General de la Ley de Reforma Agraria (artículos 72 a 97), Reglamento Especial de la Ley de Reforma Agraria sobre Regularización de la Tenencia de la Tierra (artículos 5 a 22) etc.
- 38 Informes del año 1996, daban cuenta de que para entonces el Estado venezolano había titulado a las comunidades indígenas un total de 1. 305. 843 hectáreas a favor de 19. 062 personas, que representaban poco menos del 19% de la población indígena amazónica del país (“Tierras y Areas Indígenas en la Amazonía”, TCA, Secretaría pro Tempore, Lima 1996).
- 39 Puede hacerse alusión, por ejemplo, a los levantamientos de Tupac Katari en Bolivia, de José Gabriel Tupac Amaru y de Felipe Velasco Tupac Inca Yupanqui en Perú, a la guerra de más de un

siglo de los Páez, en el sur de Colombia, contra los ocupantes europeos, o a las luchas de los pueblos de Las Guyanas contra los intentos de ocu-

pación de varios países europeos durante todo el siglo XVI y buena parte del XVII.

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Existe alguna diferencia legal entre los términos “pueblo”, “comunidad”, “asentamiento” y “grupo”, cuando ellos se refieren a sociedades indígenas consideradas en las normas jurídicas?
- ¿Qué acepciones legales tiene el término “territorio”, que debe ser objeto de aclaración constante dentro de las disposiciones relacionadas con los Pueblos Indígenas?
- ¿Por qué en los países donde falta un desarrollo legal de las disposiciones constitucionales sobre Pueblos Indígenas, estos últimos no proponen proyectos que, siguiendo los trámites jurídicos previstos en la Constitución, puedan convertirse en leyes que les garanticen su derecho sobre la tierra y todos los que de éste se derivan y con él se relacionan?
- Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, afrontan problemas similares por carencia o ambigüedad de regulaciones jurídicas en algunos asuntos indígenas. ¿Sería viable que, en defecto de legislaciones nacionales, se pudiese aprobar, en el seno de la Comunidad Andina de Naciones por ejemplo, un Convenio que definiera un régimen común en tales materias?
- ¿Son coincidentes los términos “área protegida”, “parque natural”, “reserva ecológica” y “reserva de la biosfera” ?.
- ¿Qué fundamentos de carácter histórico, político y jurídico invocan un buen número de Estados suramericanos para reclamar dominio patrimonial sobre las tierras carentes de títulos escritos?
- ¿Qué fundamentos de carácter histórico, político y jurídico podrían invocar los pueblos indígenas, para sustentar el dominio sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado?
- El otorgamiento de derechos colectivos a las sociedades indígenas, entre otros el de la tierra, es visto por Francia y sin duda por Suriname como una forma de discriminación a favor de un sector de población. ¿Qué razones podrían esgrimirse a favor y en contra de tal planteamiento?

Guía para el tutor

Resultará oportuno que, en el esbozo de esta temática, el profesor adelante una reflexión detenida sobre el significado de la tierra para la vida de los Pueblos Indígenas: sobre su importancia histórica, sociopolítica, económica y su importancia religiosa y cultural.

A propósito de la importancia histórica de la tierra, resultará oportuno aludir a cómo, desde la ocupación europea y durante toda la Colonia, las guerras y movimientos de resistencia indígena americana, se motivaron y se dieron como medio de mantener y proteger el espacio territorial. De ello hay abundantes ejemplos en cada uno de los países³⁹. También ha ocurrido igual

durante el período de la vida republicana y de ello se registran también abundantes testimonios en los levantamientos y revueltas de fines del siglo XIX en Bolivia contra las leyes de división de las tierras comunales; en la resistencia de los indígenas colombianos y venezolanos contra la ofensiva liquidacionista de los Resguardos y cabildos durante todo el siglo XIX y primeras décadas del XX; en las sucesivas revueltas y sublevaciones de los indígenas ecuatorianos de la Sierra, durante todo el siglo XIX y el XX, por asuntos territoriales o relacionados con estos; y en la lucha de resistencia los pueblos indígenas y cimarrones de Surinam, contra la dictadura militar de la década de los ochenta del siglo pasado. También es útil señalar cómo, a la par con las formas de resistencia y reclamación violentas, se dieron las modalidades de oposición legal, con demandas y reclamaciones ante los organismos de los Estados.

A propósito de la importancia socio-política, será conveniente hacer notar la estrecha relación que se da entre la conservación de la tierra y el mantenimiento de la unidad cultural y social de las agrupaciones indígenas. Sobre todo hacer notorio el hecho de cómo la pérdida de la tierra representa, de ordinario, la pérdida de la autonomía de gobierno interno y, con ella, el paso de las poblaciones indígenas a la dependencia de otros sectores.

A propósito de la importancia económica, un asunto que no demanda ni grandes justificaciones ni grandes explicaciones, bien podría ponerse a consideración de los estudiantes el caso bien conocido de los problemas que enfrentan un crecido número de

Pueblos Indígenas de la Región Amazónica de los nueve países, como resultado de la drástica reducción del territorio sufrida en las últimas dos décadas, como resultado del avance de la colonización y de la acción de empresas extractoras de recursos naturales. Con la tierra, estas comunidades han perdido las fuentes tradicionales de su economía, la caza, la pesca, la recolección y la posibilidad de aprovechamiento rotativo de suelos para sus chagras. Han perdido también las fuentes de recursos para sus viviendas y para conseguir muchos productos del bosque para su medicina tradicional.

A propósito de la importancia religiosa y cultural de la tierra, convendrá que el profesor haga énfasis en la revisión del sentido indígena tradicionalmente asignado a la tierra cuando se le identifica como la Madre Tierra. Indicar como este sentido se origina en la ligazón que se da entre el espacio de vida de un pueblo y su tradición, sus creencias, su cosmogonía y su historia en general. Conveniente también aludir al problema ocasionado a los grupos humanos con el hecho del desarraigo, por las secuelas de inseguridad y despojo supremo, no sólo por el hecho material de verse privados de este bien, sino por el más sensible de verse despojados de la base de la identidad. Tal vez resulte también ilustrativo explicar cómo esta comunión cultural y, sobre todo espiritual, con la tierra no es característica exclusiva de las culturas indígenas. Otras expresiones de la espiritualidad, como la cristiana, judía o mahometana, mantienen y cuidan espacios físicos como expresiones de su fe y sus sentimientos más trascendentes.



Ejercicio

Realizar de manera organizada y teórica, un simulacro de reasentamiento obligatorio de una comunidad indígena, encargando a diversas comisiones conformadas dentro del grupo de participantes en los eventos de capacitación, de las diferentes tareas que sea necesario emprender para que el hecho, no sólo no destruya los cimientos de la comunidad, sino que sirva además para impulsar una nueva etapa de crecimiento cultural en ella.



Lectura prioritaria

- Titulación de Tierras y Pueblos Indígenas, un estudio de Roger Plant y Soren Hvalkof, publicado por el BID, 03- 2001 (www.iadb.org/sds/doc/IND%2D109S.pdf).



Lecturas recomendadas

- Manifiesto por la Tierra y el Territorio de Indígenas Bolivianos, publicación de Organizaciones Indígenas de Bolivia, Diciembre de 2002. (Carpeta 2, Bolivia)
- Comunidades y Tierras en el Ecuador, de Luciano Martínez (Carpeta 2)
- Liberación y Derechos Territoriales en Ucayali, artículo de Pedro García Hierro y otros publicado en IWGIA N° 24, Copenhague 1998
- Concepto sobre el Viejo y el Nuevo Orden Legal Indígena en Venezuela, de Roque Roldán Ortega, para COAMA, Guarne 2001 (carpeta 2, Venezuela).
- Tierras y Territorios de los Pueblo Indígenas (Capítulo III del libro Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio, de Raúl Arango y Enrique Sánchez, DNP, 2002. (www.dnp.gov.co) (carpeta 2, Colombia)
- Tierras Indígenas en Brasil: Reconocimiento Oficial de los Derechos Territoriales como proceso político, de Carlos O. Ricardo (Artículo del libro Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía, Gaia-CEREC, Bogotá, 1993).
- Indigenous Rights in Guyana, Guyana Paper submitted at Indigenous Rights in the Commonwealth Caribbean and Americas Regional Expert Meeting Amerindian Peoples' Association (APA), by Carolyn Rodrigues M.P., Minister of Amerindian Affairs, June 2003. (www.cpsu.org.uk/downloads/Carolyn-%20Rodrigues.pdf)
- Indigenous and Maroon Rights in Surinames Land Legislation, Chapter 3 of the book The Rights of Indigenous Peoples and Maroons in Suriname, by Ellen-Rose Kambel and Fergus Mackay, IWGIA document No. 96, 1999.

Significado de los derechos territoriales indígenas por países

Objetivo

Lo que se busca al desarrollar este capítulo es dar a conocer a profesores y estudiantes, la normatividad vigente en materia de territorios indígenas en cada uno de los países amazónicos, haciendo una reseña de las disposiciones legales más importantes y señalando cómo funcionan al interior de cada Estado los aspectos fundamentales del derecho de propiedad sobre la tierra.

Descripción del tema

En el desarrollo de esta temática se trabajará en el examen, dentro de cada uno de los nueve países, de tres materias estrechamente relacionadas entre sí y que, en su conjunto, identifican el mayor o menor grado de solidez del dominio territorial indígena en cada uno de ellos. Las tres materias son: la naturaleza y características de la propiedad indígena sobre la tierra, el acceso a esta propiedad y la capacidad dispositiva que sobre la tierra tienen los titulares indígenas de su dominio; y la administración y uso que pueden ejercer los indígenas sobre la tierra de su propiedad. Una materia adicional, la de los derechos de los indígenas sobre los recursos de sus territorios, juega también un papel importante en la solidez o fragilidad del dominio territorial indígena. Pero la amplitud y complejidad de esta materia, hace forzoso su tratamiento inde-

pendiente. Se ocupará, entonces, el desarrollo de esta cuarta temática, de las tres materias inicialmente señaladas.

Significado de los derechos territoriales indígenas en Bolivia

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

La Constitución boliviana otorga a la propiedad privada el carácter de derecho fundamental. Dice el texto legal que toda persona, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, tiene derecho “a la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una función social” (artículo 7, literal i). Añade el mismo ordenamiento que este derecho se halla garantizado “siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”; y agrega que “por causa de utilidad pública o

cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a la ley y previa indemnización justa”, puede proceder la expropiación (artículo 22).

La misma Constitución trae dos normas adicionales sobre esta materia. La primera, del artículo 165, de acuerdo con la cual “las tierras son del dominio originario de la Nación, y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económicas y de desarrollo rural”. La segunda, del artículo 171 en la cual “se reconocen, respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los Pueblos Indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen”.

El Convenio 169 de la OIT (ratificado por Bolivia en Diciembre de 1991) determina que “deberá reconocerse a los pueblos interesados (indígenas) el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan... y tomarse medidas para salvaguardar el derecho a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (artículo 14). Este mismo convenio aclara que el término tierras debe incluir el concepto de territorio como equivalente a la totalidad del hábitat de las regiones ocupadas o, de alguna manera, utilizadas por los indígenas (artículo 13).

La Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria¹ reitera los textos constitucionales sobre tierras de indígenas (artículo 3º III); determina que las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente “no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción” (ídem); establece que el manejo interno de tales espacios en su dis-

tribución y uso, “se regirán por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres” (ibídem); puntualiza que estarán exentas “del pago del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria” (artículo 4º. III); define las tierras comunitarias de origen como “los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo” (artículo 41, numeral 5); define las propiedades comunarias como “aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios” (artículo 41, numeral 6); declara compatible “la titulación de tierras comunitarias de origen con la declaratoria de áreas protegidas” (artículo 44, II); consagra que “las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente, por su especial naturaleza, cumplen una función social (artículo 59, IV); y dice, en fin, que las tierras tituladas *pro indiviso*, a favor de las comunidades y Pueblos Indígenas u originarios “serán reconocidas como tierras comunitarias de origen, siempre y cuando sus titulares mantengan formas de organización, cultura e identidad propias y así lo soliciten” (disposición transitoria quinta).

Del examen de estas notas, pueden destacarse las siguientes características de la propiedad territorial indígena en Bolivia, como elementos de su naturaleza:

- Se trata de una forma de dominio colectivo, reconocido como un derecho fundamental. El profesor deberá explicar cómo, en el régimen boliviano, este derecho es considerado a la vez como derecho de la persona de la comunidad individualmente consideradas y como derecho de la comuni-

dad en su conjunto. Y deberá puntualizar el sentido y la proyección que tiene el reconocimiento del carácter de fundamental para un derecho, en cuanto a la prelación que tiene su vigencia y aplicación frente a otros derechos y en las responsabilidades de protección que debe prestarle el Estado.

- Es un derecho que tiene una función específica: la de asegurar la vida, la permanencia, el bienestar y las posibilidades de mejoramiento de las personas de la comunidad. El profesor debe ampliar este punto, trabajando con los alumnos sobre la manera como la propiedad puede cumplir esta función.

- Es un tipo de propiedad especial o, como lo designan algunos juristas, *sui generis*, por su carácter de propiedad no disponible para efectos comerciales. El profesor deberá explicar el significado de las notas que le confieren esta condición, tales como: no reversión, inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad y no susceptibilidad a gravámenes, lo mismo que la exención de todo tipo de gravámenes fiscales.

- Haciendo referencia sólo a las llamadas Tierras Comunitarias de Origen, el derecho de propiedad sobre ellas se apoya, como lo dice su nombre y como se deriva de las normas constitucionales e internacionales (Convenio 169), en la tenencia y posesión tradicional ejercidas por las comunidades. En este sentido los actos del Estado para su legalización constituyen actos de reconocimiento a un derecho preexistente, no actos discrecionales o caprichosos del Estado.

- Los derechos de propiedad sobre las Tierras Comunitarias de Origen no entrañan sólo la propiedad sobre la tierra, sino sobre el territorio. El término territorio goza de diferentes acepciones en el campo jurídico, que deben ser consideradas por el profesor en este punto.

- La propiedad de las Tierras Comunitarias de Origen es compatible con la creación y existencia de parques nacionales y

otras áreas protegidas. El profesor deberá ampliar este punto, explicando el porqué resulta posible esta coexistencia. Resaltar el carácter de derecho originario que tienen los indígenas a la tierra que han ocupado y poseído por tradición, y de derecho fundamental. Aclarar también cómo el sistema de áreas protegidas no constituye un régimen de propiedad sino de protección. Debe advertirse, no obstante, que no hay uniformidad de criterios en este punto, porque la Ley de Medio Ambiente² dice que “las áreas protegidas son patrimonio del Estado y de interés público y social”. Como este carácter no es de origen constitucional, parece primar la norma constitucional que dispone el reconocimiento del derecho territorial a los indígenas sobre sus tierras tradicionales.

Acceso a la propiedad territorial y capacidad dispositiva

La Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria de Bolivia, dice que “Las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante trámite administrativo iniciado ante las direcciones departamentales o a través de las jefaturas regionales...”. Y añade que “la dotación será a título gratuito exclusivamente a favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas originarias” (artículo 42, numerales I y II). Dice igualmente la Ley que “Las tierras fiscales serán dotadas y adjudicadas de acuerdo a su vocación de uso...”, y que “la dotación será preferente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o de aquellas que la posean insuficientemente” (artículo 43, numeral 3).

La Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria de Bolivia ha previsto como un prerequisite necesario para el cumplimiento de los trabajos de dotación y titulación de tierras, la realización del saneamiento, en-

tendido como “el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria”, que puede realizarse de oficio o a petición de parte (artículo 64). Agrega la Ley que en el saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen, “se garantiza la participación de las comunidades y Pueblos Indígenas y originarios”, que “las propiedades de terceros situadas al interior de las tierras comunitarias de origen que durante saneamiento reviertan al dominio de la Nación, serán consolidadas por dotación a la respectiva tierra comunitaria de origen”, y que si las propiedades de terceros saneadas disminuyen notoriamente las tierras indígenas, el Instituto de Reforma Agraria procederá a dotar de tierras adicionales a los indígenas en zonas donde existan tierras disponibles, “previa consulta con los beneficiarios” (artículo 72).

El Reglamento General de la Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria³, dedica un amplio espacio de su articulado⁴ a fijar los procedimientos a través de los cuales, las comunidades campesinas y los pueblos y comunidades indígenas y originarias pueden obtener del Estado el reconocimiento del derecho de dominio sobre sus tierras comunarias y tierras comunitarias de origen. Este procedimiento debe iniciarse con la solicitud de los pueblos o comunidades interesados ante las autoridades del INRA. Después del examen que cumple esta entidad de la solicitud y que puede derivar en su aceptación o su rechazo, si no reúne los requisitos o la información que la justifiquen, se requiere, de varias oficinas del mismo INRA y de otros organismos, el aporte de informaciones complementarias para dar inicio a las diligencias de fondo que implican trabajos de campo. De no haber mediado anteriormente un proceso de saneamiento de la propiedad, esta fase deberá surtirse, realizando la evaluación técnica y jurídica de las circunstancias en las que se

encuentran las tierras demandadas en dotación (si existen terceros ocupantes y en qué calidad y con qué títulos, si hay superposición de las áreas demandadas con otras solicitudes, si existen concesionarios de aprovechamiento de recursos naturales etc. etc.). Surtida éstas y otras diligencias, y no presentándose objeciones que determinen la suspensión temporal o definitiva de la solicitud, la Dirección del INRA dictará la resolución de dotación y titulación “sobre las superficies disponibles” y a favor del pueblo o comunidad indígena. Esta resolución deberá ser puesta en conocimiento de las Superintendencias Sectoriales del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables –SINRENARE-. Con apoyo en esta resolución y sus antecedentes, la Presidencia de la República, procederá después a proferir la llamada Resolución Ejecutorial que pone fin al procedimiento.

Así sucintamente descrito, el procedimiento parece sencillo. En la realidad se trata de un procedimiento largo y abundante en instancias y en diligencias ineludibles. Además, como lo han señalado algunos investigadores, al hablar del saneamiento de los TCOs. , “Este complejo proceso se lleva adelante con marcadas dificultades, especialmente en áreas de superposición de derechos por doble o triple titulación de un mismo predio, en regiones de rápida valoración del mercado de tierras como producto de la ampliación de la frontera agrícola con cultivos de soya, en áreas que ahora corresponden a Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y que en el pasado reciente estuvieron ocupadas por propiedades ganaderas, y en el pie de monte de límites de áreas protegidas donde habitualmente se asientan colonizadores espontáneos. Cada una de estas formas de acceso y propiedad de la tierra tiene una distinta modalidad de saneamiento, lo que hace al proceso lento y complejo”⁵.

Más adelante, el mismo estudio antes citado apunta que aunque este proceso está modificando favorablemente la estructura de propiedad de la tierra en esta región y abriendo a los Pueblos Indígenas del Oriente, importantes espacios de tierras de bosques, “está encontrando serios obstáculos que es necesario remover. En algunos casos no se han resuelto los conflictos con otros propietarios o poseedores al interior de las TCOs. Estos “terceros” reclaman también sus derechos como propietarios. En pocos casos se han encontrado exitosas fórmulas conciliatorias entre indígenas, ganaderos y empresas agrícolas. Pero en la mayoría, el conflicto no está resuelto. Además existen tensiones entre Pueblos Indígenas orientales y grupos de colonizadores indígenas provenientes de la Región Andina. No se ha avanzado aún en la generación de capacidades nuevas para la gestión territorial de las TCOs”⁶.

En un reciente pronunciamiento de las Organizaciones Indígenas y Campesinas de Bolivia, se hacen múltiples y muy duros cuestionamientos a los programas agrarios que viene adelantando el Gobierno boliviano en desarrollo de la Reforma Agraria y demandan un cambio radical en estas políticas que, a su juicio, están desconociendo los derechos de los Pueblos y Comunidades indígenas y originarias y las comunidades campesinas, a la vez que se está favoreciendo a los sectores de grandes propietarios. Así, entre sus formulaciones, explican que “La regularización de derechos agrarios o saneamiento no se ejecuta de acuerdo a Ley, sólo sirve para gastar millonarios recursos provenientes de la cooperación internacional y para encubrir los fraudes y delitos de los traficantes de tierras. En este proceso están comprometidas las autoridades políticas, judiciales y policiales, varias de ellas, beneficiarias directas del asalto a la tierra. Las tierras fiscales identificadas, pese a los

compromisos asumidos con los indígenas y campesinos para ser dotadas a favor de estos sectores, han sido paulatinamente entregadas a las empresas madereras, y el denominado “plan tierra” ha previsto la entrega de las últimas tierras fiscales a los madereros encubiertos como ASL.”⁷.

Una Reflexión final sobre este punto, permite afirmar que se han dado en Bolivia en los últimos años algunos claros avances en los ordenamientos legales que abren posibilidades para el acceso de los pueblos y comunidades indígenas del país a la tierra. Resulta claro, sin embargo, que por dificultades de orden social y político y por limitaciones en los mismos instrumentos, legales y administrativos, diseñados para reconocer este derecho a los indígenas, los trabajos de dotación y legalización se cumplen con muchas limitaciones y extrema lentitud.

Acerca de la capacidad dispositiva que sobre la tierra de su pleno dominio puedan tener los Pueblos y Comunidades Indígenas y Campesinas, ya se hizo mención en un aparte anterior al hablar de la naturaleza y características de la propiedad, a las notas de inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad y no susceptibilidad a gravámenes que comporta este tipo de propiedad. Será necesario que el profesor vuelva sobre este punto, haciendo una revisión de algunas de las opiniones que a favor y en contra de estas restricciones se han formulado. Las organizaciones indígenas, en Bolivia y en todo el Continente, han apoyado la inamovilidad e intangibilidad de los territorios indígenas. En Bolivia, algunas opiniones en contra han sido señalados en algunos estudios o ensayos recientes⁸. Acerca de la capacidad dispositiva que, en el interior de sus tierras y en el marco de sus pueblos o comunidades, puedan tener los indígenas, resulta oportuno al profesor señalar, cómo, con arreglo a las normas constitucio-

nales, el reconocimiento de la propiedad de la tierra entraña la capacidad de uso y aprovechamiento de los recursos de estos espacios, y la de cumplir esta y otras funciones de acuerdo con las normas y procedimientos propios de su tradición y su cultura (artículo 117). Una más amplia reflexión sobre el tema, podrá cumplirse en el examen y análisis del punto siguiente.

Administración y uso de la propiedad

En algunos países latinoamericanos, como sucede en Colombia y Perú, han sido adoptadas leyes especiales que definen, dentro de unos marcos o patrones más o menos amplios según el caso, las formas de gobierno y administración que deben observar las comunidades indígenas en el manejo de sus asuntos internos en general y, entre ellos, el de la administración de las tierras de su dominio. Aunque algunas de estas leyes se ocupan de fijar pautas para el manejo de asuntos de exclusiva incumbencia de los comuneros, por lo regular, se ocupan con preferencia de proveer formas de manejo de aquellos asuntos en los que se definen relaciones de las comunidades con otros sectores o personas o en los cuales se da la concurrencia de intereses de indígenas y no indígenas. Bolivia no ha acogido hasta ahora una ley de este tipo. Por esta razón las bases o fundamentos para definir la forma de administración y uso que puedan cumplir las comunidades en sus tierras, se encuentran en las pocas disposiciones que traen algunos ordenamientos legales.

Encabeza la lista de estos ordenamientos la propia Constitución Política, de acuerdo con la cual, con el de la tierra, el Estado también reconoce a los Pueblos Indígenas el derecho de “uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lengua, costumbres e instituciones...”; “reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y cam-

pesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos”; y reconoce a las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas la capacidad de “ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad con sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y a las leyes” (artículo 171).

También el Convenio 169 de 1989 de la OIT, trae en muchos de sus artículos disposiciones muy claras sobre la responsabilidad de los Estados en el reconocimiento de las instituciones y formas de administración y gobierno tradicionales de los Pueblos Indígenas. Así puede observarse en los artículos 4-1, 5- a y b, 7-1, 8- 1 y 2, 9, 10-1, 17-1 etc. De su revisión resulta claro que constituyendo, como constituye, la tierra un factor importante de seguridad para la vida y el desarrollo de estas sociedades, este respeto y reconocimiento de las instituciones y formas de organización y gobierno internos deben forzosamente tener en la administración de sus tierras un ámbito de aplicación permanente.

La Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria, por su parte, a más de reproducir los textos constitucionales ya antes señalados, determina que “La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres”. Y añade enseguida que “En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los Pueblos Indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional” (artículo 3º numeral III). El conjunto de los textos legales de orden Constitucional, del Convenio 169 y de la Ley de Nacional de Reforma Agraria, per-

miten formular algunas reflexiones a modo de conclusiones, entre muchas otras que sin duda podrán, con la orientación del profesor, extraer los alumnos del Seminario:

- La administración y la capacidad de uso de los territorios indígenas legalmente reconocidos, como de su dominio, a los pueblos y comunidades indígenas y campesinas en Bolivia, son asuntos en los cuales sus titulares tienen poder decisorio, de acuerdo con las formas y modalidades de administración y uso que por costumbre y tradición hubieren mantenido. En el cumplimiento de sus funciones, para ejercer esta administración y disponer el uso de sus espacios de vida, las comunidades se encuentran habilitadas, al reconocerse constitucionalmente su condición de personas jurídicas.

- Con la salvedad de lo que se apuntará más adelante con relación a la propiedad y administración de los recursos naturales de las tierras de indígenas (asunto sobre el cual no existe claridad en los ordenamientos bolivianos), debe entenderse que en lo concerniente al territorio, los pueblos y comunidades indígenas y originarias y las campesinas, tienen un grado avanzado de autonomía para el manejo y uso de sus espacios, sometiéndose para tal ejercicio a sus propios ordenamientos o normas tradicionales, siempre y cuando en estas no se entre en contradicción con los ordenamientos legales del país (constitucionales y ordinarios).

- No está definido en ningún texto jurídico boliviano lo que deba entenderse por el “sistema jurídico nacional” y esta indefinición puede acarrear dificultades para determinar en qué oportunidad las instituciones y costumbres jurídicas de los indígenas podrían entrar en conflicto con dicho sistema. Si por tal se entiende exclusivamente el conjunto de las disposiciones fundamentales (la Constitución y los Convenios acogidos por el país), el asunto resultaría comprensible. Aún sería entendible si en aquel “sistema jurídico nacional” estuvieran

comprendidas algunas leyes de aplicación general por ser de interés público. Pero si por tal sistema se entendiera la globalidad de los ordenamientos jurídicos nacionales, tal vez la norma de respeto a los ordenamientos jurídicos propios de los indígenas podría resultar bastante inocua. Algo que también es necesario hacer notar es que no está señalado el modo y procedimiento, y en quien recae la responsabilidad, de definir cuándo y en qué medida se puede haber dado la contradicción entre las normas indígenas y el “sistema jurídico nacional”.

- Un claro vacío que se presenta con la ausencia de un régimen general de administración de los territorios y tierras indígenas por parte de los pueblos y comunidades indígenas, se pone de manifiesto en la atención y solución de aquellos asuntos en los que los intereses indígenas entran en concurrencia o contradicción con intereses de sectores no indígenas, de personas naturales o jurídicas, privadas o públicas. Estos asuntos se suscitan frecuentemente con el Estado que debe velar por el cumplimiento de ciertas medidas de interés general (construcción y mantenimiento de vías, construcción de obras públicas, vigilancia sobre el manejo del medio ambiente etc.). Pero también con particulares cuyos intereses o derechos pueden verse enfrentados con los intereses y derechos de los indígenas. La simple vigencia en las comunidades de la normatividad tradicional no garantiza la solución de estas eventualidades.

Significado de los derechos territoriales indígenas en Brasil

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

La Constitución Brasileña, en el artículo 5º, del Capítulo I, relativo a los derechos y deberes individuales y colectivos, señala entre los derechos el de la propiedad, que será

garantizado por el Estado, deberá cumplir su función social, y con relación a él la ley establecerá el procedimiento para la expropiación de la propiedad por necesidades de utilidad pública o interés social, mediante justa y previa indemnización en dinero, exceptuados los casos previstos en la Constitución, afirmando además que, en caso de inminente peligro público, las autoridades podrán usar la propiedad particular, asegurando al propietario la indemnización posterior si hubiere daño.

La misma Constitución trae, además, varias normas que se refieren de manera específica a la propiedad territorial indígena. La del que determina entre los bienes de la Unión “las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas” (artículo 20 –XI). La que señala, entre los derechos reconocidos a los indígenas, “los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, siendo de competencia de la Unión demarcarlas, proteger y hacer respetar todos sus bienes” (artículo 231). La que define como tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas “las que son por ellos habitadas en forma permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la reservación de recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos y costumbres tradicionales” (artículo 231-1). La que determina que “las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas están destinadas a su posesión permanente, teniendo estos el derecho de usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos que en ellas existen” (artículo 231-2). La que establece que las tierras de indígenas “son inalienables e intransferibles y los derechos sobre ellas son imprescriptibles” (artículo 231-4). La que prohíbe “la remoción de los grupos indígenas de sus tierras, salvo *ad referendum* del Congreso Nacional...” (artículo 231-5). Y la que define

como nulos y sin efectos jurídicos “los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la posesión” de las tierras de indígenas.

El Convenio 169 de la OIT (ratificado por Brasil en Junio de 2002) determina que “deberá reconocerse a los pueblos interesados (indígenas) el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan... y tomarse medidas para salvaguardar el derecho a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (artículo 14). Este mismo convenio aclara que el término tierras debe incluir el concepto de territorio como equivalente a la totalidad del hábitat de las regiones ocupadas o, de alguna manera, utilizadas por los indígenas (artículo 13).

De la ley No. 6001 de 1973, o Estatuto del Indio, notablemente reformado y derogado en parte de su articulado por la Constitución de 1988, mantienen su vigencia algunas normas de interés en el tema de los derechos territoriales. Señala este ordenamiento que “Las tierras indígenas no podrán ser objeto de arrendamiento o de cualquier acto o negocio jurídico que restrinja el pleno ejercicio de la posesión directa por la comunidad indígena o por los silvícolas. En esas áreas está vedada a cualquier persona extraña a los grupos tribales o comunidades indígenas la práctica de la caza, la pesca o la recolección de frutos así como de actividad agropecuaria o extractiva” (artículo 18). Dice, además, que “Son de propiedad plena del indio o de la comunidad indígena, según sea el caso, las tierras obtenidas por cualquiera de las formas de adquisición del dominio, en los términos de la legislación civil” (artículo 32).

Del examen de estas notas, pueden destacarse las siguientes características de la propiedad territorial indígena en Brasil, co-

mo elementos de su naturaleza:

- Brasil reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la tierra como un derecho fundamental y como un derecho originario, es decir un derecho preexistente a la creación del Estado. Sin embargo, acogiendo un modelo de reconocimiento legal diferente a la mayoría de los países latinoamericanos, no otorga a los indígenas el pleno dominio y propiedad, sino la posesión exclusiva de la tierra, reservándose el Estado el dominio de la misma. Resulta importante a propósito de este modelo de reconocimiento, examinar con detenimiento las razones de carácter histórico jurídico y práctico invocadas por el Estado para acogerlo y mantenerlo, y los cuestionamientos que se le han formulado.

- Brasil asigna como funciones o fines esenciales al reconocimiento legal de tierras a los pueblos y comunidades indígenas los de: asegurar la vida, la permanencia y las posibilidades de mejoramiento de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes. El Estado acepta como un derecho fundamental de los pueblos indígenas el de mantenimiento y desarrollo de su identidad étnica, y reconoce que la posibilidad de defensa de esta identidad se encuentra ligada a la ocupación de un espacio propio de vida. También, al aceptar el derecho indígena a la tierra como un derecho originario, Brasil procura con su reconocimiento satisfacer el cumplimiento de una responsabilidad histórica.

- El carácter de permanencia a perpetuidad que se le confiere a los pueblos y comunidades indígenas, determina el que la posesión de la tierra goce de una plena seguridad y estabilidad, lo que ha determinado el otorgamiento a dicha posesión del carácter de inalienable, intransferible e imprescriptible. En los trabajos de formación, estas notas o características deberán ser esclarecidas convenientemente a la luz del significado que puedan tener en el contexto de los

ordenamientos de la legislación civil brasileña, y del que puedan representar en la tradición de los pueblos indígenas.

- Aunque al aprobarse la Constitución brasileña de 1988 aún no existía el Convenio 169 de la OIT, la comprensiva descripción que del espacio de vida que debe ser reconocido a los pueblos indígenas hace la Constitución, se armoniza sin dificultad con la tipificación que del territorio indígena trae el mencionado Convenio. La circunstancia de que el Estado brasileño haya determinado ratificar este último instrumento internacional representa, sin duda, un elemento que reitera su disposición de asegurar a los indígenas del país las garantías que se derivan de aceptar el carácter de territorio a los espacios de vida de tales agrupaciones.

- Aunque, como fue señalado en capítulos precedentes, se presenta en Brasil el hecho de otorgamiento por el Estado a territorios indígenas, de finalidades ajenas al servicio de sus tradicionales poseedores, no existe en los ordenamientos constitucionales y legales una clara definición de la naturaleza que se crea con tales medidas, ni que señale cuáles pueden ser las alternativas de las situaciones potencialmente conflictivas que, a raíz de tales decisiones pueden suscitarse.

- El reconocimiento a los pueblos indígenas del derecho de posesión sobre sus tierras, como un derecho originario, entraña a favor de los adjudicatarios el derecho exclusivo al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables que tales tierras contengan y el derecho exclusivo al aprovechamiento de tales tierras en otras actividades productivas, agrícolas o pecuarias.

- Aunque las normas legales determinan que sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas, el Estado les hará reconocimiento del derecho de posesión, reservándose el dominio de las mismas, los indígenas como personas o como comuni-

dades pueden acceder al pleno dominio de tierras que adquieran por cualquiera de los modos de adquisición del dominio que señalan las leyes civiles. Es claro que a este tipo de propiedades les son aplicables las normas de la legislación civil ordinaria como a cualquier propiedad privada particular.

Acceso a la propiedad territorial y capacidad dispositiva

Los procedimientos para el reconocimiento y demarcación de los territorios indígenas en Brasil han sufrido muchos cambios en el tiempo. El procedimiento actual se encuentra definido en diversas normas, entre las cuales debe señalarse: la Ley 6001 de 1973, o Estatuto del Indio, y el Decreto 1.775 de 1996 que dispone sobre procedimiento administrativo de demarcación de las tierras indígenas. Existen otras disposiciones de menor jerarquía, adoptadas por la FUNAI como órgano rector de la política indígena del país y responsable de la coordinación y dirección de la legalización en su conjunto.

Hasta el año de 1996, el procedimiento para la legalización de las tierras indígenas se encontraba básicamente definido en el Decreto 22 de 1991, que trazaba un derrotero largo y complejo por el número de diligencias a cumplir, de oficinas que debían intervenir y de etapas que debían necesariamente surtir para alcanzar la meta de un título homologado y registrado en debida forma. En forma simplemente enunciativa, el proceso debía cumplir las siguientes etapas: la identificación del área por el equipo técnico nombrado por el Presidente de la FUNAI y coordinado por un antropólogo; delimitación cartográfica y declaración pública de los límites por decreto ministerial; la demarcación física y digitalización de los límites del territorio demarcado; la homologación de la demarcación por medio de

decreto presidencial; el registro de las tierras en la oficina de registro de bienes raíces; y avalúo, negociación y pago por mejoras y reasentamiento de posibles ocupantes no indígenas que estuvieren establecidos en las tierras reconocidas.

Han señalado algunos estudiosos y conocedores del tema que, en el año de 1996, a instancias del Ministro de Justicia, la Presidencia de la República expidió el Decreto 1.775, con el cual se procuraba, según el pensamiento del Ministro, brindar mayores posibilidades de defensa a aquellas personas que eventualmente pudieran sentirse lesionadas o afectadas en sus intereses como resultado de los procesos iniciados para la legalización de las tierras indígenas⁹. En su mayor parte el procedimiento señalado en el Decreto 22 de 1991, incorporado en el nuevo decreto, prosiguió aplicándose, pero el Decreto de 1996, vino a introducir mayor complejidad y lentitud en los trámites. Dicen los autores del trabajo citado que el señalado ordenamiento introdujo al procedimiento una nueva etapa “(llamado por los abogados de “derecho de defensa”), en que terceros afectados por los límites identificados para la demarcación disponían de un plazo de 90 días para presentar sus demandas en el ámbito administrativo, después del cual todavía se disponía de 60 días para la defensa de la FUNAI y 30 para la decisión final del Ministro. Jobim consideraba que sólo la edición del nuevo decreto, con el derecho de defensa, evitaría que el STF declarase la inconstitucionalidad del anterior, anulando las demarcaciones basadas en él”¹⁰.

La revisión de los textos legales que sirven de fundamento a los trámites de legalización de las tierras indígenas, permite formular algunas reflexiones a modo de deducciones o notas generales distintivas del procedimiento que rige en esta materia, así:

- Aunque el Decreto 1.775 acoge la participación de los indígenas en todas las fases del proceso, como una condición o elemento importante en el trabajo de legalización de las tierras indígenas, en su conjunto tal proceso, para quien puede desarrollar iniciativas y tomar decisiones, sigue revistiendo el carácter de un modelo autoritario. De hecho el señalado ordenamiento no determina las maneras como puede darse la participación indígena, ni abre opciones para que los procedimientos puedan impulsarse, por ejemplo, por la solicitud de las comunidades.

- Los procedimientos aparecen como extremadamente complejos y largos, con exceso de diligencias y tareas por practicar, con diversidad de instancias que deben y pueden intervenir y términos muy amplios para llevarlas cabo, lo que puede determinar, y de hecho así sucede, que muchos trámites puedan durar varios años y aún décadas sin que llegue a tomarse una decisión definitiva.

- Por lo largos y complejos, los trabajos de legalización de las tierras indígenas pueden resultar extremadamente costosos, y por esta misma razón el elemento de la participación indígena puede verse seriamente limitado o totalmente negado. Dado que, por el texto de los ordenamientos que lo regulan, el procedimiento se define y se maneja como un asunto casi exclusivamente técnico, la ausencia de la participación indígena puede prestarse a la comisión de errores graves al momento de las decisiones definitivas.

Administración y uso de la propiedad

Como puede deducirse de la lectura de los textos de capítulos anteriores de este Manual, relativos a Brasil, el grado de autonomía de que han podido gozar las comunidades indígenas de este país para atender a los asuntos de su gobierno y administra-

ción internos, ha estado relativizado por la institución de la Tutela. Este modelo de relación con los Pueblos Indígenas tuvo una vigencia clara hasta la expedición de Constitución del 88 y se apoyaba, como quedó señalado antes, en una filosofía humanista que procuraba defender la vida y bienes de los indígenas, pero que concebía la del indígena como una condición de carencia cultural y, por lo tanto, como una condición transitoria, en la medida en que el Estado y la Sociedad se hallaban en la obligación de aportar los elementos requeridos por las poblaciones indígenas para una pronta integración a los patrones y formas de vida de la mayoría de los asociados. La protección o tutelaje venía, pues a ser esto: un acompañamiento o protección especial para un estado transitorio.

En consonancia con aquella forma de pensamiento, la legislación anterior a la Constitución del 88, fijaba inclusive circunstancias particulares de intervención como las del Artículo 20 del Estatuto del Indio en el que se establecía, que mediante providencia decretada por el Presidente de la República, se podrían intervenir las áreas indígenas, para buscar soluciones alternativas en casos como el de la guerra entre tribus, epidemias, necesidades de la seguridad nacional, turbación del orden, explotación de riquezas del subsuelo y asuntos relevantes para la seguridad y el desarrollo nacional, todo esto, contemplando medidas tan radicales como la desmembración y la relocalización de grupos indígenas.

No obstante no estar el Estatuto del Indio derogado de manera expresa por la Carta Política, se entiende que este modelo de tutelaje ya fue superado por el nuevo espíritu que anima las disposiciones de este último ordenamiento, y que definen un nuevo enfoque para el manejo de las relaciones con las poblaciones indígenas, otorgando a éstas un reconocimiento como sociedades claramente diferenciadas del resto

de la sociedad nacional, por su organización social, costumbres, creencias, tradiciones, derechos originarios sobre la tierra y demás notas o condiciones que las identifican. Sobre todo, parece deducirse este nuevo modelo de relación, de la que podría denominarse vocación de posesión y uso a perpetuidad que se le otorga a las tierras reconocidas a los indígenas, al darle a este derecho el carácter de imprescriptible, y a las tierras la condición de inalienables e intransferibles.

En el título VIII de la Constitución Política, sobre el orden social, Capítulo VIII, que se refiere de manera específica a los indios, se encuentran las siguientes normas que hablan de manera muy explícita del tema del reconocimiento legal de las comunidades y de su capacidad de gestión:

“Artículo 231: Se reconoce a los indios su organización social, costumbres lenguas, creencias y tradiciones y sus derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...”

“Artículo 232: Los indios, sus comunidades y organizaciones son parte legítima para llevar los juicios en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso.”

“Artículo 109-XI: determina la competencia de los jueces federales para procesar y juzgar “La disputas sobre derechos Indígenas.”

Artículo 129-V: señala entre las funciones institucionales del Ministerio Público, la de “Defender judicialmente los derechos e intereses de las poblaciones indígenas.”

Por la lectura de los textos, parece claro que al reconocer la Constitución a los indígenas su organización social, costumbres, lengua, creencias y tradiciones, de manera implícita les está reconociendo de hecho a los grupos o comunidades indígenas su existencia como sociedades con personería jurídica y capacidad de actuar en derecho.

Se abre también paso, en este punto, la formulación de una inquietud de mucho interés sobre si es válido argüir que, con tal reconocimiento, se ha abierto el espacio jurídico para entender que, al reconocer la validez legal de los sistemas propios de organización y de autoridad y de control social de las comunidades, grupos o poblaciones indígenas, se pueda estar habilitando a estas formas de poder como entidades de derecho público interno. Los profesores y alumnos que, en los eventos de formación, deban abordar el tema del poder de manejo administrativo de los pueblos y comunidades indígenas, harían bien en ahondar en la revisión de la materia últimamente señalada.

Sin haberse dado aún este desarrollo legal, ni ahondar en el punto sobre los alcances de la norma constitucional, como creadora de un tipo especial de entidad pública, la pregunta que surge de una primera revisión del texto es: si la Constitución le reconoce a las comunidades sus instituciones sociales y culturales y con ello viene a otorgarles plena capacidad legal para actuar, qué espacios cubre esta capacidad y cuáles son sus alcances y sus límites? Se hace necesario puntualizar que los propios textos constitucionales, sin presentar en forma directa un inventario o relación de atribuciones explícitas, señalan lineamientos generales de lo que puede ser la naturaleza y alcances de ellas, así:

- Por lo que establece el artículo 210 - 2, sobre educación indígena, les corresponderá velar para asegurar que en los programas correspondientes se respete el empleo de los idiomas nativos y el aprovechamiento de los procesos de aprendizaje propios de las comunidades.

- Por lo que apunta el artículo 215, las comunidades indígenas, como los demás sectores de la sociedad brasileña, tienen plena capacidad de ejercer, con la colaboración y protección del Estado, los derechos culturales, entendidos como capacidad de

manifestar o difundir las expresiones o productos de esa cultura, de desarrollarla y de enriquecerla con los elementos de la cultura nacional o de otras culturas.

- Por lo que dispone el artículo 231, tienen las comunidades las atribuciones de defender y salvaguardar las formas de organización social, las costumbres y tradiciones y el derecho originario sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente, incluyendo la capacidad de reclamar al Estado su pleno reconocimiento; tienen las atribuciones necesarias para cumplir todos aquellos actos que contribuyan a lograr la “preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural”; las atribuciones que implica el asegurar la viabilidad para mantener en forma permanente la posesión que les otorga el Estado y el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo y de las aguas de estos territorios; las que se refieren a la formulación de opiniones ante el Congreso sobre la posible explotación de recursos mineros o hídricos en sus territorios y las convenientes para hacer una buena administración y empleo de los rendimientos que llegaren a percibir como participación en tales empresas; las necesarias para asegurar el restablecimiento de la plena posesión de las tierras o del uso de los recursos, cuando se hubieren realizado por los indígenas u otras personas o entidades, actos que quebranten o amenacen quebrantar el ejercicio de estos derechos.

- No obstante los 16 años largos corridos desde la adopción de la actual Constitución Política brasileña, no obstante la claridad de sus normas relativas a indígenas en materia de autonomía para el manejo de sus propios asuntos de comunidad, no obstante los grandes avances que en materia de reconocimiento territorial a los indígenas ha alcanzado el país y que le comprometen con premura a proporcionar a los titulares de estos derechos un instrumento adecuado

para el manejo de tales espacios, no obstante estas y otras razones de alto interés, el Estado brasileño ni ha hecho enmiendas substanciales al viejo y ya en buena medida desueto Estatuto del Indio, ni ha avanzado significativamente en la definición de un nuevo ordenamiento que lo sustituya y que represente un instrumento adecuado para asegurar a los pueblos y comunidades la capacidad de consolidar la efectiva posesión de sus espacios de vida, construir alternativas efectivas de mejoramiento y defender y desarrollar su rico patrimonio cultural.

Significado de los derechos territoriales indígenas en Colombia

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

Aunque Colombia como los demás países de Latinoamérica, desde el inicio de su vida como República acogió como suya la política de promover la disolución de las comunidades indígenas y sus formas de gobierno propias, en diversos momentos, a lo largo de su historia, no dejó de admitir que tenía el Estado la responsabilidad de reconocer a los indígenas el derecho sobre las tierras poseídas desde tiempos inmemoriales. Así ocurrió con diversos ordenamientos legales del siglo XIX y del XX¹¹. En una importante Ley de finales del siglo XIX¹², se decidió no sólo establecer un régimen de aceptación de las formas comunitarias de tenencia de tierra de los indígenas (los Resguardos), sino que se atribuyó a estas tierras la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir, se definió para este tipo de propiedad un régimen ajeno a los ordenamientos de las normas del derecho civil.

Desde el año de 1961, con la adopción de la Ley de Reforma Agraria¹³, se atribuyó al INCORA, como organismo ejecutor de la misma, la función de proveer de tierras a las comunidades indígenas del país. Aunque

las disposiciones correspondientes han sufrido algunos cambios, estos han sido menores y puede afirmarse que, con apoyo en las mismas, el Estado ha realizado un programa bien conocido de creación, ampliación y saneamiento de los Resguardos indígenas. En resumen, estas normas disponen que el INCORA¹⁴ estudie la situación de tierras de las comunidades indígenas del país y proceda a definir, con la condición de Resguardos, tierras para quienes no las tengan reconocidas aún en propiedad, a sanear los Resguardos que tengan ocupación de terceros y a ampliar con nuevas tierras los Resguardos con áreas insuficientes. Dicen también estas normas que estas acciones de creación, saneamiento y ampliación, se harán sin costo alguno para los indígenas, y puntualizan que esta definición de territorios de Resguardos debe extenderse a los indígenas nómadas o de vida itinerante que aún perviven en algunos sectores de la Amazonía del país.

Colombia ratificó en el año de 1967, el Convenio 107 de la OIT sobre indígenas, y en el año de 1991 ratificó el Convenio 169 de 1989, sobre Pueblos Indígenas. Estos instrumentos, entonces, han hecho parte – el segundo aún hace parte – del ordenamiento legal interno del país, donde, de acuerdo a la doctrina de sus Tribunales y de la misma Constitución Política, representan normas de jerarquía superior a las leyes ordinarias y de aplicación preferencial, en el mismo nivel que la Constitución en materia de derechos humanos. En este sentido es claro que Colombia aceptó plenamente su responsabilidad de reconocer a los indígenas el pleno dominio de las tierras que han venido ocupando por tradición, en los términos de las disposiciones que, sobre tierras, traen ambos instrumentos internacionales.

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece que “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adqui-

ridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”. Añade que “La propiedad es una función social que implica obligaciones...”, y que “El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad” (artículo 58). También establece la Carta Política que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de Resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación... son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (artículo 63). Y una disposición más de la Constitución señala que son entidades territoriales los departamentos, los Distritos, los Municipios y los Territorios Indígenas” (artículo 286).

Como resultado de los múltiples litigios que, en materia de tierras, han sostenido los indígenas del país ante la Justicia, hay un crecido número de sentencias de los Altos Tribunales, en las cuales, de manera casi uniforme, se ha reconocido el pleno dominio de los indígenas sobre sus Resguardos tradicionales, se ha reconocido a estos la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables, y se ha llegado a sentar como doctrina probable la de que los espacios de vida tradicional de los pueblos y comunidades indígenas, aún no reconocidos legalmente, no constituyen tierras baldías o fiscales como han sido llamadas de ordinario, sino tierras del dominio ancestral indígena. Esta jurisprudencia en materia de tierras de indígenas, producida bajo el régimen constitucional anterior a 1991, ha tenido un nutrido y rico desarrollo bajo el nuevo ordenamiento constitucional en muchas decisiones de la Corte Constitucional¹⁵.

Del examen de las observaciones precedentes, pueden extraerse, entre muchas posibles, las siguientes notas distintivas de la propiedad territorial indígena en Colombia, en su naturaleza y características:

- El derecho de los pueblos y comunidades indígenas sobre la tierra, constituye un derecho fundamental y, como tal, debe serles reconocido, respetado y protegido por el Estado.

- El derecho de los pueblos y comunidades indígenas es reconocido como un derecho histórico que les es debido a los indígenas como herederos de la posesión milenaria de sus antecesores y antepasados sobre la tierra.

- El derecho de propiedad territorial indígena, por la ratificación que ha dado el Estado colombiano al Convenio 169 y, con él, a los conceptos de pueblo y territorio, y por el grado de autonomía que los nuevos ordenamientos le otorgan a los indígenas en la administración de sus Resguardos, sin perder su carácter de derecho patrimonial, ha tomado el carácter de derecho político.

- El derecho de propiedad territorial indígena, por su no sujeción a los ordenamientos del Código Civil que determinan en funcionamiento de la propiedad individual y comercial (atendiendo a las notas de inalienable, inembargable e imprescriptible que distinguen a aquella), puede catalogarse como un derecho a perpetuidad.

- La propiedad territorial indígena, con arreglo a las normas que definen y desarrollan la naturaleza y funcionamiento de los Resguardos, es un derecho colectivo en cuanto al dominio mismo cuyo titular es el pueblo o comunidad, pero no necesariamente en su uso y aprovechamiento que pueden ejercer el individuo, la familia o el clan, según la tradición o la voluntad del conjunto de los miembros del pueblo o comunidad.

Acceso a la propiedad de la tierra y capacidad dispositiva

El acceso a la propiedad de la tierra para los indígenas en Colombia, se encuentra definido en varias disposiciones de la Ley

Agraria¹⁶. A algunas de ellas se hizo referencia en el acápite anterior. Como las más concernientes a la materia se destacan:

La que establece que “Podrá el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adquirir mediante negociación directa tierras o mejoras, o decretar su expropiación, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta Ley, en los siguientes casos: 1º. Para las comunidades indígenas que no las posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidos fuere insuficiente, o para sanear las áreas de Resguardos que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad”. (artículo 31).

La que determina que las tierras “donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat”, podrán adjudicarse “únicamente con destino a la constitución de Resguardos indígenas” (artículo 69).

Otras más, de acuerdo con cuyo texto el nombrado organismo público se encuentra habilitado para estudiar y resolver los distintos requerimientos y problemas de tierras que enfrentan las comunidades indígenas que ocupan tierras sin títulos reconocidos o con títulos precarios o que carecen en absoluto de tierra o la poseen en forma insuficiente. Tales atribuciones asignan al INCORA (hoy INCODER) la responsabilidad para atender en forma gratuita las demandas indígenas, creando nuevos Resguardos, ampliando o saneando los existentes u otorgándoles títulos ajustados a la ley (artículos 85 a 87).

Las normas de la Ley Agraria han sido reglamentadas por el Ejecutivo a través de un decreto¹⁷ en el cual se define el procedimiento que debe observarse para dar concreción a los fines de las normas legales. Este procedimiento se ocupa básicamente de determinar el inicio de los trámites que puede darse de oficio o a solicitud de los interesados o de entidades privadas o de go-

bierno; de los estudios de carácter socioeconómico, jurídico, etnográfico y técnico que deben adelantarse en el terreno; de la participación que debe darse a las comunidades durante el proceso; del saneamiento de los espacios demandados por los indígenas, donde se encuentren asentamientos de particulares a quienes deben adquirirse las mejoras establecidas; y del señalamiento de las responsabilidades que adquieren las comunidades beneficiarias, en el cumplimiento de la función social y ecológica de las tierras reconocidas, y las limitaciones que soportarán éstas para efecto de servidumbres y obras públicas que puedan afectarlas.

Las distintas normas adoptadas para el reconocimiento legal de la tierra a los pueblos y comunidades indígenas, tienen previsto que el mismo se cumpla a través de la figura legal del Resguardo, cuya naturaleza sustrae el manejo de la propiedad de la órbita de las normas civiles, dándole la condición de inalienable, imprescriptible e inembargable. Igualmente se estipula en alguna de aquellas disposiciones¹⁸, que las tierras cuyo dominio se reconoce a través de los Resguardos quedan sometidas en cuanto a su uso al cumplimiento de “la función social y ecológica de la propiedad”. Las mismas normas que señalan estas obligaciones, también las definen, y determinan que su incumplimiento acarrea la obligación de realizar ajustes en el manejo y uso de la tierra, pero en ningún caso se trata de sanciones que pudieran poner en riesgo la estabilidad de su dominio.

Resulta posible, según las anotaciones precedentes, deducir algunas conclusiones en la materia que nos ocupa y que puntualizamos así:

- Se presenta en Colombia, desde el punto de vista formal, una institucionalidad que permite, tanto a los indígenas de las regiones de selva y de sabana que carecen de títulos sobre sus tierras, como a las comunidades indígenas del interior que tienen po-

ca tierra o carecen de ella, demandar y obtener del Estado la satisfacción de sus requerimientos en esta materia.

- En desarrollo de esta institucionalidad de carácter sustantivo, el Estado ha adoptado procedimientos especiales y ha confiado la responsabilidad de atender a las comunidades indígenas en sus demandas territoriales, al Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA – (hoy INCODER), entidad que ha desarrollado esta labor en las últimas tres décadas, cubriendo en términos generales tres aspectos de los requerimientos indígenas: la creación de nuevos Resguardos, en aquellos territorios donde las comunidades carecían de títulos de dominio; reestructuración y ampliación de los Resguardos indígenas de la Región Andina y de Valles Interandinos, donde existían falta de tierras o problemas de titularidad; y saneamiento de las tierras de Resguardos, allí donde había presencia de personas no indígenas establecidas en las áreas comunales.

- Todas las tierras cuyo dominio se ha reconocido, o que han sido reestructuradas o saneadas a través de la acción del INCORA, han recibido o mantenido la forma de Resguardos que, por su naturaleza y entre sus distintivos, tienen el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles. También comportan estas tierras de Resguardo la exigencia de que su manejo y uso se realicen dando cumplimiento a la función social y ecológica que están llamadas a prestar. Resulta de lo aquí señalado que en materia de capacidad de disposición de las áreas de su dominio como Resguardos, las atribuciones como titulares del dominio que, como se verá en el punto siguiente, son bastante amplias, se ven limitadas por la imposibilidad de transmitir el dominio a terceros o establecer gravámenes en respaldo de obligaciones contraídas y por la responsabilidad de darles la función social y ecológica que les corresponde.

Administración y uso de la propiedad territorial indígena

En un enunciado muy general, puede anotarse que la Ley 89 de 1890, estatuto que determinó en el pasado y en buena parte aún determina el funcionamiento de los Resguardos indígenas, se ocupa de señalar el derecho que tienen los indígenas de cada Resguardo para definir su propia forma de gobierno interno, de las atribuciones y responsabilidades que incumben a estos gobiernos de Resguardo para la atención de los asuntos de exclusivo interés comunitario y de aquellos que tengan que ver con otras comunidades o con terceros no indígenas, del cuidado de los títulos, de la reclamación de las tierras si llegaren a perderse etc. Dice también esta Ley que en asuntos de gobierno, “tienen los pequeños cabildos todas las facultades que les hayan transmitido sus usos y estatutos particulares”.

La Constitución de 1991, por otra parte, no sólo le ha otorgado un mayor reconocimiento a los Resguardos, sino que les ha abierto la opción para convertirse en entidades político-administrativas que se llamarían Entidades Territoriales Indígenas, y estarían gobernadas “por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”, y que ejercerían un conjunto de funciones de orden administrativo como verdaderos organismos de gobierno, articulados a la estructura político administrativa del país (artículos 286, 329 y 330).

Aunque todavía no ha sido adoptado el ordenamiento que habilite a los Resguardos para convertirse en entidades político-administrativas, la norma constitucional ha propiciado que se les otorgue en la práctica atribuciones de este carácter. El Estado colombiano, desde hace ya diez años, viene realizando la transferencia de recursos fiscales, contemplados en el presupuesto nacional para el efecto, a los Resguardos indí-

genas, para que sean las propias comunidades y sus autoridades las ejecutoras de inversiones de estos recursos en obras de interés social y de desarrollo. De otra parte, las mismas normas legales que reglamentan el régimen agrario en materia de tierras de indígenas, le otorgan a los Resguardos este carácter. Así, el nombrado Decreto 2164 de 1995, reglamentario de la Ley 60 del mismo año, al definir los Resguardos, dice que es “una institución legal y sociopolítica de carácter especial”(artículo 21).

Las anotaciones precedentes, sirven de apoyo a algunas deducciones que podrían enunciarse así:

- Dentro del sistema de propiedad colectiva de la tierra que representan en Colombia los Resguardos, los pueblos y comunidades indígenas, si bien carecen de capacidad dispositiva sobre las tierras para transferir su dominio a terceros y para imponerle gravámenes en respaldo de obligaciones financieras, tienen una amplia capacidad para administrar y hacer uso de los espacios de su propiedad de acuerdo con el régimen mismo establecido en las normas que definen la naturaleza y funcionamiento de los Resguardos y de acuerdo con el acervo de sus propias normas de derecho consuetudinario.

- Para el ejercicio de administración y uso de sus tierras de Resguardo, las comunidades indígenas del país gozan, por virtud de reconocimiento de la Ley, de personería jurídica. Se admite por las autoridades administrativas y jurisdiccionales que la existencia de las comunidades constituye un hecho público y de conocimiento general, por lo que tal personería se presume de la prueba que acredite el poder de representación que tienen sus autoridades, hecho que se demuestra con la copia del acta de su designación o nombramiento por los comuneros.

- Salvo lo que se señalará en el desarrollo de algunos componentes posteriores, relati-

vo a la administración de los recursos naturales de los territorios de su dominio, el ejercicio de la administración y uso del territorio que pueden cumplir los pueblos y comunidades indígenas no tiene otras limitaciones que el cumplimiento de la función ecológica (relacionada con el cumplimiento de las normas de medio ambiente y protección de los ecosistemas, con sujeción a las leyes ambientales de aplicación general) y el cumplimiento de la función social (materia que, de acuerdo con la ley, “está relacionada con la defensa de la identidad de los pueblos y comunidades..., como garantía de la diversidad étnica y cultural de la Nación...”, y con la obligación de utilizar las tierras a favor de los intereses y fines sociales de las comunidades, según sus usos y costumbres).

Significado de los derechos territoriales indígenas en Ecuador

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

Hasta 1998, año en el cual se acogió en el país una nueva Constitución Política, Ecuador mantenía en materia de tierras indígenas un ambiguo sistema jurídico que carecía de unos lineamientos para la orientación de las acciones de tierras en este sector de la población.

En el año 1969, Ecuador ratificó el Convenio 107 de 1957, que comprometía al país, según su artículo 11 y siguientes, a reconocer a los indígenas la propiedad sobre las tierras tradicionalmente ocupadas. Con posterioridad, en diversos ordenamientos agrarios, como en la Ley de Cooperativas y su Reglamento¹⁹, el Reglamento para la adjudicación de tierras baldías²⁰, la Ley de Colonización de la Región Amazónica²¹, la Ley de Desarrollo Agrario de 1994²², y en la del mismo nombre de 1997²³, entre otras, lo mismo que algunos ordenamientos me-

nores, se consagraba la responsabilidad de reconocer a las comunidades indígenas las tierras que requirieran para el mantenimiento de sus formas de vida y garantía de su futuro desarrollo. Estas disposiciones se acogían, no obstante que en algunos de estos ordenamientos se favorecía la ocupación y colonización de los espacios poseídos por las comunidades, a los que se identificaba como tierras baldías.

A falta de un procedimiento especial para la legalización o titulación de las tierras a las comunidades indígenas, según lo dispuesto por las normas internacionales y agrarias adoptadas por el Estado ecuatoriano, el organismo de la reforma agraria procedió a la legalización de las tierras indígenas utilizando algunas formas aplicadas para la legalización de tierras a los demás campesinos (como los títulos individuales y a cooperativas) y algunas otras que le parecían adecuadas pero que no estaban previstas, como la titulación a los llamados Centros, Asociaciones de Centros, y a las Comunas. También, se decidió en la fase final de la última década del siglo XX, entregar algunas de extensión significativa con el carácter de Territorios étnicos.

Con excepción de la figura de las Comunas, sometidas al régimen definido en ordenamientos adoptados por el país en 1937, para el manejo de tierras comunales de las comunidades andinas, ninguna de las demás figuras contempladas estaban sometidas a ordenamientos especiales que garantizaran un modelo de manejo y administración ajustado a las características de organización y cultura de los pueblos y comunidades indígenas. Algunas, como los Centros, Asociaciones de Centros y Territorios Étnicos ni siquiera contaban en su creación y funcionamiento con una base mínima legal que permitiera definir las modalidades de su administración y manejo. La característica general de todas las formas de titulación de tierras a indígenas, empleadas en

Ecuador, incluyendo a las comunas, ha sido la disponibilidad (en algunos casos con limitaciones, pero siempre posible) de las tierras cobijadas con estos títulos como objetos susceptibles de transferencias y negociaciones, lo que las enmarcaba legalmente en el régimen del Código Civil.

Con la aprobación, en 1998, de la nueva Constitución Política, se introdujo un cambio radical en la política indigenista del país en general, y especialmente en materia de tierras. Entre otros derechos colectivos, esta Constitución otorga a los indígenas los de “Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública...”, y de “Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y obtener la adjudicación gratuita conforme a la ley...” (artículo 84). El texto citado otorga, así, a todas las modalidades de propiedad colectiva indígena de la tierra el carácter de bienes reconocidos a perpetuidad, sustrayéndolas del marco de las leyes civiles al cual todas estaban sometidas. En este mismo año de 1998, el país ratificó el Convenio 169 de 1989, con lo que los lineamientos de la nueva política no sólo se vieron enriquecidos con las disposiciones de este ordenamiento, sino que el Estado ecuatoriano convalidó internacionalmente sus responsabilidades.

En ausencia de un régimen de administración ajustado a los sistemas de organización y manejo propio de las comunidades sobre las tierras indígenas, éstas se venían manejando con arreglo a las modalidades de administración propias de las figuras de dominio bajo las cuales les habían sido entregadas (Centros, Asociaciones de Centros, Cooperativas, Comunas, etc.). Con el nuevo ordenamiento constitucional, estas modalidades de manejo administrativo, de alguna manera ajustadas al viejo orden legal, han perdido la base de su funcionamiento.

Sin embargo, la falta de un desarrollo legal de la Constitución no ha permitido la definición del nuevo régimen bajo el cual se debería realizar en adelante la administración y manejo de las tierras colectivas de indígenas.

Las anotaciones precedentes, permiten deducir, entre otras observaciones, las siguientes:

- Todas las propiedades colectivas de tierras indígenas en El Ecuador, tienen el carácter fundamental de inalienables, inembargables, indivisibles e imprescriptibles, es decir que se trata de propiedades otorgadas a perpetuidad y no sujetas a las normas del ordenamiento civil.

- Con apoyo en las normas del Convenio 169 de 1989 de la OIT, acogidas por el país, las tierras entregadas a los pueblos y comunidades indígenas ecuatorianas, tienen también hoy el carácter de territorios.

- La ausencia de un ordenamiento especial, acorde con las nuevas disposiciones constitucionales, que defina el modo de administración y manejo de las tierras colectivas indígenas, mantiene a estas propiedades en una anomia administrativa que puede entorpecer su funcionamiento en perjuicio de los comuneros y limitar la definición de planes de trabajo y mejoramiento de los indígenas a mediano y largo plazo.

- El otorgamiento por la Constitución Política y por el Convenio 169 de 1989, del carácter de derecho fundamental a la propiedad territorial indígena, le impone al Estado un alto grado de responsabilidad en su protección y les otorga a sus titulares una ventajosa capacidad para demandar esta protección.

Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva

Como normas de carácter superior que sirvan de apoyo a las demandas indígenas para acceder al dominio de la propiedad territorial, se encuentran, como ha sido seña-

lado en el punto anterior, las normas de orden constitucional, en especial las que trae el artículo 84, y las disposiciones especiales sobre tierras que trae el Convenio 169 de 1989 (artículos 15 y siguientes).

Como las normas del Convenio 169 de 1989 y las de la Constitución Política no han tenido un desarrollo legal específico en el tema de la legalización y titulación de tierras de indígenas, mantienen aún su vigencia en el ámbito de las leyes ordinarias y en el tema señalado la llamada Ley de Desarrollo Agrario²⁴ y algunos otros ordenamiento concordantes. Esta Ley dice que “El Estado protegerá las tierras del INRA que se destinen al desarrollo de las poblaciones mantubias, indígenas y afroecuatorianas y las legalizará mediante adjudicación en forma gratuita a las comunidades y etnias que han estado en su posesión ancestral, bajo la condición de que se respeten tradiciones, vida cultural y organización social propias...”(artículo38). Añade la norma que “Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los patrimonios forestal y de áreas naturales del Estado, ni a las tierras del patrimonio del INEFAN”.

En los términos de la última norma transcrita, quedarían excluidos de las tierras potencialmente adjudicables a los indígenas todas aquellas áreas que pudieran ser identificadas como del patrimonio forestal y áreas naturales del Estado y tierras del patrimonio del INEFAN. Dada la indeterminación y ambigüedad de estas expresiones que corresponden a conceptos o categorías sobre la naturaleza de suelos y de bosques, pero no a espacios claramente definidos, resulta extremadamente compleja la averiguación de los espacios reales cuya adjudicación quedaba vedada a los indígenas. En la práctica, las únicas áreas identificables como excluidas a la adjudicación, podrían ser las llamadas áreas naturales del Estado o áreas protegidas constituidas, cuyos linde-

ros regularmente aparecen en los actos de creación. También, de acuerdo con la norma, deberían considerarse como áreas no adjudicables a indígenas y a otros sectores campesinos, las tierras del patrimonio del INEFAN. Según lo determinado en la Ley que dio vida a este organismo²⁵, estas tierras serían: los bosques naturales y los plantados en terrenos del Estado, las tierras del Estado marginales para el aprovechamiento agrícola o ganadero, y todas las tierras que se encuentren en estado natural y que por su valor científico y por su influencia en el medio ambiente, para efectos de conservación del ecosistema y especies de flora y fauna, deban mantenerse en estado silvestre (artículo 12).

En un intento de reflexión abreviada, a los pueblos y comunidades indígenas, en los términos de las disposiciones citadas, les eran adjudicables las tierras agrícolas o pecuarias de las que estuvieran en posesión y que no estuvieran cubiertas de bosques. Debe entenderse que las normas ya citadas y transcritas, contenidas en el artículo 84 de la Constitución Política derogaron tácitamente las disposiciones que establecían restricciones al reconocimiento de la propiedad de las comunidades sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas. No resultaría posible, en efecto, que el derecho otorgado a los Pueblos Indígenas, según el numeral 3º del señalado artículo, de “Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la Ley”, pudiera ser entendido de otra manera. Al tenor de esta disposición sobre la capacidad de las comunidades para reclamar el reconocimiento del dominio sobre todas las tierras de su posesión ancestral, este derecho se haría extensivo aún sobre aquellas a las que el Estado ha dado el carácter de parques naturales u otras áreas protegidas.

No obstante la claridad de los ordenamientos constitucionales y la ratificación del Convenio 169 que también consagra normas especiales sobre el reconocimiento legal de tierras, aún el Estado ecuatoriano no ha definido el procedimiento especial necesario para adelantar el trámite de las demandas pendientes de tierras indígenas.

La revisión de las anotaciones precedentes, da pie para hacer algunas deducciones sobre la materia:

- Desde el punto de vista formal, de los ordenamientos legales, los Pueblos Indígenas del Ecuador tienen hoy la opción clara de demandar el reconocimiento del dominio sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado. Este reconocimiento no presenta bajo el régimen legal actual las limitaciones que se presentaban bajo el ordenamiento constitucional anterior.

- No habiéndose cumplido aún el desarrollo de las normas constitucionales sobre indígenas en leyes ordinarias y reglamentos acomodados a los lineamientos que presenta la nueva Carta Política, ni habiendo sido abolidas las normas agrarias y sus reglamentos, es dado entender que son aún aplicables los procedimientos de adjudicación que estas normas ofrecen, en todo aquello que no contravenga las normas constitucionales. Y es dado entender que, acogiendo estos procedimientos, en lo que no contravenga a las normas constitucionales, las autoridades competentes están en la obligación de dar curso a las demandas de tierras que llegaren a formular los pueblos y comunidades indígenas.

- También en el ámbito de lo formal, es decir, en el de las normas legales adoptadas, no en el de la práctica, es posible afirmar que, con excepción de la atribuciones de hacer cesión del dominio sobre la tierra y la de imponerle gravámenes, los pueblos y comunidades indígenas tienen todas las atribuciones administrativas que les otorga su condición de propietarios. Y tienen todas

aquellas que les han transmitido sus usos y costumbres.

Administración y uso de la propiedad

El conjunto de las disposiciones que traen los artículos 83 y 84 de la Constitución, no sólo le otorgan a los pueblos y comunidades indígenas un claro reconocimiento sobre el derecho de propiedad en las tierras ancestrales, sino un inequívoco poder para realizar la administración de estos espacios. La capacidad que se les reconoce “Para mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico”, no pueden menos que entenderse, haciendo referencia al uso y administración de sus propias tierras, como la atribución para cumplir estas tareas con sujeción fundamental a sus normas de conducta tradicionales o consuetudinarias en tales menesteres. También el derecho reconocido de “Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias”, entraña la garantía de administrar tales tierras siguiendo los patrones de administración y uso tradicionales o consuetudinarios, dado que en términos jurídicos la posesión no es otra cosa que el ejercicio de actos de señor y dueño sobre el bien de que se dispone, y las comunidades tienen sus propias formas culturales de cumplir estos actos de señorío y de dominio.

Hasta la adopción de la Constitución de 1998, las comunidades indígenas adjudicatarias de tierras por el Estado venían cumpliendo la administración y el uso de las tierras de acuerdo con sus usos y normas tradicionales. Sin embargo, debían someterse también a las reglas que les imponían los estatutos o regímenes propios de cada una de las figuras bajo las cuales les eran entregadas tales tierras: las comunas, a los ordenamientos propios de esta figura; las cooperativas, a la legislación nacional sobre coo-

perativas; los centros y asociaciones de centros, a las incipientes regulaciones acogidas para este modelo de legalización etc. Mal o bien, estos regímenes les ofrecían formas de manejar los asuntos que no podían resolverse con apoyo en las normas tradicionales de administración y uso.

El cambio introducido por la Constitución de 1998, otorgándole nueva naturaleza y características a la propiedad, pone en entredicho los regímenes de administración apoyados en las figuras abolidas por el nuevo orden constitucional. Se requiere, entonces, la formulación y adopción de un nuevo ordenamiento que defina las pautas generales con sujeción a las cuales se deberá cumplir la administración y uso de los territorios indígenas en aquellos asuntos que no pueden ser resueltos con fundamento en los usos y costumbres tradicionales de las comunidades.

En un intento de recapitulación sobre estas anotaciones, se señalan las siguientes observaciones:

- El nuevo orden constitucional ecuatoriano otorga a los Pueblos Indígenas la plena capacidad para que puedan administrar y hacer uso de las tierras que han recibido en adjudicación y las que reciban en el futuro, con arreglo a sus formas de administración y uso tradicionales, siguiendo los patrones de su cultura.

- Aunque las figuras legales bajo las cuales eran adjudicadas las tierras a los pueblos y comunidades indígenas en el Ecuador hasta el año 98, en general, guardaban escasa o ninguna armonía con las exigencias de vida y de organización propias de las comunidades, tales figuras, cada una a su manera, ofrecían algunas reglas para resolver los asuntos que no podían resolverse con las normas de los usos y regulaciones del derecho consuetudinario.

- La aprobación constitucional de una nueva política indígena, en especial en materia de tierras, exige la pronta adopción de

un ordenamiento general que fije las modalidades que revestirá en el futuro, para las comunidades indígenas, la administración de sus territorios en aquellos asuntos no susceptibles de ser resueltos o atendidos en el marco de los ordenamientos consuetudinarios.

Significado de los derechos territoriales indígenas en la Guayana Francesa

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

La República francesa no ha acogido ninguna norma en su Constitución vigente, sobre tierras de los indígenas que viven en los Departamentos de Ultramar. Sólo el artículo 73 de dicha Carta, al que ya se ha hecho mención anterior, abre la posibilidad de que las normas nacionales puedan ser objeto de las medidas de adaptación requeridas para su aplicación en tales territorios. Aunque esta norma bien podría, convenientemente interpretada, servir de apoyo a la aprobación de regímenes que proveyeran amparo a los derechos de las poblaciones nativas, especialmente en el tema de la tierra, si se exceptúan los dos tímidos decretos a los que se alude más adelante, Francia no ha dado aprobación a ningún ordenamiento que, apoyado en la disposición del artículo 73, pretenda definir un ordenamiento para ajustar la legislación francesa a las exigencias particulares de los pueblos indígenas de Guyana. Tampoco ha ratificado Francia el Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre pueblos indígenas que podría suplir la ausencia de normas constitucionales.

Francia ha ratificado algunos Convenios Internacionales, como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y el Convenio sobre Biodiversidad Biológica, todos ellos adoptados por la ONU, y, como país miembro de la Unión Europea, ha prestado

su apoyo y aceptación a varios ordenamientos a los que también ya se hizo mención, adoptados por los organismos de decisión de la señalada Organización, instrumentos todos en los que se definen responsabilidades a cargo de los Estados, relacionadas con la obligación de garantizar los derechos a los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, Francia no ha dado aprobación a ningún instrumento jurídico nacional que intente desarrollar los ordenamientos mencionados, en lo que ellos tienen que ver con la materia de derechos indígenas en general y de tierras de estas poblaciones en especial. Tampoco se han impulsado programas de gobierno que tengan como propósito prestar atención a las necesidades y demandas de este sector.

Los dos únicos ordenamientos dictados por el Estado francés, orientados a tratar el tema de las tierras de indígenas, son los decretos de los que ya se habló en capítulos anteriores, aprobado, el primero, por la Prefectura de Guyana en 1971 y, el segundo, por el Ministerio de Asuntos de Ultramar en 1987. El primero, que crea la llamada Zona de Interdicción, no hace mención del tema de la propiedad de la tierra ni da vida a ningún derecho especial en cabeza de los pueblos y comunidades indígenas. Solamente consagra limitaciones de acceso a gentes no indígenas a una zona, como garantía de una mayor tranquilidad para los nativos.

El Segundo decreto consagra la facultad para el Estado de otorgar derechos de cacería, pesca y otras actividades de económicas, a favor de las comunidades que han derivado tradicionalmente su subsistencia del bosque, y en zonas que deberían ser objeto de delimitación. En esencia, este ordenamiento consagra una autorización para que los indígenas puedan continuar cumpliendo, en las tierras que han ocupado desde tiempos inmemoriales, las actividades tradicionales de cacería, pesca, recolección y

horticultura. La aplicación del Decreto en el caso de las comunidades indígenas, ha dado lugar a la creación de algunas de las llamadas corredores de tránsito o zonas de recorrido, definidas para algunas comunidades cuyos derechos en la tierra no trascienden la simple posibilidad de uso. Sin embargo, el Decreto abre una opción posible de la que se hablará más adelante, relacionada con obtención de un título precario de propiedad sobre la tierra.

En ausencia de normas explícitas que definan la naturaleza de la relación de los indígenas con la tierra, resulta presumible que el Estado francés identifique la situación de las tierras ocupadas por los indígenas y la relación de los indígenas con la tierra, como fenómenos sometidos y regidos por las normas del Código Civil francés – CCF-, ordenamiento con arreglo al cual se definirían las variables de propiedad, posesión o tenencia de la tierra, y derechos y responsabilidades ligados a ella. Sin duda, con arreglo a esta presunción (que, obviamente, no corresponde al pensamiento ni toma en consideración las razones muy sólidas que invocan los indígenas en respaldo de sus alegaciones), tendrían relación con la materia, entre otras varias disposiciones aplicables del CCF: algunas normas relativas a bienes del dominio público y bienes del Estado²⁶, algunas relativas a los derechos de propiedad y de simple disfrute²⁷, algunas relacionadas con la posesión y los derechos del poseedor²⁸, algunas sobre las formas de adquisición de la propiedad²⁹, una norma sobre caza y pesca³⁰, y otras sobre prescripción adquisitiva del dominio³¹.

Del examen de las observaciones precedentes, pueden extraerse, entre otras posibles, las siguientes notas distintivas de la propiedad territorial indígena en Guayana francesa, en su naturaleza y características:

- No traen los ordenamientos legales franceses, ni los dictados para su aplicación en la Guayana, ningún reconocimiento del

derecho de propiedad ni de posesión estable de la tierra para las comunidades indígenas. Tampoco se ha consagrado este derecho para las familias o personas de dichas comunidades.

- Francia no ha dado cumplimiento a sus responsabilidades contraídas en Convenios internacionales de la ONU que el país ha ratificado, ni a ordenamientos de la Unión Europea de la que es parte, relativos al reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas, porque no ha aprobado normas operativas que permitan la adopción de medidas con el señalado propósito.

- Los dos decretos dictados sobre el tema de las tierras de indígenas en Guayana, no han representado para los pueblos y comunidades indígenas más que un leve alivio a las presiones y amenazas padecidas como efecto de los programas impulsados o favorecidos por el Estado francés sobre sus tierras: la zona de interdicción ha sido objeto de violaciones continuadas por las poblaciones de mineros, y ahora mismo está siendo amenazada por la creación de un parque natural que coincidiría con la zona de interdicción.

- Las áreas destinadas a proteger los derechos de cacería, pesca y demás, no han significado tampoco un gran cambio en relación con el poder que sobre tales áreas tenían las comunidades indígenas cuando las tales áreas no se habían determinado ni definido.

- Con arreglo a los ordenamientos civiles que han sido mencionados, la condición reconocida por el Estado a las tierras sobre las cuales no existen títulos escritos, es la de bienes del Estado al tenor del artículo 713 del CCF, por lo que tal condición sería la aplicable a la totalidad de las tierras actualmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas de la Guayana francesa. Y estos pueblos y comunidades, en su relación con la tierra, no tendrían otro carácter

que el de simples tenedores o poseedores, según la definición que de la posesión trae el artículo 2228 del CCF.

- De Acuerdo con el mismo CCF (artículo 2282), la posesión o simple tenencia goza de la protección del Estado. Sin embargo, en el caso de la que ejercen sobre sus tierras los indígenas de La Guayana, tal protección se ha visto limitada a la aprobación de los dos ordenamientos ya mencionados.

Acceso a la propiedad de la tierra y capacidad dispositiva

Tanto el acceso a la propiedad de la tierra como el poder de disposición sobre la misma, para los indígenas de la Guayana francesa, se encuentran (según lo que puede deducirse de los textos ya examinados o citados, en este y en capítulos anteriores, sobre el caso de este país), drásticamente limitados, por no afirmar que son casi inexistentes. En el marco de la legalidad actualmente vigente en Guayana francesa, un examen preliminar de tales textos permite hacer mención de dos alternativas muy limitadas para que las sociedades indígenas pudieran acceder al reconocimiento del derecho de propiedad territorial:

- a) La que trae el Decreto No. 97-267 de 1987, dictado por el Ministerio de Asuntos de Ultramar, en su artículo R170-58, de acuerdo con el cual si las comunidades indígenas que ocupan tierras del Estado, de las cuales derivan su supervivencia con actividades tradicionales como la cacería, la pesca y otras empleadas con el fin señalado, se constituyen legalmente como una asociación o una sociedad, pueden solicitar un título de propiedad sobre una extensión de las tierras estatales que ocupan, título que tendrá una vigencia limitada en el tiempo pero podrá renovarse por períodos adicionales. El mismo Decreto, en su artículo R170-56, determina que estos títulos no podrán otorgarse ni en las zonas señaladas

para prospección o explotación de minerales, ni en las áreas protegidas.

b) La que se desprende de la condición que tienen los pueblos y comunidades indígenas como tenedores o poseedores, en el marco de las normas del CCF, de tierras cuya propiedad se atribuye el Estado. Esta condición de poseedores, entendida como la entiende el artículo 2228 del CCF, y ejercida por el tiempo inmemorial por el que la totalidad o la mayoría de las comunidades la han ejercido, les daría la capacidad de incoar las acciones de prescripción adquisitiva del dominio, a la que se refieren los artículos 2219, 2224 y 2227 del CCF.

Tal como se ha señalado anteriormente, el Estado francés, aunque al suscribir y ratificar convenios internacionales que le obligan a reconocer derechos especiales a los pueblos y comunidades indígenas lo haya aceptado, en ejercicio de su poder político interno y en el ejercicio de adopción de ordenamientos legales internos se ha negado persistentemente a aceptar dentro de la Nación francesa la existencia de otras sociedades que puedan otorgar a sus integrantes identidades diferentes a la francesa y que puedan representarles derechos especiales por este carácter. Con este elemento de reflexión, la apertura que se formula por el artículo R170-58 del Decreto 97-267 de 1987, para que las comunidades indígenas se organicen legalmente como asociaciones o sociedades y puedan demandar un título de tierras al Estado, se presenta como un intento de ofrecer a las comunidades una alternativa legal de carácter asociativo que les habilite como sujetos de derecho colectivos, sin el riesgo de que tal forma de organización les autorice para reclamar garantías o derechos especiales.

La ausencia de coherencia de la alternativa propuesta en la norma del Decreto 97-267, con la realidad problemática a la que pretende ofrecer solución, estriba en que el

tipo de asociaciones o sociedades a las que hace referencia el CCF, constituyen entidades que para su existencia y funcionamiento, deben ajustarse en su naturaleza jurídica, en la definición de fines, en la provisión de sus directivas y formas de administración y en el ejercicio de todas las actividades y responsabilidades a cargo de los asociados, a unos patrones preestablecidos y atender al cumplimiento de una serie de exigencias contempladas en los ordenamientos legales que les sirven de apoyo. Pretender que las sociedades indígenas, entidades sociales de extrema complejidad y sometidas a cánones de funcionamiento que les son propios y han sido construidos a través de períodos de tiempo indeterminables, pudieran ajustarse para el ejercicio del dominio territorial y para su desarrollo como sociedad al reducido espacio que les ofrecen las figuras propuestas, no encuentra ninguna clara justificación.

La segunda alternativa derivada de la posesión que ejercen los pueblos y comunidades en tierras que el Estado reclama como de su dominio, descansa en: la evidencia de que tal posesión corresponde a lo que el CCF, en su artículo 2228 define como tal, “La posesión es la tenencia de una cosa o el disfrute de un derecho que tenemos o ejercemos por nosotros mismos o por otro que la tiene o que lo ejerce en nuestro nombre”; y en la circunstancia de que, en los términos de los artículos 2229 y 2281 del mismo CCF, el ejercicio ininterrumpido de tal posesión durante un período superior a los treinta años, “de manera pacífica, pública e inequívoca y a título de propietario”, habilitan a quienes la realizan para reclamar a su favor la declaratoria de la propiedad del bien poseído. No podría objetarse el hecho de que las tierras ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas se encuentren catalogados como bienes del Estado, ya que, de conformidad con el artículo 2227 del CCF,

“El Estado, los establecimientos públicos y los municipios están sujetos a las mismas prescripciones que los particulares y pueden oponerse igualmente.”

Resulta posible, según las anotaciones precedentes, deducir algunas conclusiones en la materia que nos ocupa y que puntualizamos así:

- En la Guayana francesa, la ausencia de normas legales de carácter nacional (constitucionales y ordinarias) que señalen las responsabilidades del Estado para el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas del derecho de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y poseído, lo mismo que de ordenamientos que determinen los procedimientos y trámites que podrían seguirse para obtener tal reconocimiento, obstaculizan por ahora el acceso de las sociedades indígenas al señalado reconocimiento.

- El Estado francés ha suscrito y ratificado instrumentos internacionales que le comprometen solemnemente a impulsar medidas de orden legal y administrativo, tendientes a procurar el reconocimiento y vigencia de los derechos especiales de los pueblos y comunidades indígenas. Con apoyo en estos ordenamientos y en los postulados que se encuentran plasmados en su propio ordenamiento constitucional, bien podría adoptarse un ordenamiento relacionado con un nuevo modelo de relación del Estado con los pueblos y comunidades indígenas que definiera los derechos básicos de estas sociedades, entre ellos el derecho fundamental al dominio y pleno uso de las tierras que han sido tradicionalmente suyas.

- Mientras el Estado francés, aceptando plenamente sus responsabilidades con los pueblos indígenas y asumiendo la voluntad política de cumplirlas, no hubiere adoptado un ordenamiento de la naturaleza del que hemos señalado en el párrafo precedente,

los pueblos y comunidades indígenas de la Guayana no dispondrán de ninguna alternativa sólida que les garantice de manera efectiva la obtención de sus viejas reclamaciones. Las dos limitadas opciones a las que se ha hecho mención (de demandar adjudicaciones bajo la figura legal de asociaciones o sociedades, o de demandar la prescripción adquisitiva del dominio con apoyo en la posesión ejercida sobre las tierras), no solo entrañan serias dificultades de trámite, sino muy reducidas posibilidades de éxito.

Administración y uso de la propiedad territorial indígena

El pliego de observaciones y de textos legales que hemos traído a cuento en el presente y en capítulos anteriores respecto de Guayana francesa, nos llevan a señalar en relación con el enunciado de este acápite:

- Los pueblos y comunidades indígenas del país carecen hasta hoy de un ámbito jurídico nacional claro y explícito que les habilite para adelantar con algún grado razonable de autonomía la administración y uso del territorio ocupado y poseído.

- Los diversos instrumentos internacionales ratificados por Francia, y relacionados con el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, obligan a este país y podrían ser invocados por los indígenas para asegurar el mínimo de condiciones de autonomía y de recursos para cumplir la administración y realizar el uso conveniente de sus espacios de vida. Sin embargo, ante la ausencia de normas de carácter nacional que ofrecieran apoyo eficaz a las reclamaciones de esta índole, la exigencia frente a los órganos administrativos y de justicia del país para conseguir la responsabilidad de Francia en esta materia podrían resultar ineficaces. La opción de llevar estas demandas ante los organismos internacionales de reclamación o de justicia podría ofrecer al-

gunas perspectivas más halagüeñas. Algunos pueblos indígenas lo han intentado con éxito.

- En las circunstancias actuales de los indígenas ante la ausencia de un reconocimiento del derecho propiedad sobre la tierra, y de la sola aceptación por el Estado francés de la condición de poseedores o tenedores de las tierras que ocupan, el Estado tiene no obstante la responsabilidad de garantizar a las comunidades que ejercen esta posesión, el mantenimiento tranquilo y pacífico de la misma, según lo determina el CCF en su artículo 2282: “la posesión está protegida, sin considerar el fondo del derecho, contra la perturbación que la afecta o la amenaza”. Esta protección, obviamente, entraña la obligación de garantizar a los poseedores la capacidad para adelantar, sin interferencias ni limitaciones, todas aquellas funciones que sean necesarias para atender al giro ordinario de la administración y uso normales del bien poseído.

- Según el artículo 2229 del CCF, la posesión que conduce a la prescripción es la “posesión continua, ininterrumpida, pacífica, pública y a título de propietario”. Lo consagrado en esta norma parece indicar que la posesión que se cumple en los términos en ella señalados reviste un carácter especial, si no equivalente, al menos muy cercano al de la propiedad, razón que autoriza al Estado a reconocerle este último carácter. Tal vez no sea incorrecto deducir que, como sucede en otras legislaciones civiles del mundo, en la francesa la posesión regular, quieta, pacífica e ininterrumpida, que se ejerce con el ánimo de señor y dueño, hace presumir la propiedad. Si esto fuere así, tampoco resultaría inopinado decir que en el caso de la posesión indígena sobre las tierras tradicionalmente ocupadas, ésta debería gozar, en el caso de Guayana francesa, de las mismas garantías de las que goza la propiedad privada.

Significado de los derechos territoriales indígenas en Guyana

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

Tal como fue consignado en el capítulo anterior, el régimen de tierras de pueblos y comunidades indígenas, vigente actualmente en Guyana, tiene su apoyo fundamental en cuatro ordenamientos legales: la Constitución Política, el Acta de Independencia, el Acta Amerindia y el Acta de Tierras del Estado. Aunque la Constitución Política del país no hace en forma explícita ningún reconocimiento de derechos especiales para indígenas en materia de tierras, sí consagra tal ordenamiento la propiedad como un derecho fundamental³², lo que compromete al Estado a garantizar este derecho a los pueblos y comunidades indígenas en este ámbito, esencial para su supervivencia: en la tierra.

En el ejercicio de señalar una característica común de los varios ordenamientos que, en Guyana, prestan apoyo al tema de las tierras de indígenas, tendría que destacarse en primer lugar la ausencia de coherencia y claridad, tanto en el propósito de reconocer el derecho, como en el carácter que podría atribuírsele a tal derecho. Del examen de las normas relacionadas con la materia, en efecto, no es posible deducir con exactitud y plena convicción si el Estado acepta el derecho territorial de los indígenas como un derecho fundamental o no, si lo entiende como un derecho originario o como el resultado de una concesión discrecional suya; ni se puntualiza en tales disposiciones una clara responsabilidad para darle cumplimiento, ni se define un procedimiento claro para perfeccionar su reconocimiento.

Entre las notas distintivas de los derechos de propiedad otorgados a las comuni-

dades indígenas, según los títulos a través de los cuales se hace el respectivo reconocimiento, deben señalarse: el carácter de propiedad colectiva que transfieren, el otorgamiento de la titularidad al respectivo Consejo de Aldea o de Distrito como representante de la totalidad de los miembros de la comunidad o pluralidad de comunidades beneficiarias, y la condición atribuida a la propiedad como disponible y enajenable, si el acto de disposición se cumple con la debida autorización del Ministro.

Otra nota distintiva de los derechos reconocidos a las comunidades indígenas, de la cual dan cuenta los títulos correspondientes y las normas en las que tales títulos se fundamentan, es la de la carga de condicionamientos que los tales títulos comportan para las comunidades beneficiarias y que dificultan, limitan y aún pueden suspender la capacidad de ejercicio y goce del derecho otorgado. Entre tales condiciones y limitaciones, se destacan algunas que tienen que ver con la exclusión de áreas dentro de las superficies otorgadas (ríos, cauces y riberas de ríos, áreas destinadas a edificios públicos, aeropuertos etc.). Sin embargo, la más severa y restrictiva, sin duda, es la casi discrecional y caprichosa atribución que se reserva el Estado para revocar los títulos otorgados, con fines de expropiación o de confiscación por razones a todas luces inconstitucionales.

Se identifica también entre los títulos que sirven de medio para el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas, el distintivo de la pluralidad de formas de reconocimiento, según el ordenamiento que sirve de fundamento al acto administrativo, lo que representa ausencia de uniformidad en materia de garantías de las que deben gozar la totalidad de las comunidades indígenas adjudicatarias de tierras.

Se destaca, así mismo, en la gran mayoría de los títulos de tierras otorgados a las comunidades, el tamaño de las superficies

reconocidas, muy inferior al de las áreas que tradicionalmente han ocupado e inferior a las que actualmente ocupan³³. Por lo demás, el avance de las informaciones derivadas del trabajo de revisión y delimitación que adelanta actualmente el Ministerio de Asuntos Amerindios sobre los títulos ya otorgados, ha permitido comprobar que existen serios problemas en las delimitaciones de las áreas y que se dan frecuentes superposiciones entre espacios de las distintas comunidades.

La condición de las comunidades que carecen de todo reconocimiento legal sobre sus espacios de vida, resulta ser extremadamente precaria, dado que en las tierras que ocupan y poseen desde tiempos inmemoriales, el Estado sólo les reconoce el derecho de residencia. Con arreglo a los ordenamientos legales vigentes en el país, las tierras que ocupan estas comunidades corresponden, algunas, a las llamadas tierras del Estado y las otras a los llamados bosques del Estado. Aunque el Acta de Tierras del Estado autoriza al Ministro para “adoptar regulaciones definiendo los privilegios y derechos de los que deben gozar los amerindios”, hasta ahora no ha sido adoptada ninguna regulación con el propósito señalado.

Pueden formularse sobre la materia del presente acápite, con apoyo en las reflexiones precedentes y a modo de conclusión, algunas deducciones generales, así:

- Aunque la República de Guyana tiene ordenamientos sobre el reconocimiento de los derechos territoriales a las comunidades indígenas, tales normas no son claras ni coherentes, ni en su texto, ni en sus fundamentos, ni en sus fines, por lo que su aplicación práctica no resulta ni ordenada ni eficaz.

- Los reconocimientos de derechos territoriales hechos hasta hoy, comportan múltiples limitaciones en materia de falta de correspondencia entre las áreas reconocidas y

las ocupadas tradicionalmente y en la actualidad, en cuestión de sustracción de espacios que se reserva el Estado en el interior de las áreas reconocidas, y en cuestión de poderes que se atribuye el mismo Estado y que pueden limitar o entorpecer o anular el derecho reconocido.

- La peor de tales limitaciones es el poder caprichoso que se reserva el Estado, para expropiar y aún para confiscar la tierra de las comunidades.

- Los títulos otorgados hasta hoy a las comunidades indígenas, en reconocimiento del derecho territorial, revisten por lo menos dos modalidades. Esta diversidad en las modalidades de reconocimiento de la tierra, crea confusión y consagra diferencias en las garantías atribuidas al derecho reconocido, lo que resulta inequitativo para las comunidades.

- Las comunidades indígenas que ocupan, sin títulos, tierras o bosques del Estado, carecen de las mínimas garantías en el ejercicio de su posesión y son víctimas frecuentes de los empresarios y los agentes de actividades mineras y madereras.

Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva

Las normas que definen el procedimiento, vale decir el conjunto de diligencias y trámites necesarios, para perfeccionar la entrega en propiedad a los amerindios de las tierras ocupadas por tradición, básicamente están contenidas en dos ordenamientos: el Acta de la Comisión de Tierras Amerindias, de 1966, y el Acta Amerindia de, 1951 con las enmiendas que se le introdujeron en 1976 y años subsiguientes.

En el Acta de la Comisión de Tierras Amerindias, se le dieron amplias facultades a la citada Comisión para definir su propio modelo de trámite de los asuntos de tierra y para modificarlo, según los requerimientos que se le presentaran en el curso de los trabajos. Para alcanzar los elementos de juicio

que le permitieran cumplir las funciones a que se refiere el artículo 3 del Acta señalada, en efecto, el artículo 9 del mismo ordenamiento le otorga al organismo un amplio poder discrecional para expedir las normas para su propia guía, la conducción y manejo de los procedimientos, según los requerimientos de tiempo y lugar lo hagan necesario. En cuanto al límite de los poderes que la ley delega en dicha Comisión, el artículo 10, asimila tales atribuciones a los que tiene la Alta Corte, para convocar testigos, examinarlos bajo juramento, exigir la presentación de libros y documentos; capacidades que no la inhabilitan de ningún modo para acceder a la evidencia o realidad de los hechos por otros medios que no incluyan el sometimiento de los declarantes al juramento previo.

Un problema no bien esclarecido es el de saber si aquella Comisión tenía un término para el cumplimiento de sus trabajos o si se le asignaba una duración indefinida. El esclarecimiento de este punto sería de utilidad, para determinar los recursos de orden legal que tendrían actualmente los indígenas sin tierra y aquellos que se sienten afectados por el tamaño de la recibida, para acudir al Estado en demanda de la satisfacción de este derecho.

En el Acta Amerindia, no se define de manera precisa un procedimiento especial de entrega legal de tierras. Los artículos No. 3 y 20A de dicho ordenamiento, sí señalan en sus disposiciones una descripción de las atribuciones del Ministro para determinar, con un alto grado de independencia, las tierras que pueden ser incorporadas en la condición de distritos, áreas o aldeas, para decidir, dentro de éstas, cuáles de tales tierras no quedarían cobijadas con la presunción de cesión a las respectivas comunidades en los términos del nombrado artículo 20A del Acta Amerindia, para determinar modificaciones (por sustracción, segregación o ampliación) de las áreas ya transferidas e in-

cluso para revocar los mismos actos de transferencia, cuando llegaren a darse circunstancias que así lo justificaren, de acuerdo a lo previsto en la Ley. El cumplimiento de las determinaciones gubernamentales se realizará a través del registrador de escrituras o del comisionado de tierras, según sea el caso.

Se podría apuntar que esta amplia capacidad de decisión del Ministro, para adoptar medidas en lo concerniente al reconocimiento de la territorialidad de los amerindios, comporta la ventaja de la brevedad en las actuaciones y la celeridad en las decisiones. No obstante, la ausencia de un procedimiento que determine de manera explícita los pasos y condiciones para formalizar la transferencia de la tierra a los indígenas, dificulta la posibilidad de participación directa de los interesados y, de alguna manera, anula la posibilidad de reclamación de los indígenas o de terceros contra las decisiones intermedias o finales de la actuación. De esta manera, se corre el riesgo de que los actos finales entrañen injusticias o errores que, con la participación de los interesados, hubieran podido evitarse oportunamente.

A modo de conclusiones derivadas de las notas precedentes, resultaría procedente señalar las siguientes:

- Los dos ordenamientos que sirven de fundamento a los trámites para el reconocimiento de tierras a las comunidades indígenas, no representan un procedimiento regular, con arreglo al cual las partes interesadas, o potencialmente interesadas, en los resultados del proceso, podrían actuar en libertad y oportunidad con sujeción a unas reglas claras en la defensa legal de sus derechos: los que serían beneficiados con la medida (las comunidades) y los terceros que pudieran resultar afectados con las decisiones.

- Según lo dispuesto en las normas del Acta Amerindia, que aportan las regulaciones esenciales en la materia, la totalidad de

las decisiones importantes relativas a los asuntos en trámite para la legalización de las tierras indígenas, están atribuidas al Ministro, con todo el poder discrecional para actuar y sin la opción para las partes de controvertir las decisiones.

- La ausencia de un procedimiento claro tiene, además de las limitaciones a las partes interesadas para el ejercicio y defensa de sus derechos, otros inconvenientes. Uno de enorme trascendencia es el de la falta de participación de las propias comunidades indígenas dentro del proceso, lo que suele traducirse en la ocurrencia de graves errores en la toma de las decisiones finales.

- Sin duda el efecto más negativo de la ausencia de un procedimiento que fijara los trámites necesarios para obtener el reconocimiento legal por el Estado de las tierras de las comunidades indígena, lo afrontan aquellas que ocupan y poseen, sin título, tierras o bosques del Estado. La carencia de un procedimiento formalmente establecido les limita aún la oportunidad de acudir a las autoridades competentes para formular, en el simple ejercicio del derecho de petición y con la perspectiva de una respuesta positiva, la demanda para el inicio de las gestiones públicas que lleguen a garantizarles el derecho a la tierra.

Administración y uso de la propiedad

En lo tocante a la capacidad de la que puedan hacer uso las comunidades indígenas en Guyana, para definir y darse sus propios modelos de administración y gobierno interno, debe observarse que la Comisión de Tierras Amerindias, en su informe de 1969, recomendó que debía crearse un sistema de gobierno adecuado para las aldeas amerindias. Siguiendo en gran parte esas instrucciones, la ya citada Ley Amerindia, en sus partes I, IV, y V, consagra un significativo número de disposiciones que procuran determinar, en conjunto, la naturaleza

legal, el procedimiento de creación, de dotación de autoridades y el régimen de funcionamiento de las entidades de orden administrativo que tienen la condición de territorios amerindios: distritos amerindios, áreas amerindias y aldeas amerindias.

Tanto para los llamados Distritos Amerindios, entidades con una mayor jerarquía en la organización político-administrativa del país, como para las áreas y aldeas amerindias, se define un complejo sistema administrativo. En este sistema el peso de las responsabilidades en las decisiones continúa dependiendo del Estado a través de sus agentes directos, el Ministro, el funcionario jefe del Distrito, del Comisionado y del Capitán, pero se da vida también a los Consejos, de Distrito y de Aldea, en los cuales, si bien los representantes gubernamentales tienen un papel de orientación y dirección, la población local, las comunidades, tiene una posibilidad real de ingerencia en la toma de decisiones, ya que, en los términos del artículo 17(3) “Al nombrar a cualquier amerindio para ser miembro de un consejo de distrito o de área, el funcionario jefe deberá tener en cuenta los deseos de los habitantes del distrito o área”.

En materia de tierras y recursos naturales, se ha fijado a los Consejos un crecido número de atribuciones. A tales atribuciones se refiere de manera particular el artículo 21(1) de la Ley Amerindia. Pero el artículo 19(1) del mismo ordenamiento estatuye que “Fuera de las demás previstas en esta Ley, las funciones de un consejo de Distrito, un Consejo de Area o un Consejo de Aldea, serán: a) De acuerdo con el artículo 20A, velar por el beneficio y uso de los miembros de la comunidad amerindia de todos los derechos, títulos e intereses en o sobre las tierras situadas dentro del distrito, área o aldea, como lo señala esta Ley al Consejo; b) manejar y regular el uso y ocupación de las tierras mencionadas en el parágrafo a)...”. El artículo 20, de otra parte, señala la capa-

cidad de los consejos, de distrito, aldea o área, para definir y establecer, con la aprobación del Ministro, impuestos a los vecinos del distrito, aldea o área. Y el artículo 22 le otorga a los consejos la capacidad de adelantar a los amerindios de sus respectivas jurisdicciones juicios sumarios, para sancionar, mediante multas, el incumplimiento en que hayan incurrido de las normas dadas por el mismo Consejo para asegurar la buena marcha de los asuntos a que se refiere el artículo 21(1) de la Ley.

Fuera de las disposiciones legales que trae la Ley Amerindia, no existen normas de orden legal, de igual o superior jerarquía, que reconozcan otros espacios de participación especial de las comunidades amerindias en la vida pública del país o en el manejo de los asuntos de su gobierno interno como comunidades. Ni las normas constitucionales de Guyana se han ocupado del tema, ni el Estado Guyanés ha adoptado como ordenamientos legales del país los convenios internacionales que hacen referencia al tratamiento especial de los pueblos indígenas, como el 107 de 1957 y el 169 de 1989 de la OIT.

Las poblaciones amerindias de Guyana, desde hace largo tiempo, han demandado del Estado un mayor grado de participación en el manejo de sus propios asuntos y en la vida del país. De igual manera han procurado desarrollar un mayor grado de conciencia y de responsabilidad en los organismos comunitarios de decisión, para atender a los compromisos de gobierno y administración locales, como lo acredita, entre otros pronunciamientos, la Declaración de la Segunda Conferencia de Comunidades Amerindias, reunida en Guyana, en abril de 1991, al señalar:

“Esta Conferencia ha luchado contra las debilidades de los consejos comunales. Algunos consejos no son elegidos, otros permanecen en su lugar por años y muchos representan al Gobierno, no a las comunida-

des. Esta actitud egoísta y descuidada de los Consejos estimula actitudes similares en la administración regional. Hemos concluido que esas amenazas, desafíos y debilidades, todas apuntan a la necesidad de organizaciones independientes en nuestras comunidades aldeanas. Por consiguiente, la Conferencia ha aprobado el establecimiento de la Asociación de Comunidades Amerindias y llama a todas las comunidades amerindias a establecer unidades locales vigorosas, que serán no sólo la fuente de la expansión de la Asociación, sino una garantía de bienestar de nuestras comunidades amerindias”.

El Gobierno Central de Guyana admite que se hace necesario en la actualidad, revisar la normatividad existente, para definir un modelo más adecuado de relaciones dentro de las instancias y partes que componen el Gobierno local de las comunidades amerindias.

Del conjunto de las anotaciones anteriores, sobre el tema administración y uso de la propiedad, a modo de recapitulación conclusiva, se destacan los siguientes puntos:

- Los principios y orientaciones de lo que podría identificarse como la administración y uso de las comunidades indígenas de Guyana sobre sus propios territorios y manejo de otros asuntos del gobierno interno, se encuentran consignados en el Acta Amerindia, único ordenamiento que se ocupa de la materia.

- Aunque debe resaltarse el claro reconocimiento que, en las normas legales, se hace de los organismos de gobierno indígena, debe hacerse notar el grado acentuado de ingerencia y de poder que mantiene el Estado a través de sus agentes para la toma de decisiones.

- Se echa de menos un ordenamiento más amplio y flexible que defina asuntos administrativas del gobierno interno de las comunidades y de sus territorios que no están claramente definidos, y muchos ni siquiera señalados, en el ordenamiento vi-

gente, en materias en las que se ventilan cuestiones entre el Estado y las comunidades o entre éstas y personas o entidades no indígenas. Pero convendría que el Estado aceptara, en el ámbito de los asuntos de exclusiva incumbencia de las comunidades, reconocer la capacidad de éstas para decidir con arreglo a sus propias formas de administración y justicia tradicionales.

Significado de los derechos territoriales indígenas en Perú

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

Los elementos de juicio para conseguir acercarse a la naturaleza y características de la propiedad territorial indígena en el Perú, se encuentra en el conjunto de los ordenamientos jurídicos actualmente vigentes que tienen relación con esta materia. Esta legislación se distingue por su abundancia, por su origen en muy distintos momentos históricos, y por su orientación frecuentemente divergente. Aquí se hará solamente mención de los ordenamientos más importantes.

Dice la Constitución Política que “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa” (artículo 88). Añade que las comunidades campesinas y nativas “Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono...” (artículo 89). Sobre esta materia, la Constitución Política anterior (de 1979) decía que “Las tierras de las comunidades campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada

en interés de la comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de sus miembros calificados de esta...” (artículo 163). El Estado peruano ratificó en Febrero de 1994, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, por lo que incorporó a sus responsabilidades las que, en materia de territorialidad indígena, fija este instrumento internacional para los países que lo acojan.

Dice la Ley de Comunidades Campesinas³⁴ que el Estado “Garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas...” y que “Respeto y protege los usos, costumbres y tradiciones de la Comunidad y propicia el desarrollo de su identidad cultural” (artículo 1º). Entre las funciones asignadas a las comunidades campesinas por la citada Ley, se encuentra la de “Regular el acceso al uso de la tierra y otros recursos por parte de sus miembros” (artículo 4º). Y al definir las tierras de las Comunidades Campesinas dice que “son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables. Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado” (artículo 7). Dice igualmente la Ley que “Son bienes de las Comunidades Campesinas: a) El territorio comunal cuyo dominio ejercen así como las tierras rústicas y urbanas que se les adjudiquen o adquieran por cualquier título” (artículo 23).

La ley de Comunidades Nativas³⁵, por su parte, determina que “El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas; levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad”. Añade más adelante que “Cuando posean tierras en cantidad insufi-

ciente se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población” (artículo 10). Dice enseguida que “La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia” (artículo 11). Y determina, en fin, la misma Ley que “La propiedad territorial de las Comunidades Nativas es inalienable, imprescriptible e inembargable” (artículo 13). Esta Ley, llamada en realidad Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, sustituyó a la que llevaba el mismo nombre adoptada en 1975³⁶. Aunque el nuevo ordenamiento recogió en su mayor parte el texto del anterior, el nuevo trajo algunas novedades que limitaban las opciones de territorialidad indígena, como la ya señalada de entregar en uso, y no en propiedad, las tierras con aptitud forestal.

El Código de Medio Ambiente³⁷ dice en su artículo 54 que “El Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia; promueve la participación de dichas comunidades para los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas donde se encuentran”.

En el año de 1995, el Gobierno peruano promulgó la llamada Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Esta Ley que, de acuerdo con su artículo 1º. Se propone establecer “los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas”, en la consecución de su enunciado propósito adopta una serie de disposiciones que incentivan las acciones

de división territorial de las comunidades nativas y campesinas, con la perspectiva del crédito y la participación de estas como socias en empresas de capital. Artículos como el 7° que excluye cualquier medida restrictiva al libre comercio de la propiedad territorial, el 4° que promueve el libre acceso de nacionales y extranjeros a la tierra, el 5° que autoriza al Estado para declarar en abandono tierras dadas en concesión (caso específico de las tierras amazónicas dadas en usufructo a las comunidades), y los artículos 8°, 9°, 10° y 11°, que señalan alternativas u opciones, para que las comunidades campesinas y nativas puedan cambiar su forma de tenencia de la tierra y de gobierno, a través de la venta de sus tierras o de la transferencia de las mismas en contratos de asociación de empresas de capital, artículos como éstos y otros más que trae el ordenamiento mencionado, han sido vistos como una inequívoca voluntad de liquidar las formas colectivas de propiedad indígena, a favor de un potencial avance en el desarrollo capitalista del campo.

Las notas precedentes, sugieren algunas reflexiones conclusivas en este punto:

- El Estado peruano acepta como un derecho fundamental el de las comunidades campesinas y nativas sobre la tierra, en forma asociativa o individual, y determina que este es un derecho enajenable, susceptible de gravámenes e imprescriptible, salvo los casos de abandono. No existe aún un desarrollo legal sobre esta norma que permita saber el sentido que deba dársele a este concepto³⁸. Bajo la nueva Constitución ha desaparecido la voluntad del Estado peruano de reconocer las propiedades territoriales indígenas como espacios de vida otorgados a perpetuidad.

- Tanto las comunidades campesinas como las nativas tienen sus respectivos ordenamientos que fijan el marco general de su funcionamiento como sociedades con personería y capacidad de ejercer derechos y

contraer obligaciones. El régimen de restricciones dispositivas que mantenían estas comunidades sobre sus tierras y que, sin duda, contribuía a su gran estabilidad, ha desaparecido. También en el caso de las comunidades nativas, se mantiene la norma legal y la política estatal de conceder sólo en usufructo las tierras de bosques.

- Aunque en la Ley de Comunidades Nativas se establece sólo como un régimen de tolerancia la permanencia de las comunidades en los territorios que tienen el carácter de parques y otras áreas protegidas, el Código del Medio Ambiente, una norma posterior en el tiempo, reconoce que estas comunidades tienen derecho al reconocimiento del pleno dominio en tales espacios.

- La aprobación de la llamada Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, con una serie de disposiciones que no sólo autorizan sino que compelen a las comunidades a flexibilizar y facilitar la parcelación y enajenación de sus tierras, abre serias expectativas sobre la estabilidad futura de los asentamientos territoriales indígenas y la permanencia misma de las comunidades. Extremadamente frágil parece ser, sobre todo la situación de las comunidades nativas de la Amazonía, muchas de ellas dueñas apenas de espacios relativamente reducidos, y un alto número aún sin reconocimiento alguno sobre los espacios que ocupan.

Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva

No trae la Constitución peruana una norma que garantice a los indígenas el acceso a la propiedad territorial, fuera de la norma general ya citada del artículo 88 que reconoce “el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. Sin embargo, en el ámbito de los ordenamientos

superiores, debe cumplir el Estado Peruano con las disposiciones del Convenio 169 de 1989 de la OIT, relativas al tema de la territorialidad (artículos 15 a 19).

Ya se dijo también cómo en la Ley de Comunidades Campesinas se señala como una de sus funciones importantes la de “Regular el acceso al uso de la tierra y otros recursos por parte de sus miembros” (artículo 4º). Como una alternativa de solución a las demandas de tierras que puedan enfrentar las comunidades campesinas, la misma Ley señala que “Las Comunidades Campesinas que carezcan de tierras o las tengan en cantidad insuficiente, tienen prioridad para la adjudicación de las tierras colindantes que hayan revertido al dominio del Estado por abandono” (artículo 9º). Y añade, enseguida, que “Las Comunidades Campesinas tienen preferencia para adquirir las tierras colindantes en caso de venta o dación en pago. El propietario que desee transferirlas, deberá ofrecerlas previamente a la Comunidad, mediante aviso notarial, y esta tendrá un plazo de sesenta días para ejercer su derecho. Si no se diera dicho aviso, la Comunidad tendrá derecho de retracto con preferencia a los demás casos que señale el Artículo 1599 del Código Civil” (artículo 10º).

Para el sector de las Comunidades Nativas, o comunidades de la Región amazónica, la Ley correspondiente ha señalado, como ya fue dicho, que el Estado les garantizará la integridad de su propiedad territorial y les otorgará títulos de propiedad. Agrega luego que “Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta lo siguiente: a) Cuando hayan adquirido carácter sedentario, la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca; y b) Cuando realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas” (artículo 10º). Las tierras entregadas en propiedad tendrán el carácter de

inembargables, inalienables e imprescriptibles (artículo 13), pero en áreas de aptitud forestal sólo se hará cesión del derecho de uso (artículo 11).

Apunta la Ley que las áreas de dominio particular comprendidas en el territorio señalado a una Comunidad Nativa, serán readquiridas por el Estado y devueltas a los indígenas, previa indemnización a sus dueños, si las tierras fueron adquiridas después de 1920 (artículo 12). De aquellas comunidades asentadas en el perímetro de los llamados parques nacionales u otras áreas protegidas dice que “podrán permanecer en ellas sin título de propiedad”, mientras sus “actividades no atenten contra los principios que justifican el establecimiento de dichas unidades de conservación” (artículo 18). Más adelante, la Ley reafirma esta limitación, al determinar que “No podrán ser adjudicadas las zonas declaradas parques nacionales, reservas nacionales, santuarios nacionales e históricos, bosques nacionales y bosques de protección así como las superficies necesarias para la explotación de recursos mineros metálicos e hidrocarburos. En este último caso, podrá ser levantada la prohibición, siempre que la exploración agropecuaria no interfiera tal actividad” (artículo 54). Ya se había apuntado anteriormente cómo el Código del Medio Ambiente, autorizó el reconocimiento de la propiedad territorial a los indígenas en los espacios de “áreas naturales protegidas” (artículo 54)³⁹.

La Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, ya mencionada en el punto anterior, además de disposiciones tendientes a facilitar la división y parcelación y venta de las tierras comunales de Comunidades Indígenas y Nativas, en distintas disposiciones de su articulado, inviste al Gobierno nacional de amplias facultades para disponer, por diver-

sos medios, sobre amplios espacios territoriales de las llamadas tierras fiscales o del dominio estatal, espacios que representan regularmente las zonas de vida de las comunidades indígenas, muchas de ellas carentes aún del reconocimiento legal del dominio, otorgado por el Estado. Aunque la Ley, como lo han señalado concededores de la materia, no trae ninguna norma explícita que impida en adelante avanzar en los procesos de titulación en curso o iniciar otros nuevos, resulta claro que la aplicación de algunos de los planes señalados en ella podrían impedir la final concreción de los derechos demandados por las comunidades.

Respecto al procedimiento legal para la transferencia o reconocimiento legal de las tierras a las comunidades, resulta oportuno aludir brevemente y a manera de ilustración, al que se observa para legalizar tierras a comunidades nativas. Comprende este dos fases independientes pero relacionadas: la de reconocimiento e inscripción de las Comunidades Nativas, y las diligencias orientadas a conseguir que el Estado produzca la declaración formal de titulación de la tierra en cabeza de la comunidad respectiva. A la primera fase se refieren de manera específica el artículo 14 de la Ley de Comunidades Nativas y el 2º del Decreto Supremo 003-79 AA. El trámite se cumple ante el Ministerio de Agricultura. La segunda fase se adelanta, siguiendo las disposiciones de la Ley de Comunidades Nativas (artículos 10, 11 y 13) y el mismo Decreto antes referido y deben concluir con el acto de titulación o denegación de la solicitud, proferido por la Oficina llamada del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT-CR), del mismo Ministerio de Agricultura. Se trata de procedimientos extremadamente largos, costosos y en los cuales la participación de las comunidades frecuentemente se diluye por el exceso de instancias y trámites. Características similares presenta el procedimiento de legalización

de tierras a las comunidades campesinas, cuyos trámites se rigen por las normas de la Ley de Comunidades Campesinas.

En un ejercicio de reflexión sobre las notas precedentes, podrían extraerse algunas observaciones a manera de conclusión:

- Aunque la Constitución peruana no señala ninguna responsabilidad perentoria de legalización o titulación de tierras a favor de las comunidades nativas y campesinas, en el ámbito de las normas superiores, el Convenio 169, ratificado por el Estado, trae normas muy perentorias que son de obligatorio cumplimiento.

- Tanto la Ley de Comunidades Campesinas como la de Comunidades Nativas, por su parte, determinan con toda claridad los compromisos del Estado para reconocer con títulos legales el dominio a las comunidades sobre las tierras que vienen ocupando por tradición, y para dotar con tierras suficientes a aquellas comunidades que carecen de ellas. La Ley de Comunidades Nativas abre también posibilidades de acceso a la tierra para las llamadas “comunidades en aislamiento voluntario”, sobre aquellos espacios en los cuales se registran sus movimientos o migraciones regulares. También garantiza la Ley la posibilidad de recuperar con el apoyo del Estado aquellas áreas de su territorio ocupadas por terceros, mediante una acción de saneamiento cumplida por el Estado.

- Además de abrir riesgosos espacios a la capacidad dispositiva de las comunidades sobre sus tierras comunitarias, la ya citada Ley 26505 de 1995 (de Inversión Privada) podría conducir, si llegara a ponerse plenamente en ejecución, a serias perturbaciones en la tenencia de la tierra de muchas comunidades nativas que aún carecen de todo título sobre sus tierras, ya que la nombrada Ley otorga al Estado amplios poderes dispositivos sobre las llamadas tierras fiscales y, en general, tierras del dominio público y tierras forestales. Estas áreas, en efecto,

constituyen buena parte del hábitat o espacio tradicional de vida de las comunidades amazónicas.

- Cada una de las leyes sobre comunidades campesinas y nativas tiene su respectivo reglamento que define, de manera bastante pormenorizada, los procedimientos administrativos que deben seguirse para concluir en el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades. Ambos procedimientos demandan el surtimiento de dos fases consecutivas: la primera para otorgar a la comunidad su personería jurídica, y la segunda para hacer el reconocimiento de las tierras. Cada una de estas fases, por sí sola, resulta extremadamente compleja y larga, y las dos en su conjunto representan, por su abundancia de diligencias, de instancias, términos y recursos, un régimen extremadamente costoso e ineficiente.

- Acerca del poder dispositivo que en materia de tierras ofrecen las normas legales a las comunidades nativas y campesinas del Perú, debe apuntarse que los dos ordenamientos especiales sobre estas comunidades y sus reglamentos, ofrecen un amplio poder decisorio a estas agrupaciones para el manejo autónomo de las tierras, pero circunscrito al mundo de cada comunidad. Hoy, por virtud de las normas constitucionales y algunas leyes ordinarias, las comunidades han adquirido la plena capacidad dispositiva de la que se hallan investidos los propietarios individuales en el marco de las normas civiles.

Administración y uso de la propiedad

La Constitución Política determina que “Las comunidades Campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas”. Que “son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece” (artículo 89). El Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado

por el Perú, dice que “Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados (indígenas) establecidas por dichos pueblos” (artículo 17).

La Ley de Comunidades Campesinas señala que, en su vida interna, éstas se guían por los siguientes principios orientadores: “a) Igualdad de derechos y obligaciones de los comuneros; b) Defensa de los intereses comunes; c) Participación plena en la vida comunal; d) Solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua entre todos sus miembros; y, e) La defensa del equilibrio ecológico, la preservación y el uso racional de los recursos naturales” (artículo 3º). Entre las funciones que les son reconocidas a las comunidades campesinas, relacionadas con la administración de la tierra, pueden destacarse las de: “a) Formular y ejecutar sus planes de desarrollo integral: agropecuario, artesanal e industrial, promoviendo la participación de los comuneros; b) Regular el acceso al uso de la tierra y otros recursos por parte de sus miembros; c) Levantar el catastro comunal y delimitar las áreas de los centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros; d) Promover la forestación y reforestación en tierras de aptitud forestal; e) Organizar el régimen de trabajo de sus miembros para actividades comunales y familiares que contribuyan al mejor aprovechamiento de su patrimonio; y e) Las demás que señale el Estatuto de la Comunidad” (artículo 4º). Como órganos de gobierno de la Comunidad Campesina, la Ley de la que se trata, señala los siguientes: “a) La Asamblea General; b) La Directiva Comunal; y c) Los Comités Especializados por actividad y Anexo” (artículo 16). Cada uno de estos órganos tiene claramente definidas sus funciones. El texto de la Ley se ocupa, además, de incorporar disposiciones específicas sobre los temas del trabajo comunal, del régimen

económico y empresarial y otras materias del interés de los asociados.

La ley de Comunidades Nativas trae una sola disposición explícita sobre el tema de administración del territorio cuando determina que “Los conflictos y controversias de naturaleza civil de mínima cuantía que se originen entre los miembros de una Comunidad Nativa, así como las faltas que se cometan, serán resueltas o sancionadas en su caso, en forma definitiva, por sus órganos de gobierno. En los procesos civiles y penales los Tribunales Comunes o Privativos, según sea el caso, tendrán en cuenta al resolver, las costumbres, tradiciones, creencias y valores socio-culturales de las Comunidades” (artículo 19). El Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas⁴⁰, trae algunas reglas complementarias. Establece que “La Asamblea General es el Órgano máximo de la Comunidad y está constituida por todos los comuneros debidamente inscritos en el Padrón de Comuneros. La modalidad de tomar decisiones estará de acuerdo a las costumbres de la Comunidad” (artículo 21). Señala que “La Junta Directiva es el órgano responsable del Gobierno y Administración de la Comunidad y está constituida por el Jefe, Secretario y Tesorero. Aquellas Comunidades que se organicen empresarialmente designarán un Secretario de Producción y Comercialización. De preferencia los cargos directivos recibirán la denominación en la lengua propia de la Comunidad” (artículo 22). A cada uno de estos cargos les son señaladas funciones. “El Jefe de la Comunidad es el representante legal de la Comunidad para todos los actos que la comprometan en lo económico, judicial y administrativo” (artículo 22, literal a).

La revisión de las notas anteriores, daría pie para formular algunas reflexiones preliminares, así:

- Las leyes de comunidades campesinas y nativas definen, cada una en su campo, un conjunto de principios con arreglo a los

cuales deben cumplirse las tareas de administración de la tierra y, en general, el manejo de los asuntos de interés de las comunidades. Aunque los patrones de organización y de autoridad que se señalan para las comunidades, constituyen a todas luces un ajuste de los sistemas de administración y gobierno de las entidades impulsadas por sectores no indígenas, se tiene información en el sentido de que en un alto porcentaje el régimen interno de unas y otras comunidades se ajusta más a los patrones impuestos por los usos y modalidades de vida comunitarios del derecho consuetudinario. Las comunidades, sin embargo, han aceptado el régimen de las normas escritas porque les ofrece una base de legalidad para sus actos y una opción clara para el manejo de las relaciones y la solución de problemas con sectores no indígenas⁴¹.

- En materia de administración y uso de la propiedad territorial, las comunidades campesinas y nativas, encuentran hoy una base de apoyo sólida en el cumplimiento de tales responsabilidades, en virtud de la creación ya antes señalada de la llamada jurisdicción especial indígena, que otorga, por lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, poder a las autoridades de las Comunidades Campesinas y nativas, para “ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario”.

Significado de los derechos territoriales indígenas en Surinam

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

Se hizo mención en los capítulos anteriores, de los múltiples convenios y acuerdos que, durante el largo período colonial, fueron celebrados entre el gobierno de la Metrópoli colonial y las poblaciones de indígenas y cimarrones de Surinam, recono-

ciéndoles derechos sobre las tierras y algún margen de autonomía para la definición y manejo de su gobierno interno.

También se hizo reiterada mención de los ordenamientos de carácter nacional e internacional, adoptados o ratificados, según el caso, por el Estado de Surinam, que directa o indirectamente tienen alguna relación con las tierras de indígenas y cimarrones y que se encuentran actualmente vigentes.

Tal como fue señalado, el actual Estado surinamés no otorga ningún reconocimiento ni validez a dichos acuerdos celebrados durante la época colonial y, por lo tanto, no los estima ni acepta como un fundamento legal para respaldar reclamaciones de indígenas y cimarrones en materia de tierras y de otros derechos que les puedan corresponder. De otra parte, ninguno de los compromisos adquiridos por el Estado republicano durante su vida independiente, para adoptar medidas de orden legislativo y administrativo tendientes a reconocer derechos especiales a indígenas y cimarrones, ha sido cumplido en cabalmente o de manera incipiente.

La actual realidad de las comunidades indígenas y cimarronas señala que estas sociedades no cuentan con un ordenamiento nacional amplio y coherente que defina con precisión los derechos territoriales de indígenas y cimarrones, y que atribuya competencias a entidades del Estado para hacer el reconocimiento de tales derechos.

Como resulta explicable, según lo señalado anteriormente, en sus ya casi 30 años de vida independiente, tampoco ha adoptado el Gobierno de Surinam ningún programa de Estado de carácter administrativo, dirigido a procurar la defensa y salvaguarda de los derechos territoriales indígenas, ni aún de aquellos que se derivan de la simple ocupación y posesión que, desde tiempos inmemoriales, ejercen sobre sus espacios de vida.

En las condiciones descritas, todas las tierras actualmente ocupadas y poseídas por los pueblos indígenas y cimarrones, en los términos del conocido régimen de tierras adoptado por la dictadura militar de 1982, son consideradas legalmente como tierras del Estado y los indígenas son catalogados como simples tenedores precarios de dichas áreas, a quienes el Estado tolera su ocupación, mientras no considere más ventajoso darle otra aplicación a tales áreas.

En esos casos de aplicación por el Estado de tierras indígenas a fines distintos, de ocurrencia frecuente con el otorgamiento de licencias a compañías mineras o madereras, las comunidades indígenas y cimarronas deben afrontar regularmente el desalojo y la usurpación de sus espacios de vida sin compensación de ninguna índole. Aunque el conocido Decreto de 1982 sobre política de tierras dispone que “los derechos consuetudinarios” de indígenas y cimarrones deben ser respetados, añade que esto se cumplirá, “a menos que exista un conflicto con el interés general”⁴², materia esta última que el mismo ordenamiento se apresura a esclarecer casi enseguida, diciendo que este carácter lo tiene “cualquier proyecto dentro de la estructura de un plan de desarrollo aprobado”⁴³. En términos más explícitos, cuando se dan estos proyectos (mineros, madereros o de cualquier otra índole) que van investidos del carácter de asuntos de interés público o general, los derechos de indígenas y cimarrones pueden ser impunemente quebrantados.

La que parece constituir hoy en Surinam única opción o vía posible abierta a los indígenas y cimarrones, para obtener así sea una precaria seguridad en espacios de tierra individuales o familiares, se encuentra en el mismo señalado Decreto sobre política de tierras del año 1982, en virtud de una de cuyas normas se consagra la capacidad de todos y cada uno de los ciudadanos de Surinam, para demandar y obtener a título

de arrendamiento la cesión de un lote de tierra en tierras del Estado. Esta capacidad, según lo han señalado autoridades del Estado, se extiende a indígenas y cimarrones⁴⁴. Tal alternativa, sin embargo, resulta bastante intrascendente por diversas razones: porque los indígenas demandan tierras en comunidad, alternativa que no es viable en este caso; porque se trata de un simple contrato de arrendamiento a término fijo (según informaciones máximo 20 años) pero que el Estado puede revocar a su antojo en cualquier momento; porque como arrendatarios, los indígenas o cimarrones tendrían que cubrir periódicamente un canon en dinero, so pena de perder la tierra; y porque tampoco se han puesto en marcha instrumentos administrativos adecuados para un eventual programa de legalización de tierras a indígenas y cimarrones a través de la figura de los contratos de arrendamiento.

Frente a la inutilidad de las reclamaciones administrativas y judiciales instauradas por las comunidades indígenas de Surinam y sus organizaciones frente a las autoridades de su país, estas comunidades y organizaciones han optado desde hace algunos años por acudir a organismos internacionales, para denunciar el quebrantamiento de sus derechos y para reclamar decisiones de la justicia internacional que obliguen al Estado de Surinam a dar cumplimiento a los instrumentos internacionales a los que ha adherido o que ha ratificado. Algunas demandas de las comunidades cimarronas e indígenas han sido acogidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y puestas a conocimiento de la Corte, y diversas reclamaciones han sido formuladas ante organismos de la ONU, como el Comité de para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁴⁵. Aunque las múltiples comunicaciones que, por parte de estos organismos, se han cursado al Gobierno de Surinam, recordándole sus compromisos no han alterado substancial-

mente las líneas de tratamiento a los pueblos indígenas y cimarrones, hay la fundada esperanza de que algunas probables sanciones que se derivarían de los juicios en curso y el mantenimiento de la presión internacional podrían finalmente inducir algunos cambios.

Las notas precedentes podrían, a manera de deducciones de conclusión de este acápite, compendiarse así:

- No otorga el Estado de Surinam ningún reconocimiento jurídico a los Convenios o acuerdos coloniales suscritos entre la Metrópoli colonial y los pueblos indígenas y cimarrones de Surinam, que reconocían a tales pueblos derechos en materia de tierras y de gobierno. Tampoco ha adoptado los mecanismos para dar cumplimiento a los diversos instrumentos de derecho internacional ratificados o acogidos por el país.

- Surinam no ha adoptado tampoco normas nacionales, claras, coherentes y comprensivas que hagan el reconocimiento de los derechos territoriales de indígenas y cimarrones y fijen los procedimientos para que unos y otros puedan demandar eficazmente y obtener dicho reconocimiento.

- Las únicas normas sancionadas por el Estado de Surinam en asuntos de tierras para indígenas y cimarrones, se encuentran en el Decreto ley adoptado por la dictadura militar en el año de 1982, cuyo contenido, lejos de representar un elemento de apoyo a las reclamaciones de los interesados, parece prestarse más al escamoteo y desconocimiento de sus derechos.

- La única opción abierta a las reclamaciones de indígenas y cimarrones, para demandar con alguna lejana perspectiva de éxito el reconocimiento de sus derechos territoriales y demás garantías que les son debidas, y para denunciar y pedir justicia contra las frecuentes violaciones de que son víctimas en tales garantías y derechos, parece ser la de los organismos internacionales de derechos humanos y los órganos y tribu-

nales de justicia que, por la aceptación de Surinam a sus instrumentos jurídicos, tienen competencia para conocer de tales reclamaciones y denuncias.

Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva

Como es apenas lógico, la ausencia de normas sustantivas que consagren el derecho al reconocimiento legal a indígenas y cimarrones de la propiedad o posesión sobre las tierras, explica la inexistencia de normas que definan un procedimiento para asegurar la satisfacción de este derecho. Cabe señalar en esta materia, como se indicó anteriormente, que el numeral 2 del nombrado “Acuerdo para la Conciliación y el Desarrollo Nacionales” establece que la demarcación y el tamaño de las tierras por titular, serían determinados “sobre la base de las investigaciones realizadas para ello por el Consejo para el Desarrollo del Interior”.

Sería viable, sin duda, que con fundamento en los principios acogidos en el señalado Acuerdo de Conciliación, se pudiese definir, a través del estudio del citado Consejo, un procedimiento mínimo que fuese discutido entre el Gobierno y las comunidades indígenas y luego adoptado según los procedimientos legales establecidos. Hasta la fecha y a pesar de las reiteradas reclamaciones de los indígenas, el nombrado consejo no ha sido aún instalado. No obstante la opción que, para indígenas y cimarrones, pudiera derivarse del desarrollo de lo estipulado en Acuerdo de Conciliación, conviene apuntar que tal opción no ofrecería ninguna alternativa sólida de estabilidad para las comunidades, pues, como ya fue señalado, los términos del Acuerdo solamente consagran como posible la legalización de la tierra en forma individual, posibilidad que las propias comunidades rechazan como contraria a todas sus formas de organización y de vida y que, de ejecutarse,

podría contribuir a la disolución misma de las comunidades.

Administración y uso de la propiedad

Los indígenas de Surinam mantienen desde largo tiempo atrás formas de organización interna y de autoridad, para el manejo de los asuntos internos de comunidad. Esta organización está regida por normas impuestas por la tradición, no escritas ni sancionadas por actos legales o administrativos, pero generalmente reconocidas, aunque frecuentemente irrespetadas por las autoridades no indígenas. De acuerdo con tales normas, generalmente en cada aldea se designa un pequeño equipo de gobierno presidido por un jefe al que se da el nombre de Capitán, y al que acompaña un equipo reducido de colaboradores o ayudantes, los “basjas”. Los miembros del pequeño equipo de gobierno de las aldeas indígenas reciben un salario mensual del Gobierno y gozan de una pensión de jubilación, aunque son frecuentes las fallas e incumplimientos en la realización de los pagos.

Entre las comunidades criollas existe también un sistema de organización propio, basado fundamentalmente en la alianza de familias tradicionales. Entre estas comunidades, la jefatura del gobierno interno de la aldea está a cargo de una persona a la que denominan “granman”.

No obstante la existencia social pública de las comunidades, la existencia de formas también públicas de organización y de gobierno en el interior de estas comunidades, y no obstante que el mismo Estado, por diversos medios y a través de diversos modos, reconoce a las autoridades de las aldeas indígenas y criollas y le otorga validez a sus actuaciones, no existe en la legislación un reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho, que les permita formular sus reclamaciones y asumir responsabilidades como personas jurídicas de ca-

rácter público o de carácter privado. Esta circunstancia, sin duda, se convierte en un serio limitante, porque, regularmente, las relaciones de la comunidad con el Estado y sus agencias adquiere un carácter de relación personal con el jefe del grupo, lo que se presta a frecuentes equívocos y abusos de poder de los dirigentes.

Por la misma circunstancia de no ser reconocidas como personas jurídicas, las comunidades indígenas y criollas tampoco tienen, como tales, una participación claramente definida en la vida económica, social y política del país. Sin duda, con la firma del “Acuerdo para la Conciliación y el Desarrollo Nacionales”, se abría la posibilidad inmediata de poner en marcha un proceso de incorporación de estas comunidades al cumplimiento de tareas y decisiones que tienen que ver con su propia suerte y con la vida del país. La entrega de tierras que, por virtud del nombrado acuerdo, debería realizar el Estado a favor de las comunidades indígenas y criollas, representaría en efecto para éstas, si revisando y enmendando los términos del Acuerdo se acogiese en vez de la individual la titulación colectiva, la posibilidad y la responsabilidad de asumir compromisos administrativos crecientes, para cuidar y hacer buen uso de tales áreas. El desarrollo de esta apertura de participación de indígenas y criollos del interior, por otra parte, tendría un espacio legal asegurado, ya que entre sus objetivos, el Estado de Surinam, al tenor de lo definido en el artículo 6º de la Constitución Política, tiene el de “garantizar la participación de la comunidad en la vida política mediante participación nacional, regional y sectorial”.

La falta de participación de las comunidades indígenas y criollas en la toma de decisiones sobre asuntos de tierras, de recursos forestales, de minas y otros muchos que pudieran afectarlos, según la experiencia de que dan cuenta tales comunidades, ha inducido a éstas, recientemente, a dar vida a al-

gunas organizaciones que procuran unir fuerzas y servir de instancias de concertación para el estudio de los problemas comunes y la búsqueda de solución a los mismos. Se destacan: la Organización de Indígenas de Surinam - O. I. S -, fundada en 1992 y afiliada a la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca amazónica - COICA -; y la Asociación de Jefes de Pueblos Indígenas de Surinam - VIDS -, creada en septiembre de 1993 con el fin de facilitar la reunión de los jefes de todas las aldeas, para que dispongan de una oportunidad de entenderse unos con otros. El Estado de Surinam tiene hoy la oportunidad de apoyarse en estas organizaciones, como lazos de comunicación con las comunidades, para dar cumplimiento a las claras responsabilidades de participación ciudadana que le han sido señaladas en la Constitución.

De las notas que se acaba de formular, resulta posible concluir, de manera abreviada, las siguientes deducciones:

- Los indígenas y cimarrones de Surinam han conservado, mantienen actualmente y emplean formas de organización y de gobierno propias que el Estado reconoce de hecho, pero que no han sido reconocidas y sancionadas de manera positiva en ningún ordenamiento legal.

- Tampoco reconoce el Estado de Surinam a las comunidades indígenas y cimarronas su condición de entes legales con la capacidad y la garantía de gestionar y obtener su personería jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones.

- La falta de reconocimiento de las comunidades indígenas y cimarronas como personas jurídicas, les limita o inhibe totalmente para participar en la vida económica, social y política del país, y sobre todo para tomar parte en la decisión y manejo de aquellos asuntos o proyectos que les conciernen de manera directa o que, de cualquier modo, puedan afectarlos. La falta de reconocimiento del derecho a la tierra co-

munal, representa también un serio obstáculo para actuar como unidades sociales y jurídicas.

- La falta de apertura estatal para la participación de indígenas y cimarrones en los asuntos de su incumbencia y asuntos públicos en general, ha determinado su iniciativa y voluntad para la creación de organizaciones que luchan por sus derechos. Si el Estado de Surinam tuviera la voluntad para definir y ejecutar una política constructiva hacia las comunidades indígenas y cimarronas, podría encontrar en estas organizaciones un importante apoyo para el logro de tal objetivo.

Significado de los derechos territoriales indígenas en Venezuela

Propiedad de la tierra, naturaleza y características

La Constitución Política del país dice que “Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes” (artículo 15). En el capítulo VII, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 119 dice que el Estado reconocerá a estas agrupaciones “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...” (119).

Venezuela también ratificó ya el Convenio 169 de 1989 de la OIT y, con él, adquirió la responsabilidad de reconocer las tierras poseídas tradicionalmente por los Pueblos Indígenas. Acepta también con este

Convenio la identidad de sus poblaciones indígenas como pueblos y de los espacios de vida o tierras que ocupan como territorios.

Con arreglo a la vieja Constitución venezolana (de 1961) y a diversas leyes relativas a los asuntos agrarios⁴⁶, el Estado venezolano reconoció a las comunidades indígenas del país, antes de la Constitución de 1999, la propiedad de algunas tierras⁴⁷. Aunque estas titulaciones eran de tierras colectivas, su carácter era el de tierras enajenables como el resto de las propiedades adjudicadas, y el trámite de su entrega se surtía siguiendo los procedimientos ordinarios de titulación de tierras baldías o fiscales.

El texto de la Constitución sobre reconocimiento de tierras a indígenas emplea el tiempo verbal de futuro, “reconocerá”, por lo que parece entenderse que la Carta Política delega en la Ley y en los planes de gobierno el reconocimiento a los indígenas, con títulos o sin ellos, de las nuevas garantías relacionadas con la propiedad de la tierra. De ahí que las tierras ya reconocidas legalmente, requieran ser redefinidas en los términos de los nuevos ordenamientos legales para adquirir las características que la Constitución le asigna a la propiedad territorial de los pueblos y comunidades indígenas.

En desarrollo de la Constitución Política, en Enero 21 del año 2001, fue aprobada la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Territorios de los Pueblos Indígenas. Por su contenido, esta ley solamente se ocupa del tema de la titulación. Esta ley que trae avances importantes en el señalamiento de lo que serán las políticas de tierras indígenas en el futuro, presenta, sin embargo, notorios vacíos y ambigüedades en el señalamiento y descripción de las fases que debería incluir el proceso de legalización de las tierras: anteriores al inicio del trámite, relativos al proceso mismo de legalización y

posteriores al reconocimiento legal de las tierras. La nombrada Ley, por otra parte, condiciona su ejecución a la expedición de un reglamento ejecutivo, no aprobado hasta ahora.

Sin duda para llenar los vacíos de la Ley de Demarcación del Hábitat y las Tierras de los Pueblos Indígenas, la Asamblea Nacional, por iniciativa de los diputados indígenas, tramita un ambicioso proyecto que pretende ser ley orgánica y tener una cobertura total de los asuntos indígenas. De ser aprobado este Proyecto, los pueblos y comunidades indígenas, no solamente tendrían un instrumento de apoyo más claro y comprensivo, para sustentar los trabajos futuros de titulación, sino un amplio régimen para orientar las tareas de administración futura de los territorios una vez legalizados.

Las siguientes son algunas de las deducciones que pueden hacerse acerca de las anotaciones precedentes:

- Las tierras hasta hoy reconocidas como propiedad territorial a los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela, aunque en su mayoría han sido entregadas como tierras comunales, se adjudicaron en el marco de las leyes agrarias nacionales y con sujeción a trámites ordinarios de titulación de baldíos. Por sus fundamentos legales y la ausencia de un régimen especial para su administración y manejo, estas propiedades se enmarcan, por su naturaleza y el poder de disposición de sus titulares, en el régimen de la propiedad individual definido en el Código Civil. Cabe observar que, por las ambigüedades y vacíos de algunos textos agrarios que sirvieron de apoyo a las titulaciones de tierras indígenas, muchos de estos títulos han sido catalogados como títulos provisionales o precarios.

- A raíz de la aprobación de la nueva Constitución Política de 1999, el Estado venezolano ha definido como política territorial indígena, el reconocimiento futuro de las tierras con el carácter de propiedades

colectivas o comunales, dadas a perpetuidad, es decir, otorgándole a las tierras que se entreguen la condición de inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles. Por el texto de la norma constitucional (artículo 119), debe entenderse que aún las tierras ya legalizadas, para alcanzar la condición señalada por la Carta Política, deberán ser objeto de nuevo reconocimiento.

- Además de las nuevas disposiciones constitucionales sobre indígenas, Venezuela acogió, ratificándolo, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, y con éste la responsabilidad, en sus acciones de legalización de tierras a los Pueblos Indígenas, de aplicar el principio de que tales tierras deben comportar el carácter de territorios en los términos en los que lo define y lo entiende el señalado ordenamiento internacional.

Acceso a la propiedad y capacidad dispositiva

El acceso a la propiedad de la tierra para los indígenas venezolanos, estuvo hasta 1999 limitado a las normas y procedimientos que trazaban las leyes agrarias. Los criterios estrechos con los que se procedía, explican el limitado avance de los reconocimientos y la pequeñez de la mayoría de las áreas reconocidas.

La nueva Carta dice que “Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los Pueblos Indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras...”. Se prevé, entonces, en el nuevo Ordenamiento Constitucional, en contraste con las normas agrarias del pasado, que el acceso de los indígenas a la tierra deberá ser el fruto de un trabajo concertado del Estado y los Indígenas y no el resultado de la voluntad y los planes discrecionales del primero.

Aunque la llamada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, presenta limitaciones que dificultan seriamente su ejecución, trae va-

rios textos que contribuyen a esclarecer algunas materias relacionadas con el tema territorial. Así: en su parte motiva, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado venezolano de satisfacer, con el reconocimiento legal de la tierra, una deuda histórica; en el aporte de definiciones, la identificación del hábitat de los Pueblos Indígenas como territorio; en artículo posterior, la consagración de la necesidad de adelantar los procesos de titulación con la activa participación de los indígenas interesados, y de que, en los mismos procesos, se respeten estrictamente los derechos originarios de los indígenas sobre la tierra.

Aún no se ha adoptado el procedimiento especial para adelantar los trabajos de legalización de las tierras indígenas de conformidad con los nuevos ordenamientos sobre política y territorialidad indígena. El Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, trae algunas disposiciones importantes sobre el tema de la legalización. Reafirma los compromisos constitucionales del Estado y señala que “El Poder Ejecutivo conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas realizará la demarcación de sus hábitat y tierras, tomando en cuenta las realidades etnológicas, ecológicas, geográficas, históricas y la toponimia indígena, las cuales van a estar reflejadas en los expedientes de demarcación” (artículo 16). Consagra el proyecto la posibilidad de titular territorios multiétnicos. Determina que se atenderán las demandas de titulación territorial de las comunidades desplazadas sobre las áreas que ocupan. Señala que las tierras ocupadas por indígenas no podrán ser afectadas, como tierras susceptibles de reforma agraria. Y estatuye que las comunidades ocupantes de ABRAES serán reconocidas en sus derechos de titulación.

También el ya señalado Proyecto de Ley trae algunas disposiciones que dicen relación con el poder que, dentro del nuevo ré-

gimen, van a tener los indígenas. No podrán estos, como antes, transferir a terceros el dominio de sus territorios, pero dispondrán de un amplio espectro de atribuciones para realizar actos de administración y uso de su espacio de vida, como señores y dueños del mismo. Este conjunto de atribuciones tendrá una proyección específica, por ejemplo, en el caso de las comunidades que ocupan ABRAES, en el cual el reconocimiento legal de su posesión y dominio tradicional, les permitirá recuperar también la capacidad de uso de sus tierras y participar activamente en su administración que hoy controla exclusivamente el Estado.

Algunas deducciones sobre las notas anteriores:

- Las normas agrarias anteriores a la Constitución de 1999, que definían derechos territoriales indígenas han sido abolidas por el nuevo régimen constitucional y, con ellas, los procedimientos que orientaban la tramitación de las demandas indígenas.

- Las nuevas normas constitucionales y la llamada Ley de Demarcación del Hábitat y las Tierras de los Pueblos Indígenas, aprobada en Enero del 2001, no han tenido aún traducción en un reglamento que defina el procedimiento, con sujeción al cual se orientarán los trabajos de demarcación y titulación de las tierras a las comunidades y los de revisión y recomposición de los títulos de tierras colectivas otorgados con anterioridad a la Constitución Política de 1999.

- El Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas que cursa actualmente en la Asamblea Nacional reafirma y amplía los principios de acceso de los indígenas al reconocimiento del dominio sobre sus tierras, garantizando que este acceso será para todos los sectores de población indígena, aún para aquellos que ocupan las llamadas áreas bajo régimen de administración especial, antes excluidos de es-

ta posibilidad. También incorpora este ordenamiento disposiciones que definen un régimen de administración indígena de sus territorios, con amplias atribuciones para su administración y aprovechamiento.

Administración y uso de la propiedad

Las actuales propiedades colectivas indígenas, obtenidas bajo el régimen agrario anterior a la Constitución Política de 1999, fueron entregadas con el carácter de propiedades de libre disposición, sometidas a los ordenamientos civiles. En tales condiciones, su administración carecía y carece hoy de formas legales administrativas propias, y continuará ajustada a las disposiciones del ordenamiento civil, hasta el momento en que sea acogido el nuevo modelo de administración apoyado en el nuevo orden constitucional.

Dice la Constitución Política que “Los Pueblos Indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto...” (artículo 21). Señala también que tendrán derecho a “mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades...” (artículo 23). Y añade que “Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos tecnológicos e innovaciones de los Pueblos Indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales” (artículo 124).

No ha sido definido aún a través de una ley especial el régimen administrativo que se darán los pueblos y comunidades indígenas del país, una vez obtengan el reconoci-

miento del pleno dominio sobre sus territorios. Sin embargo, las disposiciones transcritas presentan lo que podría señalarse como la orientación general en esta materia y, de acuerdo con ésta, resulta claro que este régimen administrativo otorgará un amplio margen de autonomía a los pueblos y comunidades para que todo lo concerniente a la administración de sus territorios y recursos, se cumpla siguiendo las formas propias de su organización en materia social, económica, laboral y sus propios criterios sobre la prioridad de sus requerimientos y responsabilidades. Resulta también claro que en el nuevo modelo de administración que se acoja para la administración de los territorios indígenas, el Estado deberá garantizar a los pueblos y comunidades la protección de su patrimonio de conocimientos y tecnologías tradicionales sobre el uso de los recursos de su propio medio.

El Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas que cursa en la Asamblea General, procura recoger y plasmar los señalados lineamientos que trae la nueva Constitución, otorgándole un amplio margen de autonomía y discrecionalidad a las comunidades para el manejo de sus propios asuntos. Lo señala con toda claridad el artículo 5º del Proyecto, cuyo texto dice: “Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de decidir y asumir de modo autónomo el control de sus propias instituciones y formas de vida, su desarrollo económico, su identidad, cultura, Derecho y costumbres, educación, salud, cosmovisión, programas de desarrollo, protección de sus conocimientos colectivos; uso, protección y defensa de sus hábitat y tierras; manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales y en general de la gestión cotidiana de su vida comunitaria dentro de su propios hábitat para mantener y fortalecer su identidad cultural”.

De lo expuesto podrían señalarse las siguientes conclusiones:

• No existe actualmente en Venezuela, un régimen especial de administración de las tierras colectivas indígenas. Las tierras entregadas como propiedad colectiva hasta hoy se manejan de acuerdo con las disposiciones civiles que rigen para la propiedad privada individual.

• Las disposiciones del nuevo ordenamiento constitucional, consagran la posibilidad para el país de definir un nuevo régimen de administración para el manejo administrativo de los territorios indígenas, que otorgaría a los pueblos y comunidades un amplio margen de autonomía en el manejo de sus propios asuntos, y les garantizaría el empleo y aplicación de sus propios ordenamientos consuetudinarios.

• El Proyecto en curso en la Asamblea Nacional de una Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, se ajusta, en sus disposiciones sobre el tema de administración y uso de la propiedad territorial, a los lineamientos que en la materia consagra la Constitución aprobada en 1999.

Notas

- 1 Ley No. 1715 del 18 de Octubre de 1996.
- 2 Ley 1333 de abril 27 de 1992.
- 3 Decreto Supremo No. 25763 de 5 de Mayo del 2000.
- 4 Véanse especialmente: artículos 74 a 89, 136 y 137, 143 a 167, y 249 a 284.
- 5 Urioste F. De C. , Miguel y otros: “Bolivia: Fortalecimiento de los Derechos de Propiedad de los Recursos Naturales”. (<http://www.ftierra.org/Docs/Fortdere.htm>)
- 6 Ibid.
- 7 Organizaciones Indígenas y Campesinas de Bolivia: Manifiesto por la Tierra y el Territorio de Indígenas de Bolivia (www.indigenas.colombianos.org)
- 8 Véase Flores, Gonzalo: La Ley INRA de Bolivia: ¿una segunda reforma agraria? (<http://www.fao.org/sd/SPdiect/LTan0033.htm>).
- 9 Ricardo, Beto, Marés, Carlos y Santilli, Marcio: Autonomías Indígenas y Desarrollo Sostenible en Brasil (www.latautonomy.org/EstudioPolitico_Brasil_sp.pdf)

- 10 Ibid.
- 11 Véanse: Ley de Julio 30 de 1824, artículo 1º; Decreto del 11 de Julio de 1826, artículo 3º.; Decreto de 29 de Mayo de 1849, artículos 1, 2 y 3; Ley 11 de 1874, artículos 10 y 17; Ley 52 de 1915, artículo 4º.; Ley 60 de 1916, artículo 1º.; Ley 38 de 1929, artículo 6º; Ley 135 de 1961, artículo 94; y Ley 160 de 1995, artículo 85 y siguientes.
- 12 Ley 89 de 1890, por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.
- 13 Ley 136 de 1961.
- 14 Hoy el Incora ha desaparecido como organismo público y sus funciones le han sido transferidas a una nueva entidad, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-.
- 15 Véanse algunas de estas sentencias en el trabajo de Willen Assies y Rosa Guillen, sobre Jurisprudencia Colombiana, que se consigue en la página: (www.funsolon.org/comunidad/justicia/reconocimientoDerechosI.htm).
- 16 Ley 160 de 1994, de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
- 17 Decreto 2164 de Diciembre 7 de 1995.
- 18 Decreto 2164 de Diciembre 7 de 1995.
- 19 Decretos Nos. 1031 de septiembre 7 de 1966, y 6842 de septiembre 7 de 1966.
- 20 Resolución de Noviembre 9 de 1977, del Consejo Directivo del IERAC.
- 21 Decreto 2092 de Diciembre 28 de 1978.
- 22 Ley 54 de Junio 10 de 1994.
- 23 Ley 55 de abril 30 de 1997.
- 24 Ley 55 del 30 de Abril de 1997.
- 25 Ley 8 de 16 de Septiembre de 1992, por la cual se crea el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, INEFAN. Por Decreto Ejecutivo No. 505, publicado en el Registro Oficial del 22 de Enero de 1999, el INEFAN fue fusionado al Ministerio del Medio Ambiente.
- 26 CCF, artículos 538, 539 y 713.
- 27 CCF, artículos 543, 544 y 552.
- 28 CCF, artículos 549, 2228 y 2282.
- 29 CCF, artículos 711 y 712.
- 30 CCF, artículo 715.
- 31 CCF, artículos 2219, 2224, 2227, 2228 y 2229.
- 32 Constitución Política de Guyana, artículos 40 (1) (c) y 142.
- 33 La cifra actual que acredita un total de 6. 000 millas cuadradas, como superficie total reconocida en propiedad a las comunidades, corresponde a una cuarta parte de la superficie que estimaba necesario reconocer a las comunidades la Comisión de Tierras Amerindias en su informe de 1969.

- 34 Ley 24656 de 13 de Abril de 1987.
- 35 Decreto Ley No. 22175 del 9 de Mayo de 1978.
- 36 Decreto Ley 20653 de 1975.
- 37 Decreto Legislativo No. 613 de 7 de Septiembre de 1990.
- 38 El artículo 13 del Decreto Reglamentario de la Ley 26505 (de Inversión Privada etc.), definía lo que debía entenderse por abandono de tierras en concesión. Pero esta norma ha sido derogada.
- 39 No obstante la claridad de esta norma, resulta extraño que en la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834 de Junio 17 de 1997), no se haga un reconocimiento explícito de este derecho. Este ordenamiento, se limita a señalar que “La administración del área protegida dará una atención prioritaria a asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan las Áreas Naturales Protegidas y su entorno, respetando su libre determinación, en la medida que dichos usos resulten compatibles con los fines de las mismas” (artículo 31).
- 40 Decreto Supremo 03 del 25 de Enero de 1979.
- 41 Una información amplia sobre esta materia puede encontrarse en el trabajo *Derecho y Comunidades Campesinas en el Perú 1969 – 198*, de Pedro Germán Núñez Palomino. CBC y CCAIJO, Cusco, Perú, 1996.
- 42 Decree L-1 1982 Basic Principles on Land Policy, art. 4-1.
- 43 Idem, art. 4-2.
- 44 Cultural Survival: Surinamse Government Still Refuses to Recognize Indigenous and Maroon Land Rights, May 7 1998 (<http://web.archive.org/web/20010223134634/http://cs.org/publications/featuredarticles/1998/surinam1.htm>).
- 45 Pueden examinarse, por vía de ejemplo: el caso de la demanda formulada, a instancias de la Comunidad Cimarrona de Aloeboetoe, ante la Corte Interamericana de Justicia por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 1991, por una masacre perpetrada por el Ejército de Surinam contra un núcleo de población civil desarmada de tal comunidad, demanda que concluyó en 1993 con sentencia condenatoria de Surinam (www.cidh.org/Indigenas/Anexo2.htm); y demanda de la Asociación de Autoridades Saramaka, en representación de 61 aldeas, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, formulada en Marzo del año 2004, para pedir justicia contra los constantes atropellos cumplidos por compañías madereras y mineras, chinas, Surinamsas y de otras nacionalidades, y para demandar el reconocimiento legal de sus tierras ancestrales (Noticias Amazónicas, informes No. 83 de septiembre 15 de 2002, y No. 100 de Marzo de 2004; y Noticias Aliadas de Septiembre de 2002 – www.noticiasaliadas.org/).
- 46 Ley de Tierras Baldías y Ejidos. (Del año 1936); Ley de Reforma Agraria. (Gaceta Oficial No. 1268 Extraordinario, del 19 de marzo de 1960); Decreto 746 del 7 de Febrero de 1967 (Reglamento de la Ley de Reforma Agraria. Gaceta Oficial No. 1089 Extraordinario del 2 de Marzo de 1967); Decreto 246 del 23 de Agosto de 1979 (Reglamento de la Ley de Reforma Agraria sobre Regulación de la Tenencia de la Tierra) etc.
- 47 Tierras y Territorios Indígenas, un estudio de la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica, publicado en Lima, Perú, en 1997, arrojaba la cifra de un área de 1. 305. 843 hectáreas, como superficie reconocida legalmente a una población de 19. 062 personas en Venezuela.

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Si la Constitución Política de un Estado determina que la entrega de tierras a las comunidades o Pueblos Indígenas será gratuita, es válido que los procedimientos de demarcación y titulación generen costos a cargo de las comunidades beneficiadas?
- ¿Si el proceso de demarcación y titulación de tierras es tan caro y engorroso que hace inane el derecho territorial concedido a los Pueblos Indígenas, no podrían estos impugnar tales procedimientos ante los tribunales que custodian la constitucionalidad de las leyes?
- ¿Por qué es tan importante que los Pueblos Indígenas no tengan la libre disposición de las tierras que les son entregadas por el Estado?
- ¿Por qué, a pesar de la amplia coincidencia de postulados e intereses entre activistas del medio ambiente y pueblos indígenas, se suscitan tan serios y frecuentes conflictos entre los ordenamientos legales de ambas políticas y entre las acciones de unos y otros?
- ¿Existe una manera válida de hacer respetar los derechos adquiridos por los Pueblos Indígenas al amparo de una Constitución, cuyas disposiciones pueden ser derogadas por Constituciones posteriores o enmiendas constitucionales?
- ¿A qué se debe que en algunas legislaciones de las que habla este Manual, se dé un trato diferente a comunidades indígenas de la misma nación?
- ¿Por qué razón las comunidades indígenas no pueden válidamente darse un régimen de administración de tierras y autogobierno, en los eventos en que esta facultad les es otorgada por un texto constitucional que luego no es desarrollado por las leyes del mismo país?

Guía para el tutor

En el Desarrollo de los Componentes de este Capítulo, podría resultar recomendable que el tutor o profesor en los eventos de formación trabajara, en el momento a su juicio más oportuno, algunas materias que están sugeridas en los textos pero que podría resultar necesario desarrollar con algún énfasis. Algunas son de carácter general. Otras dicen relación con algunos de los países.

En el tema de La Tierra y el Territorio: Estos conceptos deben ser claramente diferenciados, y debe explicarse con algún detenimiento el significado y alcance jurídicos que tiene el concepto de Territorio. Sería importante reflexionar un poco sobre las razones que determinaron el que en el Convenio

169 se dijera que al término no podría aplicarse el sentido que le daba el derecho internacional. También aclarar cómo, no obstante lo dicho por el Convenio, la aceptación del término territorio y del término de pueblos para referirse a las sociedades indígenas, no constituyen una determinación caprichosa o inocua, cómo la aceptación de estos conceptos comporta un determinado sentido político que debe ser sopesado y estudiado.

El tema de Los Territorios Indígenas y las Áreas Protegidas: La creación de parques naturales y otras áreas protegidas sobre territorios indígenas (legalmente reconocidos o no) constituye un hecho recurrente en los países latinoamericanos. Aunque se dan algunas variantes o modalidades distintivas entre los ordenamientos de los países, para

el tratamiento de esta concurrencia, se registra sin excepción en todos los países una confusa situación en el tratamiento de dos aspectos del tema: en materia de propiedad sobre la tierra y en materia de prelación en la facultad de administración de las áreas de doble condición. Convendría profundizar en la formulación de alternativas de entendimiento de este conflicto y de la prelación que podrían alegar los indígenas en sus derechos a la luz de su derecho a la tierra como un derecho histórico y fundamental, según lo determinan la mayoría de las Constituciones de los países y el Convenio 169 que también la mayoría ha ratificado.

Pueblos en Aislamiento Voluntario: Varios, entre los países amazónicos, tienen en sus territorios Pueblos Indígenas con muy reducidos y esporádicos contactos con el mundo de afuera, o "pueblos en aislamiento voluntario" como son denominados en la legislación peruana. Sólo este país tiene algunas normas explícitas de extrema imprecisión sobre el tratamiento que en materia de tierras debe ofrecerse a este sector de comunidades. Resultaría útil un esfuerzo de reflexión del tutor con sus alumnos sobre el significado de este vacío legal y de políticas prácticas, en la atención de los requerimientos de atención de estos pueblos y comunidades indígenas. Y a propósito de las medidas que podrían adoptarse resultaría sin duda de interés, examinar la naturaleza de las propuestas que, de ordinario, se formulan en el manejo de las relaciones con estos grupos desde el punto de vista de su validez política, social y ética.

Reconocimiento del Derecho Consuetudinario: En la mayoría de las legislaciones de los países amazónicos se acepta el derecho de los indígenas a aplicar, en el manejo de sus asuntos internos de comunidad, las normas de sus usos y costumbres o derecho consuetudinario. En varias de estas legislaciones se dice, no obstante, que este uso po-

drá reconocerse mientras no contravenga el orden constitucional y legal nacional. El uso de sus propias instituciones forma parte del derecho de los indígenas a mantener su cultura y su identidad, asuntos considerados como derechos fundamentales también en los ordenamientos constitucionales y en los internacionales ratificados. Convendría que en los eventos de capacitación se trabajara con especial atención en el examen de este punto, con el propósito de visualizar el alcance y la validez de los ordenamientos legales que, paralelamente, parecen sustentar determinaciones contradictorias o aparentemente divergentes.

Participación en Procesos de Titulación: La participación de pueblos y comunidades indígenas, está señalada en las normas sustantivas y en los procedimientos que hablan de legalización de tierras indígenas (por lo menos en aquellos países que tienen ordenamientos en esta materia), como un requisito necesario para asegurar resultados correctos en los procesos, para facilitar el cumplimiento de estos y para dar cumplimiento a un derecho reconocido a los indígenas. No obstante, muy pocos ordenamientos traen disposiciones claras sobre el modo de garantizar esta participación. Podría trabajarse con algún detenimiento en este punto, en orden a esclarecer: razones que determinan la necesidad de la participación, grado en el que debería darse esta participación y momento importantes de los procesos en los que sería más necesaria, razonamientos de orden jurídico y práctico en los que podría demandarse el cumplimiento de esta responsabilidad de los gobiernos, responsabilidades de la financiación de los costos de esta participación etc.

Procedimientos Largos: No es un fenómeno general, pero sí de frecuente ocurrencia, el de la existencia de procedimientos en extremo dilatados para atender a las demandas de reconocimiento territorial de los indí-

genas. Abundan en algunos de estos procedimientos las entidades que deben cumplir funciones distintas, las instancias que deben dar opiniones y hacer revisiones de los estudios y proyectos de decisión, los términos dilatados y los recursos otorgados contra los actos que se profieren a lo largo de las diligencias. La dilatación de estos procesos ocasiona frecuentes problemas y riesgos a los indígenas interesados. Convendría examinar las razones que podrían justificar estas dilataciones y su validez. También examinar alternativas de respuesta posibles para demandar el cambio de estos reglamentos.

Indígenas de la Sierra y de las Tierras Bajas: Bolivia, el Perú y en alguna medida también El Ecuador, han dado a sus poblaciones indígenas un trato jurídico diferencial, según que tengan sus asentamientos en la zona de Selva o Tierras Bajas o que los tengan en las Tierras Altas o de La Sierra. Este tratamiento se ha proyectado en regímenes separados e independientes. Hay sin duda muchos elementos susceptibles de revisión y de análisis en este asunto: de carácter histórico, político, económico, social y cultural. Pero, tomando en consideración estos elementos o prescindiendo de ellos, hay indudables realidades que sirven de apoyo a varias identidades fundamentales. El tema que podría trabajarse en algún momento del Seminario sería para definir la viabilidad de proponer y construir en el futuro, en los países señalados, un ordenamiento legal unifi-

cado al menos en sus lineamientos generales para el gobierno de los pueblos y comunidades. En algunos países, como sucede ya en Colombia y como lo señalan algunas propuestas en el Ecuador, las organizaciones indígenas parecen ir en esta dirección.

La Personería Jurídica de las Comunidades: El tema no es objeto de particular interés ni en las políticas de los gobiernos ni en las formulaciones de las propias comunidades. Sin embargo, es la condición en todos los países para que los indígenas puedan actuar como sujetos de derechos especiales. Dos aspectos parece necesario estudiar con especial atención en este asunto. Uno, el de esclarecer el significado que, dentro de Estados y regímenes que se definen como "de derecho", tiene el ser reconocida (una persona o una agrupación de personas) como sujeto de derecho (deben mirarse en este caso las proyecciones que la personería o carencia de personería pueden tener en la vida interna de los grupos y en las relaciones con las personas naturales o jurídicas no indígenas). Y un segundo aspecto, el de examinar los engorrosos o arbitrarios procedimientos usuales en algunas legislaciones, que se demandan a las comunidades para acceder al reconocimiento como personas jurídicas, mientras se dan también experiencias en las que esta personería jurídica se presume de la presentación del acta que presenta el representante legal acreditando su nombramiento por la Comunidad.

Ejercicio



- Recrear mediante una representación artística de cualquier clase (musical, dramática, audiovisual, etc) los absurdos a que podría conducir en la vida cotidiana el hecho de que la tierra, el aire y el subsuelo de un mismo lugar pertenecieran a distintos propietarios.
- Distribuir a los asistentes en grupos con el fin de examinar títulos de propiedad sobre la tierra, dados a Pueblos Indígenas, tratando de discernir los elementos de que constan, el significado del lenguaje que utilizan, detalles que permitan suponer o averiguar su autenticidad, datos necesarios para su registro y cualquier otro tipo de observación que pueda interesar a los alumnos.

Lectura prioritaria



- Informe del Relator Especial, Osvaldo Kreimer, al Grupo de Trabajo sobre la sección Quinta del proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas Americanos de la OEA, tema Tierras y Territorios. ([WWW.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp10663s10.-doc](http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp10663s10.-doc)), Noviembre de 2002 (carpeta 3, OEA docs.)



Lecturas recomendadas

- Doctrina y jurisprudencia de la Comisión sobre Derechos Indígenas en la CIDH, publicados en Internet (www.oitandina.or.pe/). (Carpeta 1)
- Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina, artículo de Víctor Hugo Cárdenas publicado en Internet (www.cdjh.org.mx/) (Carpeta 1, Ds. Indig. En A.L.)
- Conflictos Sociales y Territorios Indígenas, artículo de Zulema Lehm Andaya publicado en Tierras y Áreas Indígenas en la Amazonía, edición de la Secretaría Pro-Témpore de TCA, Lima, Perú 1997
- Capítulo VIII del documento 68, “Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible”, de la OIT, Lima 1998 (Carpeta 2, Perú).
- Proyecto de Ley de Pueblos Autodefinidos como Nacionalidades, publicación de la Organización Indígena del Ecuador (www.oitandina.or.pe/). (Carpeta 2, Ecuador).
- Autonomía Indígena y Desarrollo Sostenible en Brasil, por Beto Ricardo, Carlos Marés y Marcio Santilli, (www.latautonomy.org/EstudioPolitico_Brasil_sp.pdf). (Carpeta 2, Brasil).
- Numeral 3 sobre el tema de Territorios, de la Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas del BID, del año 2004, correspondiente a Guyana (www.iadb.org/sds/IND/ley/leyn/datamap.cfm) (Carpeta 2, Guyana).
- Surinamese Government Still Refuses to Recognize Indigenous and Maroon Land Rights. Cultural Survival, may 1998. Suriname Information Update from the Forest Peoples Programme (Email: wrm@gn.apc.org). (Carpeta 2, Suriname).
- La situation des peuples autochtones en Guyane française. Intervention par Alexis Tiouka, Commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorities, Août 1998 (www.puebloindio.org/). (Carpeta 2, G. Francesa).

Recursos naturales renovables en territorios indígenas

Objetivo

Con este capítulo se busca dar a los capacitadores y estudiantes unas nociones generales de lo que en materia de recursos naturales renovables ha dispuesto la legislación relativa a los Pueblos Indígenas, en cada uno de los países considerados.

Descripción del tema

El tratamiento del tema de los recursos naturales renovables y no renovables de los territorios indígenas, puede abocarse desde muy diversas perspectivas. Al hacerlo desde la perspectiva jurídica, parece lo más conveniente atender a las formas de regulación que se dan para definir las modalidades de relación inmediata de los pueblos y las comunidades indígenas con los recursos. Estas relaciones son las de pertenencia, las de administración y uso (o aprovechamiento) y las de disposición que se tengan para transferir o compartir las garantías o atribuciones a otras, o con otras, personas o agrupaciones humanas. A estas formas de regulación se hace mención en los acápites siguientes, reduciendo las consideraciones, en el desarrollo de la temática que nos ocupa, al ámbito de los recursos naturales renovables.

Propiedad de los recursos naturales renovables

Al comenzar el estudio del tratamiento jurídico que se da a los recursos naturales renovables, en los nueve países amazónicos de los que se ocupa este Manual, se encuentran unas notas o características coincidentes entre estos regímenes que es interesante reseñar, antes de proceder al estudio del fenómeno en cada uno de los Estados.

La primera nota común a los nueve países, relacionada con las normas que tienen que ver con la materia enunciada, es la ausencia de disposiciones que determinen de manera clara y precisa lo que debe entenderse por recursos naturales renovables y sobre cuáles de estos recursos, existentes en los territorios ocupados por los indígenas, tienen o pueden tener dominio los pueblos y comunidades. Esta falta de precisión parece estar relacionada con la relativa novedad

del intervencionismo de Estado en el dominio y poder discrecional de uso de estos recursos, fortalecido en las últimas tres décadas por la nueva conciencia mundial sobre la importancia estratégica de los recursos ambientales y genéticos y la necesidad de su protección, plasmadas en convenios y acuerdos internacionales, y en ordenamientos nacionales de los países. También tiene que ver, sin duda, con el valor estratégico que, para la vida económica de los Estados, han llegado a adquirir muchos de los recursos naturales renovables. La Norma de aplicación generalizada, hasta apenas cuatro décadas atrás, señalaba que, con excepción de las aguas (siempre de propiedad de los Estados desde el nacimiento de las repúblicas), quien acreditara propiedad de un predio, era dueño de los recursos del suelo que este contuviera dentro de su perímetro. También eran de su incumbencia la administración y el uso de tales recursos.

Una segunda nota común en el tratamiento legal empleado por las normas de los países, en la definición de derechos sobre los recursos naturales renovables de los territorios indígenas, es el empleo generalizado de un lenguaje ambiguo para hacer referencia al tipo de poder que tendrían los Estados y gobiernos sobre esta clase de recursos. Se habla de “bienes públicos”, “bienes del dominio público”, “bienes del dominio o de la propiedad del Estado”, “bienes de propiedad o del dominio de la Nación”, “bienes del patrimonio del Estado” o “bienes del patrimonio de la Nación”. No hay uniformidad entre los países sobre el alcance de estas nociones y, frecuentemente, dentro de un mismo país no hay tampoco uniformidad sobre el alcance o significado que le atribuyen la doctrina jurídica, las agencias de gobierno y los tribunales de justicia para su aplicación.

Otra coincidencia en el tratamiento que otorgan las legislaciones de los nueve países a esta materia, es la ausencia de una precisa

definición sobre lo que debe entenderse como recursos naturales renovables. En algunos casos el concepto se hace extensivo a todos aquellos recursos o bienes que no se encuentran en el subsuelo. En otros, el término se torna restrictivo al otorgar al agua y a otros el carácter de recursos no renovables.

Finalmente, se observa otra nota compartida por seis entre los regímenes legales de los países contemplados en este trabajo, al regular la materia que nos ocupa, en la circunstancia de que estos seis¹ han ratificado ya el Convenio 169 de 1989 de la OIT, que, entre sus ordenamientos, trae el muy explícito de la obligación del Estado de proteger especialmente “los derechos de los pueblos interesados (indígenas) a los recursos naturales existentes en sus tierras” (artículo 15). Si se entiende, como tal vez debe entenderse, que este derecho ha comprendido tradicionalmente la posesión de los recursos naturales renovables (es decir, la tenencia de ellos con el ánimo de señor y dueño), resulta aún menos explicable la ambigüedad e indeterminación que se registra en las normas nacionales para determinar la propiedad sobre los mismos. Menos aún, al considerar que el nombrado Convenio compromete a los Estados a identificar legalmente como territorios las tierras entregadas a los indígenas, y que este concepto de territorio tiene una proyección que trasciende la muy limitada condición de tenedores precarios de los recursos de un territorio que les debe ser entregado en propiedad.

Al hacer la revisión del caso específico de cada país, puede señalarse brevemente lo siguiente:

En Bolivia: Diversos y de muy variada jerarquía son los ordenamientos que entran a definir el tema de la propiedad de los recursos naturales renovables que presenta el territorio nacional boliviano. Entre los más importantes es necesario hacer mención de: la Constitución Política, la Ley de Medio

Ambiente², la Ley Forestal³, la Ley de Vida Silvestre, Parques Naturales, Caza y Pesca⁴, Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria⁵, Reglamento de la Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria⁶, y Reglamento del Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas y Originarios⁷. Las pautas del tratamiento dado a la materia, pueden enunciarse brevemente así:

- El Estado boliviano se reserva como de su dominio originario, el suelo y el subsuelo del país con todas las riquezas y recursos de todo orden en ellos contenidos, vale decir con todos los recursos naturales, renovables y no renovables. La Constitución y las normas ya señaladas hacen mención explícita de muchos de estos recursos: como las aguas lacustres, fluviales y medicinales, los bosques naturales y tierras forestales, todos los animales que forman parte de la fauna silvestre y de la fauna acuática etc.

- La Constitución y las diversas leyes que hablan de los bienes cuyo dominio reclama el Estado, emplean para hablar de este dominio, sin definirlos, expresiones como las de “dominio originario del Estado”, “patrimonio de la Nación”, “propiedad de la Nación”, “patrimonio del Estado” etc. El uso indiscriminado de estos conceptos y su indefinición, plantean serios interrogantes aún no resueltos sobre el carácter que enfrentan las personas que ocupan tierras reconocidas en propiedad sobre los recursos naturales renovables de estas tierras.

- La revisión de los textos de las leyes señaladas y de las concordantes con ellas, permiten sacar algunas deducciones que ofrecen un margen razonable de credibilidad, así: El Estado se reserva y mantiene el dominio pleno sobre aquellos recursos naturales que hacen parte de todas aquellas tierras que podrían ser catalogadas como tierras fiscales por no haber salido de su dominio originario, es decir por no haber sido transferidas en propiedad a los particulares

(indígenas o no indígenas); aun dentro de las tierras reconocidas en propiedad a terceros, el Estado mantiene el dominio permanente e intransferible de las aguas y de la fauna silvestre y acuática que se encuentra en el ámbito de tales propiedades; dentro de las tierras que han salido del dominio del Estado, resulta razonable suponer que sus propietarios (aceptando las disposiciones de la legislación civil que le dan la propiedad al dueño de la tierra de los frutos naturales de ésta) sean tenidos como dueños de los bosques naturales y cultivados que contengan tales espacios; no obstante lo que acaba de señalarse, esta afirmación podría resultar dudosa frente al tajante texto del artículo 4° de la Ley Forestal.

- No existiendo normas explícitas que aseguren un categórico derecho de propiedad sobre los recursos naturales de sus territorios a los pueblos y comunidades indígenas, parece dable suponer que a los mismos les fueran aplicables las mismas disposiciones que al resto de los ocupantes de tierras fiscales o de propiedad privada. No obstante, vista la situación desde la perspectiva de las normas del Convenio 169 de 1989 de la OIT, esta asimilación no resulta razonable. La responsabilidad actual del Estado de reconocer como territorios, y no como simples tierras, los espacios de vida de estas poblaciones, parecen atribuir a los Estados una obligación que va más allá de un reconocimiento de uso de los recursos naturales. También, es claro que esta obligación de reconocimiento sería para tierras de cualquier índole, fiscales o ya reconocidas, si tales espacios constituyen tierras originarias.

- A modo de reflexión conclusiva, no se da en la legislación boliviana un claro reconocimiento de propiedad de los pueblos y comunidades indígenas sobre los RNR de sus territorios. Esta no es especialmente clara en casos como el de las llamadas áreas

protegidas o de parques naturales, sobre las cuales existen asentamientos tradicionales de indígenas. Aunque las normas determinan la compatibilidad de estas figuras, no está definido quién, si el Estado o las comunidades, es el titular del dominio del suelo. Menos aún sería posible determinar de quién sería el dominio de los recursos naturales renovables de tales áreas.

Brasil: Entre los diversos instrumentos legales de carácter nacional que proveen normas sobre los temas de propiedad, administración y uso y poder dispositivo sobre los recursos naturales renovables en Brasil, de modo especial en lo que concierne a los pueblos indígenas, pueden señalarse los siguientes: la Constitución Política, Decreto que Aprueba el Convenio 169 de 1989 de la OIT⁸, Ley que Dispone sobre el Estatuto del Indio⁹, el Código Civil¹⁰, la Ley sobre Política Nacional de Medio Ambiente¹¹, Ley que Instituye en Nuevo Código Forestal¹², Ley sobre Protección a la Fauna¹³, Ley sobre Medidas para la Protección de los Bosques de los Nacimientos de los Ríos¹⁴, Ley que Instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza¹⁵, Decreto que Reglamenta Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza¹⁶, Ley sobre Sanciones Penales y Administrativas de Conductas Lesivas del Medio Ambiente¹⁷, y Decreto sobre Principios y Directrices para Implementación de Política Nacional de Biodiversidad¹⁸. Sobre la materia de la propiedad de estos recursos, pueden enunciarse, a manera de orientación, los siguientes principios generales:

- No se encuentra en los ordenamientos legales del Brasil una definición específica de lo que debe entenderse por recursos naturales renovables y no renovables. No obstante, el tratamiento que les otorga a lo que los entendidos en la materia y las legislaciones de otros países dan tal denominación, acredita la aceptación tácita de la distinción

tradicional entre recursos naturales renovables y no renovables.

- No existe tampoco en la legislación brasileña, como sí ocurre en algunas legislaciones de otros países suramericanos, ninguna norma que determine como del absoluto dominio del Estado la totalidad de los recursos naturales renovables, haciendo referencia en este caso a los recursos de aguas, bosques y fauna. Sin embargo, la Constitución Política (art. 20) define como de La Unión determinados bienes, entre los cuales hace mención especial de los lagos, ríos y corrientes de agua que existan en terrenos de su dominio, bañen más de un Estado o sirvan de límites con otros países o que se extiendan a territorio extranjero o provengan de éste. También menciona como bienes del mismo carácter los terrenos marginales y las playas fluviales, las islas marítimas y fluviales en zonas limítrofes, las playas marítimas, las islas oceánicas y las costeras. Nombra también las cavidades subterráneas y los sitios arqueológicos y prehistóricos.

- El Código Forestal (art. 1º) determina que los bosques existentes en el territorio nacional y las demás formas de vegetación, reconocidas como de utilidad a las tierras que cubren, son bienes de interés común a todos los habitantes del país, ejerciéndose los derechos de propiedad, con las limitaciones que la legislación en general y el mismo Código Forestal establecen. Con el señalamiento de los bosques como “bienes de interés común”, el Código Forestal no atribuye dominio especial al Estado sobre estos bienes. Sólo señala la utilidad general que la existencia de los bosques tiene para todos los habitantes y hace el señalamiento de la responsabilidad general de su cuidado y buen manejo. El mismo texto de la norma determina la capacidad de apropiación que tienen los particulares sobre ellos, al señalar que tal propiedad debe cumplirse con las limitaciones legales.

- De la observación precedente, parece deducirse la conclusión de que la propiedad de los bosques podrá ser indistintamente del Estado o de los particulares, según que la propiedad de la tierra pertenezca a aquel o a estos. Esta deducción, por lo demás, se ajustaría a la disposición del Código Civil brasileño cuando determina que “Los frutos y demás productos de la cosa pertenecen, aun cuando separados, a su propietario, salvo que por precepto jurídico especial correspondan a otro” (artículo 1. 232).

- Sobre la fauna silvestre, señala la Ley de Protección de la Fauna (artículo 1º.) que “Los animales de cualquier especie, en cualquier fase de su desarrollo en que vivan naturalmente fuera de cautiverio, constituyendo la fauna silvestre, así como los nidos, abrigos y criaderos naturales, son propiedad del Estado, siendo prohibida su persecución, destrucción, caza o captura”. De la norma transcrita resulta que en materia de fauna silvestre, la legalidad brasileña no hace distinción entre la que habita espacios de propiedad del Estado o de propiedad particular. El Estado reclama el dominio de ella en todo el territorio nacional y sólo bajo condiciones especiales que determinan las mismas normas legales, se autoriza su aprovechamiento.

- En el texto de la Constitución Política (artículo 20) también se contempla entre los bienes de La Unión “las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas”. Ateniéndonos a las observaciones anteriores, cabría afirmar que todos los recursos naturales renovables de tales tierras son recursos del dominio de La Unión, o Estado brasileño.

- La misma Carta Política de Brasil (artículo 231) dice que se reconoce a los indígenas “los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado”, y aclara a continuación cuáles son las tierras que deben entenderse como “tradicional-

mente ocupadas”, asunto al que ya se hizo alusión en capítulo anterior, y añade posteriormente que tales tierras “están destinadas a su posesión permanente, teniendo estos el derecho de usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes”. No aparece en ninguna norma la definición de lo que deba entenderse por “derechos originarios” de los indígenas en las tierras que por tradición han ocupado. El conjunto de disposiciones del artículo 231 parece dar a entender que tales derechos podrían tener un equivalente en el concepto de posesión que trae la mayoría de las legislaciones civiles, como “tenencia de la cosa con ánimo de señor y dueño”, y que, en términos del Código Civil brasileño (artículo 1. 196) se identifica como poseedor a “todo aquel que tiene de hecho el ejercicio, total o parcial, de alguno de los poderes de la propiedad”.

- Aunque puede colegirse válidamente que el poder reconocido por el Estado brasileño a sus pueblos indígenas sobre la tierra y los recursos naturales representa un verdadero derecho de posesión y que, como tal, deberá gozar de las garantías que, en el marco de los ordenamientos civiles protegen a los poseedores, tal posesión, si así puede llamarse, reviste un carácter especial por el conjunto de garantías y atribuciones otorgadas a los pueblos indígenas poseedores, de las que ha querido rodearla el constituyente y el legislador. Destácanse entre tales garantías y atribuciones: el carácter de inalienables e intransferibles dado a las tierras indígenas y de imprescriptibles otorgado al derecho reconocido sobre ellas; la exclusividad en el “usufructo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes”; la prohibición que se establece sobre la “remoción de los grupos indígenas”, salvo casos excepcionales de riesgo para la soberanía nacional o la vida de las propias comunidades; y la nulidad y extinción

de los actos que tuvieren por objeto la ocupación, el dominio o posesión de las tierras indígenas o la explotación de las riquezas naturales que ellas contienen.

Colombia: Aunque comparte este país con los demás de la región, algunas pautas comunes en el tratamiento del tema de la propiedad de los recursos naturales renovables, se presentan en él diferencias de orden legal que le dan una cierta identidad al modelo de tratamiento del tema de la propiedad de los indígenas sobre los recursos de esta clase. Dentro de los textos legales que sirven de apoyo a las observaciones siguientes, pueden mencionarse: la Constitución Política, el Código Civil, Código de los Recursos Naturales¹⁹, Ley por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada²⁰, Ley de Reforma Agraria²¹, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria en materia de tierras de Indígenas²², Régimen de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas²³, y diversas sentencias de los Altos Tribunales de Justicia, entre otros textos legales. Una no exhaustiva revisión de los mismos, permite extraer algunas observaciones preliminares:

- La legalidad colombiana en materia de propiedad de los recursos naturales de los territorios del país, con la excepción de algunos recursos especiales, no atribuye al Estado el dominio exclusivo y excluyente de los recursos naturales. Según esta normatividad, además del dominio de las llamadas aguas de uso público y los recursos que contienen, el Estado tendría el dominio pleno pero no intransferible de los recursos de las llamadas tierras baldías o fiscales (no tituladas a favor de terceros), y de la fauna silvestre de todo el territorio nacional, salvo las excepciones que trae sobre este último caso la misma ley.

- Los titulares del dominio de tierras por su parte, serían dueños de los recursos del bosque, vale decir de la flora que se encuentre en los espacios de su dominio y de aquellas aguas que puedan ser calificadas como del dominio privado según la definición legal. Serían también dueños de aquellos cotos que caza que pudieran ser identificados como cotos privados y sobre los recursos hidrobiológicos de las aguas de propiedad privada.

- No trae la normativa legal colombiana disposiciones explícitas que le confieran propiedad a los pueblos y comunidades indígenas sobre los recursos naturales renovables de sus tierras. Se ha entendido y aceptado en la doctrina y la jurisprudencia que la propiedad indígena sobre las tierras de Resguardo, salvo su condición de propiedad inalienable, inembargable e imprescriptible, reviste la condición de plena propiedad privada en cabeza de un pueblo o comunidad indígena y le son reconocidos los mismos atributos. Se ha aceptado, entonces, que en materia de recursos naturales, las comunidades dueñas de los Resguardos lo son también de los recursos naturales renovables de sus territorios como lo son los propietarios individuales.

- No obstante, dada la circunstancia de que el texto Constitucional del 91 (artículo 63), le otorgó la condición de imprescriptibles a todas “las tierras de los grupos étnicos”, se ha entendido que implícitamente la Constitución hizo un reconocimiento de plena propiedad sobre las tierras ocupadas aún para aquellos pueblos y comunidades que no hubieren obtenido aún su reconocimiento a través de un acto administrativo específico. En tales condiciones, se ha aceptado que, aún aquellas comunidades sin título, deberían ser reconocidas como dueñas de los recursos naturales renovables de sus espacios de vida tradicionales, como le son reconocidos a las demás agrupaciones que

poseen tierras de Resguardos. Algo más a propósito de esta materia, es que Colombia también ha ratificado el Convenio 169 de 1989 y, en la interpretación que se ha hecho de las normas de este instrumento (sobre Pueblos Indígenas, tierras y territorios etc.) ha llegado a aceptarse por los Altos Tribunales de Justicia que los pueblos y comunidades indígenas deben ser reconocidas en el pleno dominio sobre los recursos naturales renovables de sus territorios²⁴.

- Aceptan las disposiciones legales colombianas la coexistencia legal de los territorios indígenas con las llamadas áreas protegidas o de parques nacionales, dando por entendido que los titulares del dominio sobre estas áreas son las comunidades indígenas, y que la figura de los parques u otras áreas protegidas entrañaría a favor del Estado solamente una atribución de regulación en el manejo, uso y cuidado de los recursos y los ecosistemas de tales espacios.

Ecuador: Unos pocos ordenamientos legales en Ecuador, aunque con indudable claridad, hacen referencia al tema de la propiedad de los recursos naturales renovables en el país. Los más importantes dentro de ellos son la Constitución Política, la Ley que Protege la Biodiversidad²⁵, y la Ley Forestal y de Conservación de áreas Naturales y de Vida Silvestre²⁶. El examen de estos textos, permite hacer algunas observaciones que identifican el tratamiento que otorgan las leyes ecuatorianas a esta materia:

- El Estado ecuatoriano reclama en forma clara e inequívoca lo que la Constitución Política denomina “derecho soberano sobre la diversidad biológica”, y la Ley que Protege la Biodiversidad llama “los derechos de propiedad sobre las especies que integran la biodiversidad en el país”. Estos textos repetidos en estos ordenamientos y en otros, no dejan lugar a dudas sobre la voluntad del Estado de mantener bajo su control el dominio de la totalidad de los recur-

sos naturales renovables, sobre todas las tierras del país, sean tierras fiscales o del Estado, tierras privadas, áreas protegidas, tierras de indígenas etc.

- No otorga la Constitución Política, pese a sus reconocidos logros indigenistas en otras materias, ninguna ventaja a los indígenas en materia de propiedad de recursos naturales. Se les reconoce, sí, como se indicará en un acápite posterior, el derecho a participar en el “uso, usufructo, administración y conservación” de los recursos de sus tierras, y el muy importante, pero intangible derecho “a la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley”.

- La línea de manejo del tema de la propiedad de los recursos naturales renovables trazada en las normas legales, desde el mismo ordenamiento constitucional, tiene una sensible proyección en el caso de los pueblos y comunidades indígenas que ocupan zonas a las que se ha otorgado el carácter de áreas protegidas. El conjunto de estos espacios (dentro de los cuales habita un importante sector de comunidades indígenas), según lo determina la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, deberá conservarse como un patrimonio “inalterado” (artículo 71) y sobre el mismo, y en general sobre las tierras que forman el patrimonio forestal del Estado, “No podrá adquirirse el dominio ni ningún otro derecho real por prescripción..., ni podrán ser objeto de disposición por parte del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria”. Resulta de lo señalado que, para el caso del sector o de los sectores de comunidades indígenas que tienen sus asentamientos en el ámbito de las llamadas áreas protegidas, la limitación de acceso a los recursos naturales renovables no se circunscribe a la imposibilidad de obtener el reconocimiento de su propiedad sino que representa una

extrema limitación en el uso y aprovechamiento de los mismos.

- No abrió la Constitución Política del 98, por lo que parece deducirse de lo establecido en el artículo 248, una opción que facilitara a los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la propiedad de los recursos naturales o, por lo menos, a aquellos como los bosques que representan para ellos una base fundamental para la supervivencia actual y, sin duda, de su próximo futuro. Una muestra del significado sobre la drástica determinación del artículo 248 se descubre en la circunstancia de que muy pocas de las normas que conciernen al manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, adoptadas bajo el anterior régimen constitucional, han encontrado elementos de conflicto con el nuevo que hagan forzosa su reforma. Algo más es que, pese al perentorio compromiso de adjudicación de las tierras comunitarias ancestralmente poseídas, no se han dado hasta hoy, de que se tenga noticia, pasos en firme para el reconocimiento de las ancestrales posesiones comunitarias indígenas en el ámbito de las llamadas áreas protegidas.

Guayana Francesa: Pueden identificarse como ordenamientos legales cuyo examen resulta necesario para el estudio de los temas de propiedad, administración, uso y poder de disposición sobre los recursos naturales renovables de los territorios indígenas, los siguientes: la Constitución Política de la República francesa; el Código Civil Francés (CCF), los Pactos de derechos civiles y políticos y de Derechos sociales, económicos y culturales, ratificados por Francia; diversos ordenamientos adoptados por los órganos de poder de la Unión Europea de la cual Francia hace parte, entre los cuales tienen especial interés la Resolución A3-0059/1993 del Parlamento Europeo sobre acción requerida a escala internacional para proporcionar una protección eficaz para

los pueblos indígenas, y la Resolución 13461 de 1998, del Consejo de Ministros Europeo, “sobre los pueblos indígenas dentro de la estructura de la cooperación para el desarrollo de la comunidad y de los Estados miembros”; e igualmente dos decretos de gobierno, ya anteriormente mencionados, uno de la Prefectura de Guyana, aprobado en 1971, para crear la llamada zona de interdicción, y el segundo emitido por el Ministerio de Asuntos de Ultramar en 1987, que autoriza el otorgamiento de derechos de cacería, pesca y otras actividades a los miembros de las comunidades que han obtenido tradicionalmente su base alimentaria de la selva. De la revisión de estos ordenamientos, y en lo exclusivamente concerniente al tema de la propiedad de los recursos naturales renovables, pueden apuntarse algunas observaciones útiles para orientar el estudio del tema, así:

- Aunque Francia reconoce la existencia de las agrupaciones indígenas en la Guayana como entidades sociales especiales, no acepta el reconocimiento de las comunidades indígenas como sociedades que puedan acreditar una identidad étnica que les otorgue o amerite la capacidad para demandar y obtener el reconocimiento de derechos especiales, diferentes de los que puedan otorgarse a todos los demás franceses. Por ello, tampoco acepta el Estado francés el reconocimiento de personería jurídica a estas sociedades para que puedan actuar como tales, es decir, ejerciendo derechos derivados del carácter que les confiere dicha identidad especial.

- La Constitución francesa no determina en ninguna de sus normas que el Estado francés reclame o se atribuya derechos de dominio, como bienes del Estado o bienes públicos, de las tierras de los Departamentos de Ultramar que carecieran de títulos escritos a nombre de propietarios particulares. Sin embargo de acuerdo con el CCF,

los bienes que carecieren de dueño (y en el caso de las tierras y de otros inmuebles, tal condición la tendrían aquellos sobre los que ningún particular tuviere títulos escritos) serían del dominio del Estado²⁷. Las tierras ocupadas y poseídas por los indígenas de Guayana, pero sin ningún título escrito, tendrían la condición de tierras del Estado según la norma mencionada, y el mismo carácter tendrían los recursos naturales correspondientes a tales tierras.

- De acuerdo con las observaciones precedentes, se anota que la única alternativa a disposición de los indígenas para reclamar derechos sobre la tierra sería la de demandar tal reconocimiento como personas, en igualdad de condiciones a cualquier ciudadano francés. Para hacerlo en forma colectiva, tendrían que acudir a las vías o formas de obtención de derechos colectivos o asociativos, previstas para los demás ciudadanos no indígenas, es decir, tendrían que organizarse como sociedades o asociaciones (civiles o comerciales) sometidas a regímenes legales especiales.

- También con arreglo al CCF, pese a que no podrían reclamar ningún dominio, los indígenas podrían acreditar la condición de poseedores. Como en los términos del citado ordenamiento, la posesión representa un derecho plenamente reconocido²⁸, el Estado está en la obligación de garantizar el pleno ejercicio del mismo que, tratándose como se trata de un derecho de posesión de tierras, comprende también el de administración y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de tales territorios.

- No obstante la naturaleza y solemnidad de los compromisos internacionales contraídos, a través de la ratificación o aceptación de instrumentos que contemplan el reconocimiento de derechos especiales a los pueblos y comunidades indígenas por parte del Estado, Francia ha prestado poca o ninguna atención al cumpli-

miento de los mismos. Al tratar el tema de la propiedad de la tierra y los recursos naturales renovables en los territorios indígenas, debe tomarse en consideración el ordenamiento del Parlamento Europeo, sobre la acción requerida a escala internacional para proporcionar una protección eficaz a los pueblos indígenas, cuando “declara que los pueblos indígenas tienen el derecho a la propiedad común de su territorio tradicional suficiente en lo que se refiere a extensión y calidad para la preservación y el desarrollo de sus modos de vida particulares”²⁹.

Guyana: Al abocar la revisión de los temas de la propiedad, la administración, el uso y el poder dispositivo de los pueblos y comunidades indígenas sobre los recursos naturales de sus territorios, es necesario relacionar, entre los ordenamientos legales que aportan elementos de juicio importantes para el efecto señalado: la Constitución Política, el Acta Amerindia, el Convenio sobre Biodiversidad, el Acta de Tierras del Estado³⁰, el Acta Forestal³¹, el Acta de Pesca³², la Ley de Minería³³; la Ley para la Protección de la Flora³⁴; la Ley del Parque Nacional Kaitour³⁵ y la Ley de la Comisión Nacional de Parques³⁶. Del examen de estos ordenamientos, sólo en lo que tiene relación con el tema de la propiedad de los recursos naturales renovables de los territorios indígenas, pueden formularse, entre otras, las siguientes observaciones:

- Guyana se define en su Constitución Política como un Estado “soberano, indivisible, secular y democrático, en proceso de transición del capitalismo al socialismo” (artículo 1º). En otro de sus ordenamientos posteriores dice la Constitución que “La economía nacional del Estado estará apoyada en la propiedad social de los medios de producción” (artículo 15-2). Y al referirse a la tierra, determina que ésta “es para el uso social y que debe ser entregada al campesi-

no” (artículo 18). Señala también que “Cada ciudadano tiene derecho a poseer propiedades personales que incluyen recursos tales como casas de habitación, la tierra que ocupan, las granjas, herramientas, equipos, vehículos motorizados, cuentas bancarias” (artículo 19).

- No tiene la Constitución de Guyana ninguna norma que, de manera explícita, determine que las tierras que se encuentran dentro de los límites del país y que carecen de títulos escritos de dominio a favor de terceros, sean del dominio o del patrimonio del Estado. Tampoco lo dice de los recursos naturales que puedan contener dichas tierras. Sin embargo, los textos constitucionales señalados en el punto anterior, permiten sustentar la presunción legal de que, con ellos, el Estado se atribuye el dominio de tales tierras y tales recursos como una condición fundamental para asegurar que el adecuado manejo de este factor de la tierra, entregando su posesión y dominio a los campesinos, alcance el cumplimiento del fin social que se le asigna. Aunque parece entonces el Estado de Guyana reclamar el dominio de las tierras y recursos naturales del país, acepta el otorgamiento de los mismos como propiedad privada a los particulares.

- Textos de diversos ordenamientos legales, como el Acta Amerindia, el Acta de Tierras del Estado y el Acta Forestal, hacen explícito reconocimiento de la ocupación y posesión que ejercen las comunidades indígenas sobre sus tierras tradicionales, y del derecho que les asiste de obtener del Estado la declaratoria formal de propiedad que les es debida sobre tales tierras. No obstante, ninguna de estas normas hace el señalamiento claro de derechos de propiedad de los indígenas sobre los recursos naturales de los espacios que en tal forma puedan serles reconocidos. Sin embargo, en el Acta Amerindia, de manera indirecta sí se hace tal reconocimiento.

- Dice el Acta Amerindia (artículo 20 A-2) que ningún título, de los que con arreglo a dicha acta puedan serles conferidos a los indígenas en materia de tierras, podrá comprender ni los ríos, ni las tierras vecinas a éstos en una franja paralela de 66 pies contados a partir de la marca media-baja del agua, ni los minerales y derechos de minería sobre la tierra, ni las tierras que presten servicios o estén previstas para prestarlos como aeropuertos, ni los edificios e instalaciones etc. Con estas salvedades, el texto legal, según una lógica deducción, parece estar determinando que los demás bienes o recursos que hagan parte del territorio legalmente reconocido, entrarían a formar parte del reconocimiento contenido en el título o acto administrativo que confiere el dominio escrito de la tierra. Esta misma reflexión puede hacerse en el caso de los títulos otorgados con el fundamento legal del Acta de Tierras del Estado, en los cuales se excluyen de la propiedad otorgada los recursos mineros.

- Según el texto precedente, podría concluirse que, excluyendo los bienes y recursos señalados en el punto anterior, los demás entrarían, con la tierra, a formar parte del patrimonio reconocido en propiedad a los pueblos y comunidades indígenas. Y los demás serían: los bosques, los recursos de la fauna, los pequeños caudales de agua que no alcanzan la condición de ríos, los humedales, los salados etc. El otorgamiento de derechos de propiedad sobre estos recursos implicaría, aunque no esté dicho en ninguna parte, que el Estado reconoce a los indígenas el derecho exclusivo de uso y disfrute de estos bienes sin interferencia de terceros.

Perú: Se presenta en el caso del Perú un amplio número de ordenamientos legales que traen disposiciones directa o indirectamente relacionadas con el tema de la propiedad de los recursos naturales renovables en las tierras del país. Varias de ellas se en-

cuentran en ordenamientos que regulan asuntos de las comunidades indígenas y nativas, especialmente de sus territorios. Entre los ordenamientos legales de especial interés en el estudio del tema, deben forzosamente mencionarse: la Constitución Política, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales³⁷, el Código Civil, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³⁸, el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³⁹, y Ley General de Áreas Protegidas⁴⁰. Entre las reflexiones que suscita la revisión de los nombrados textos legales, pueden enunciarse:

- El Estado peruano, como la mayoría de los Estados latinoamericanos, reclama como de su dominio el conjunto de los recursos naturales, sean estos renovables o no. La legislación peruana lo hace designando el conjunto de estos bienes como “patrimonio de la Nación”, sobre el cual el Estado es “soberano en su aprovechamiento”. La misma Constitución dice que, por una Ley orgánica, se determinará su utilización y forma de otorgamiento a particulares y que la concesión de estos recursos otorgará a sus titulares un derecho real, sujeto al señalado ordenamiento.

- Resulta entendible de lo señalado, que el Estado no sólo se reserva el derecho de propiedad sobre los RNR, sino que, acogiendo como única modalidad de transferencia de estos recursos a los particulares la concesión, determina que mientras tales recursos permanezcan adscritos a su fuente de origen, pesa sobre ellos el dominio estatal. La Ley Orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos lo hace explícito al señalar que: “Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean estos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación”.

- En reafirmación de este poder discrecional que le otorga su carácter de titular del dominio sobre los recursos naturales, el

Estado tiene decidido, en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que el conjunto de recursos que conforman el llamado “patrimonio forestal nacional” (recursos forestales y de fauna silvestre y de tierras de vocación forestal) “no pueden ser utilizados con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional”. Esta limitación, obviamente, entraña la imposibilidad de su adjudicación o titulación a particulares.

- Sobre el recurso de los bosques que se encuentran en el ámbito de las tierras ya reconocidas a las comunidades nativas y campesinas, el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre determina que no serán susceptibles de concesiones a terceros no indígenas, pero quedarán sometidos en lo demás a las determinaciones del reglamento, lo que representa el otorgamiento de un cierto poder preferencial de uso, pero en ningún caso de dominio.

- Aunque la norma del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales⁴¹, reconoció con toda claridad “el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia...” (artículo 54), leyes posteriores⁴² han reafirmado la decisión Estatal de mantener estos espacios como patrimonio exclusivo y no adjudicable a terceros. Las comunidades asentadas en estos territorios no sólo carecen de cualquier reconocimiento de propiedad de sobre los RNR de su entorno, sino que enfrentan serias limitaciones para el cumplimiento de aquellas actividades que tradicionalmente les han proporcionado la subsistencia.

Surinam: Al asumir el propósito de examinar los temas de propiedad, administración, uso y poder dispositivo de los pueblos

y comunidades indígenas de este país sobre los recursos naturales renovables de sus territorios, conviene hacer mención, entre los ordenamientos legales que aportan elementos de juicio para el efecto señalado, de los siguientes: la Constitución Política, el Acuerdo de Paz de 1992, el Convenio sobre Biodiversidad, el Decreto L de 1982 sobre Política de Tierras, la Ley Forestal⁴³, el Código Minero⁴⁴, la Ley para la Preservación de la Naturaleza (o Ley de Areas Naturales Protegidas)⁴⁵, la Ley para la explotación de recursos mineros en arroyos y canales de aguas⁴⁶, el Código Penal de Policía⁴⁷, la Ley de Aguas⁴⁸; el Código Agrario (o Ley sobre Agricultura)⁴⁹, la Ley de la Madera (o de los recursos maderables)⁵⁰, y la Ley para la Protección de los Peces, de 1951⁵¹. De la revisión de estos ordenamientos, en lo relativo al tema de la propiedad de los recursos, resulta posible extraer algunas deducciones generales a modo de orientación para asumir el estudio del tema:

- El artículo 41 de la Constitución Política de Surinam dice que “Las riquezas y recursos naturales son propiedad de la Nación y serán usados para promover el desarrollo económico, social y cultural.” Y añade que “La Nación tendrá el derecho inalienable de tomar posesión total de los recursos naturales, con el fin de aplicarlos a las necesidades de desarrollo económico, social y cultural de Surinam”. Al hablar de la “propiedad” de los recursos naturales renovables en los territorios indígenas, la norma constitucional ya transcrita, deja en claro que en ninguna parte del territorio nacional, ni los indígenas ni los no indígenas podrían argüir frente al Estado su condición de propietarios de recursos naturales renovables. Y algo más: dado que la misma Constitución no prevé la posibilidad de que esta propiedad pueda pasar a los particulares, parece colegirse que no sería viable ni para éstos, indígenas o no, demandar al Estado tal reconocimiento en ningún caso.

- En el año de 1992, al parecer con fundamento en la ya citada norma del artículo 6º de la Constitución, en cuanto atribuye al Estado la responsabilidad de “crear y mejorar las condiciones para la protección de la naturaleza y preservación ecológica”, vino a adoptarse la llamada Ley de Explotación Forestal, cuyo proyecto había sido presentado desde el año de 1984. Este ordenamiento, aunque incorpora algunas normas de carácter general que hacen referencia a la necesidad de asegurar el uso duradero de los recursos naturales, se ocupa fundamentalmente de los requisitos y formalidades que deben llenarse para la obtención de las licencias de tala de bosques en las tierras del interior. No obstante, en lo concerniente a indígenas, en el capítulo llamado “Otras formas de explotación forestal”, trae el artículo 41, cuyo texto señala:

1. *Los derechos consuetudinarios de los habitantes del interior que viven en sus aldeas y asentamientos en comunidad tribal, y los que habitan en sus parcelas de cultivo, serán en lo posible respetados.*

2. *Después de consultar al Ministro encargado de Desarrollo Regional, el Ministro de Recursos Naturales definirá determinados territorios como selva colectiva para el uso de los habitantes del interior que viven en comunidad tribal en pueblos y asentamientos. El uso y el manejo de la selva colectiva, en sus pormenores, serán determinados por decreto.*

3. *La definición de un territorio como selva colectiva no entraña derecho de concesión. En los eventos de transporte de maderas, productos o subproductos madereros fuera de la selva colectiva, así como del empleo comercial de los mismos, se aplicarán las estipulaciones generales respecto a la explotación comercial de la selva. El adquirente, entonces, tendrá que pagar las retribuciones y abonos.*

- De acuerdo con esta norma, de la llamada Ley de Explotación Forestal, los “derechos consuetudinarios” de las comunidades indígenas y criollas serían respetados.

No se han tenido a disposición para la elaboración de este Manual, si las mismas existen, investigaciones de orden jurídico o antropológico que esclarezcan cuáles han sido los derechos consuetudinarios de estas poblaciones en relación con las tierras y los recursos naturales que éstas poseen. Vale decir que no está claro si tales derechos, de conformidad con el pensamiento de las propias comunidades, se entienden solamente como capacidad de uso y aprovechamiento o llegan a comprender el dominio o propiedad. Si fuese esto último, la ley podría representar una alternativa importante para las comunidades, pero resultaría probablemente contraria al texto constitucional actual. El texto que sirvió de exposición de motivos de la ley, por otra parte, define como ámbito de extensión del derecho consuetudinario a que alude el artículo 41, numeral 1, el de las aldeas, asentamientos y cultivos. Y al aludir a las áreas de selva, susceptibles de definir como selva colectiva, señala que pueden ser “selva permanente, selva talable por una sola vez y selva que debe mantenerse intacta por algún tiempo”.

• No llegó a tenerse conocimiento, en el acopio de información para este Manual, sobre la aprobación de normas reglamentarias de la Ley Forestal en materia de derechos de las comunidades indígenas. Todo hace suponer, sin embargo, por la ambigüedad de las normas susceptibles de reglamentar, que si tales disposiciones reglamentarias llegaron a producirse, su texto no debió interpretar los derechos consuetudinarios indígenas sobre los recursos naturales renovables, más que como un simple y limitado derecho de uso y aprovechamiento. Las viejas leyes que definían lo concerniente a las actividades de uso forestal, de pesca y de caza para los habitantes del interior y que, de alguna manera, se siguen aplicando, determinaban que también a ellos se dieran licencias sin el pago de retribuciones. El apremio actual de una pronta regla-

mentación de las nuevas leyes, obedece a que, hoy, los miembros de las comunidades tribales del interior, aún los que pueden exhibir licencias para sus actividades, deben enfrentar conflictos frecuentes con los nuevos concesionarios de tierras y de recursos que, con mucha frecuencia, corresponden a las mismas áreas ocupadas por las comunidades.

• Al tiempo que los pueblos y comunidades indígenas de Surinam, a través de sus organizaciones representativas, como la OIS, continúan demandando en forma directa a las autoridades del Estado, y a través de organismos internacionales, el reconocimiento del derecho sobre las tierras tradicionalmente ocupadas y, con éste, el de la propiedad y el acceso pleno y exclusivo al aprovechamiento de los recursos naturales renovables que constituyen la base esencial para asegurar la subsistencia, el Estado de Surinam prosigue otorgando licencias de exploración y explotación de recursos mineros y madereros a compañías multinacionales sobre grandes superficies boscosas del territorio nacional, ocupadas por pueblos indígenas y cimarrones. A los gravísimos efectos que la presencia de estas empresas ha venido ocasionando con sus actividades en el medio ambiente y en las condiciones sociales, económicas y de salud de tales comunidades, debe añadirse que la ausencia de todo reconocimiento legal de propiedad de la tierra y los recursos naturales renovables a las comunidades, y de personería jurídica a las mismas, les impide actuar legalmente en defensa de sus derechos violados o amenazados de violación.

Venezuela: Venezuela fue el último país suramericano en adoptar una reforma constitucional que otorga amplio reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas en sus derechos constitucionales. También fue el último entre los países andinos, en adoptar el Convenio 169 de 1989 de la OIT. Los lineamientos generales de trata-

miento legal del tema de la propiedad de los RNR de los territorios en las tierras o territorios indígenas, pueden ser deducidos de la revisión de los siguientes ordenamientos: Constitución Política, Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas⁵², Constitución del Estado Bolívar⁵³, Ley de Pesca y Acuicultura⁵⁴, y Ley de Diversidad Biológica⁵⁵. Algunas de las deducciones posibles de la revisión de estos ordenamientos serían:

- Entre los recursos naturales renovables del país, el Estado venezolano sólo ejerce una clara voluntad de dominio sobre el recurso de todas las aguas del país, que identifica como “bienes del dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo”. Esta categórica determinación constitucional (artículo 304), se ve reafirmada y desarrollada en algunos ordenamientos como la Ley de pesca y acuicultura.

- No consagra la Constitución Política otros derechos explícitos y excluyentes de dominio estatal sobre otros recursos naturales renovables del país. Sin embargo, la Ley de Diversidad Biológica dice que “el Estado Venezolano, conforme a la Convención Sobre la Conservación de la Diversidad Biológica, ejerce derechos soberanos” sobre los recursos que integran esta Diversidad, y añade que se “declara de utilidad pública la conservación y el uso sustentable” de la misma. No están definidos de manera precisa los alcances que puedan tener estas disposiciones. Sin embargo, por la ausencia de normas constitucionales sobre la materia, no aparece perfilada jurídicamente la voluntad del Estado de hacer apropiación de todos los bienes que hacen parte de esta diversidad y que incluirían los bosques y las especies silvestres que tienen en ellos su espacio de vida. Más parece, considerando el fundamento en que se apoya la Ley – el Convenio sobre la Conservación de la Diversidad Biológica – que el Estado hace ex-

plícita su voluntad de ejercer el dominio eminente que mantiene sobre todo el país, para regular el uso y la administración de los recursos de la Diversidad Biológica.

- No hace tampoco la Constitución Política un señalamiento preciso de otorgamiento a los pueblos y comunidades indígenas del dominio sobre los RNR de los territorios que han de serles reconocidos en propiedad por el Estado. El texto de la Carta dice que entre los derechos que se reconocerán a los pueblos y comunidades indígenas se encuentran el de “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” (artículo 119). La definición que del concepto de Hábitat hace la llamada Ley de Demarcación del Hábitat (artículo 2º.), permite deducir que en el concepto se engloba no solamente la noción de tierra sino el conjunto de los bienes que esta comprende y que han servido tradicionalmente a los indígenas para asegurar su supervivencia. Este concepto, por lo demás, resulta equivalente al de Territorio que trae el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por el país.

- Hace la Constitución un explícito reconocimiento a los indígenas de su derecho a mantener y a que el Estado les garantice y les proteja “la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones” que constituyan parte de su patrimonio cultural. La Ley de la Diversidad biológica amplía y desarrolla este principio, señalando que el “Estado reconoce y protege los derechos patrimoniales y los conocimientos tradicionales de las comunidades locales y de los pueblos y comunidades indígenas, en lo relativo a la Diversidad Biológica” (artículo 39). La misma Ley aclara lo que debe entenderse por tales derechos patrimoniales señalando que son “los derechos colectivos de propiedad y de control de los recursos, asociados a las formas de

vida, que física e intelectualmente pertenecen a la identidad única de una comunidad tradicional, pueblo o comunidad indígena, de las cuales se desprenden sus propias manifestaciones existenciales y culturales”.

• De lo observado en las notas precedentes, parece razonable deducir que, en el conjunto de las normas legales de orden constitucional y de leyes ordinarias que hacen su desarrollo, relacionadas con la materia de los RNR, el Estado venezolano reconocería a los pueblos y comunidades indígenas, con excepción del recurso del agua, el dominio sobre los RNR de los territorios que han de serles reconocidos en propiedad.

Administración y uso de los recursos naturales renovables

Bolivia: Un crecido número de ordenamientos legales en este país, traen disposiciones que definen las características y modalidades con sujeción a las cuales deben darse la administración y el aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios indígenas del país. Se encuentran entre ellos: El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley de Medio ambiente⁵⁶, la Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria⁵⁷, el Reglamento de la Pausa Ecológica Histórica⁵⁸, el Reglamento General de Áreas Protegidas⁵⁹, y el Reglamento de la Decisión 39 Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos⁶⁰. En los ordenamientos nombrados resulta posible descubrir, entre otros los siguientes principios que orientan el entendimiento y tratamiento del tema:

• El Estado y la sociedad son conjunta y solidariamente responsables en la administración y cuidado de los recursos naturales, y los pueblos y comunidades indígenas constituyen parte importante de la sociedad como poseedora y dueña de importantes espacios que mantienen valiosos recur-

sos naturales y ecosistemas que deben protegerse.

• El Estado, a través de las entidades competentes, tiene la obligación y la responsabilidad de prestar su apoyo a los pueblos y comunidades indígenas en el estudio, la adopción, la financiación y la asistencia técnica de proyectos de desarrollo que les permitan mejorar sus ingresos y su calidad de vida, que se armonicen con las condiciones de su propio medio y aseguren la sustentabilidad de los recursos de sus territorios. En este propósito, las normas hacen énfasis en la necesidad y conveniencia de rescatar y hacer el debido aprovechamiento de las tecnologías y sistemas propios de trabajo y uso del medio, que en el pasado de los Pueblos Indígenas hayan demostrado su eficacia y su menor impacto negativo sobre los recursos.

• Las comunidades indígenas deberá ejercer el cuidado y manejo de los recursos de fauna y de flora de sus territorio aplicando para ello los conocimientos y procedimientos de su cultura, pero ajustándose a los ordenamientos legales que dicen relación con el medio ambiente y la defensa de los recursos naturales.

• En las tierras comunitarias de origen y demás tierras colectivas de propiedad de las comunidades indígenas y campesinas, las comunidades tienen el uso exclusivo y libre de los recursos de su medio, pero asegurando el cumplimiento de los ordenamientos legales relacionados con la debida protección de estos recursos de tal modo que se asegure su sostenibilidad. El Estado no puede autorizar a terceros el aprovechamiento de recursos en estas áreas y tiene la obligación de impedir que personas no indígenas adelanten acciones con tal propósito.

• Las normas legales, aunque sin mucha claridad aún, determinan la compatibilidad de las tierras comunitarias de origen con las figuras de las áreas protegidas. En estos espacios, los indígenas tienen atribuciones

para hacer uso y aprovechamiento de los recursos naturales, pero con arreglo a las normas que hayan dado origen al área protegida y con acatamiento a los planes operativo anual, y de manejo, que se hayan acordado. Se acepta en las disposiciones legales que las comunidades indígenas que tienen asentamiento en áreas protegidas, puedan formalizar contratos con la Administración Nacional o Regional, para cumplir funciones especiales de administración del área protegida o de cumplimiento de trabajos específicos definidos en los planes de manejo.

Brasil: Los ordenamientos legales que en Brasil incorporan normas con arreglo a las cuales deberán realizarse la administración y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las tierras legalmente reconocidas a los pueblos indígenas, son esencialmente los mismos a los que ya se hizo mención al esbozar el tema de la propiedad de tales recursos en el nombrado país, dentro de este mismo capítulo. El examen del conjunto de las normas referidas, permite extraer algunas observaciones, a manera de guía de orientación para el entendimiento del tema:

- Dos factores principales parecen determinar actualmente el tipo o modo particular de uso y administración de los recursos naturales renovables en las tierras reconocidas a los pueblos indígenas del Brasil. Uno se refiere al hecho ya señalado en capítulos anteriores y relacionado con la coexistencia de dos regímenes legales paralelos, sustentado el primero por el conjunto de las normas constitucionales vigentes en materia de indígenas, y apoyado el segundo en las disposiciones del Estatuto del Indio de 1973 y otras normas de distintos ordenamientos y relativas a indígenas, anteriores a la Constitución de 1988. El otro factor sin duda se encuentra en el modelo legal, especial de Brasil, aplicado para cumplir el reconocimiento legal de las tierras a los pueblos indígenas en el país, modelo en el que el Esta-

do, reservándose el dominio pleno sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas, les hace reconocimiento a éstos de un derecho especial de posesión, en el cual los beneficiarios de éste tienen la capacidad de usufructuar con algún grado de exclusividad los recursos y otros beneficios que pueda ofrecerles el espacio reconocido a su favor.

- Lo anotado en el capítulo IV de este Manual, en el acápite sobre uso y administración de los territorios indígenas en Brasil, es en su mayor parte válido para el caso del uso y administración de los recursos naturales renovables en dicho país. Sin embargo, debe señalarse que en esta última materia, las contradicciones entre los lineamientos de política definidos en la Constitución Política y los plasmados en las viejas normas anteriores a ella, adquieren una connotación más conflictiva y de mayor riesgo para los pueblos y comunidades indígenas.

- Se dijo en el capítulo precedente, al hablar del uso y administración territorial de los indígenas en Brasil, que, al reconocer la Constitución del 88 a los pueblos indígenas su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, de manera implícita estaba haciendo el reconocimiento a las agrupaciones y comunidades indígenas como sociedades con identidad y personería jurídica y, por ello mismo, con capacidad de actuar en derecho. Este razonamiento, examinado en sus proyecciones, debería forzosamente inducirnos a considerar que los reconocimientos del Estado a los pueblos y comunidades indígenas, en el ámbito de su existencia como sociedades jurídicamente hábiles para actuar, debería otorgarles un grado razonable de autonomía para el manejo de todos sus asuntos internos de comunidad, especialmente del uso y administración de los espacios que les han sido reconocidos y de los recursos naturales de tales territorios. Sin embargo, es-

te grado de autonomía no les ha sido reconocido, no sólo por la falta de un desarrollo oportuno de la normatividad constitucional, sino porque, contraviniendo el texto de la Constitución, la entidad federal responsable de la política indígena ha proseguido impulsando actividades enmarcadas dentro del orden legal abolido por el ordenamiento constitucional e, incluso, el Estado ha dado aprobación a nuevos ordenamientos que claramente contravienen este último.

- Un tema que, sin duda, podría ilustrar el hecho de las contradicciones de la nueva y la vieja política indígena, respecto de la administración y uso de los recursos naturales renovables, tiene que ver con el recurso de los bosques. Ocurre que el Código Forestal (artículo 3º) había determinado en 1965 que los bosques que integraban el patrimonio indígena quedaban sujetos al “régimen de preservación permanente” por el solo efecto de esa ley, y había añadido que “la exploración de recursos forestales en tierras indígenas solamente podrá ser realizada por las comunidades indígenas bajo un régimen de manejo forestal sostenible para atender su subsistencia”. Ocho años después del Código Forestal, el Estatuto del Indio (artículo 46) entró a determinar que el corte de madera en los bosques indígenas considerados en régimen de preservación permanente, estaría “condicionado a la existencia de programas o proyectos para el aprovechamiento de las tierras respectivas en la exploración agropecuaria, en la industria o en la reforestación”. En otras palabras, lo que representaba, bajo el Código Forestal, una garantía de exclusividad y aprovechamiento directo para los indígenas, bajo el Estatuto del Indio se llegó a convertir en un engorroso procedimiento burocrático y en una opción clara para que empresas privadas pudieran entrar libremente a explotar la riqueza de los bosques indígenas. Las indagaciones realizadas, permiten deducir que este sistema de manejo de los bosques

indígenas, en buena medida, ha continuado vigente en la práctica de la política indigenista del Estado, no obstante la claridad de la norma constitucional (231) que consagra para los indígenas “el derecho al usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos”, existentes en las tierras indígenas.

- El tema de las actividades tradicionales de la caza y la pesca, parece no ofrecer mayores conflictos, por lo menos en lo que concierne a lo determinado por las nuevas y viejas normas legales. El Estatuto del Indio (artículo 24) dice que “Se garantiza al indio el ejercicio exclusivo de la caza y de la pesca en las áreas por él ocupadas, debiendo ser ejecutadas en forma suave las medidas de policía que en relación a ello eventualmente tuvieren que ser aplicadas”. La norma no presenta contradicción aparente alguna con el ordenamiento constitucional del artículo 231 relativo al tipo de usufructo reconocido a los indígenas. Debe entenderse, sin duda, que las atribuciones de control policivo de las que habla la norma, se enmarcan dentro del supremo poder que mantiene el Estado como responsable de la defensa del medio ambiente y del uso racional de los recursos. Se echa de menos, sí, que, por la carencia de un desarrollo oportuno de las normas constitucionales, en cuanto a la definición de un marco de régimen de funcionamiento interno de los pueblos y comunidades indígenas, no se hubiese reconocido a las propias autoridades indígenas un margen amplio de responsabilidad en el cuidado de los bienes que les han sido reconocidos en posesión y exclusivo usufructo.

- Un tema, en fin, que nos permite mirar y corroborar de cerca las ambigüedades y conflictos que en la práctica se suscitan entre la política indígena y otras políticas del Estado (en parte como efecto de las que se presentan entre el nuevo ordenamiento constitucional y el viejo régimen indigenis-

ta, y en parte como fruto de la misma modalidad adoptada por el Estado brasileño para reconocer los derechos territoriales indígenas), es el concerniente a la concurrencia o coexistencia de los territorios indígenas, reconocidos legalmente o no, con las llamadas Unidades de Conservación de la Naturaleza. La Ley sobre la materia de Unidades de Conservación, aprobada en el año 2000, trae diversas normas cuyo examen resulta de interés. Al enunciar los objetivos del Sistema Nacional de Unidades de Conservación –SNUC–, señala entre ellos el de “Proteger los recursos naturales necesarios a la subsistencia de poblaciones tradicionales, respetando y valorando su conocimiento y su cultura y promoviéndola social y económicamente” (artículo 4-XIII). Dice después que el SNUC tiene entre sus directrices la de “garantizar a las poblaciones cuya subsistencia dependa de la utilización de los recursos naturales existentes en el interior de las unidades de conservación, medios de subsistencia alternativos o una justa indemnización por los recursos perdidos” (artículo 5-X). La misma Ley, en disposición posterior, ordena a los organismos federales indigenista y ambientalista, la creación de un equipo que con la participación indígena se encargue de definir las directrices para “regularizar” las eventuales superposiciones entre tierras indígenas y unidades de conservación (artículo 57).

- Las normas mencionadas en la nota precedente sugieren muy diversas inquietudes, entre las cuales podrían mencionarse como materiales de estudio y reflexión: Si la propia Constitución Política hace el reconocimiento a los indígenas de “los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado”, con fundamento en qué disposición puede autorizarse el desalojo (con compensación o sin ella) de las tierras sobre las cuales tienen un derecho originario?; sobre qué directrices podría formularse la “regularización” que se busca

de las superposiciones entre tierras indígenas y unidades de conservación, en tierras que, siendo de ocupación tradicional de pueblos indígenas, constituyen en los términos de la propia carta política derechos imprescriptibles de sus viejos poseedores?; qué razón válida habría para demandar el desalojo de comunidades indígenas que, desde tiempos inmemoriales, han ocupado aquellos espacios sin quebrantar el equilibrio de los ecosistemas que, ahora con su conversión a unidades de conservación, se pretende mantener?; y solo una inquietud más, si algunos países, como Colombia y Bolivia, han abierto en sus ordenamientos legales la posibilidad de coexistencia de los territorios indígenas y las llamadas áreas protegidas, por qué esta vía no podría ser propuesta y discutida en Brasil, donde el dominio de las tierras indígenas y de unidades de conservación se mantienen en cabeza del Estado?.

Colombia: Como normas fundamentales que definen de manera general las atribuciones de administración y uso de los RNR de los indígenas en sus territorios, deben mencionarse: la Constitución Política, El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada⁶¹, la Ley que Crea el Ministerio del Medio Ambiente⁶², el Régimen de Aprovechamiento Forestal⁶³, y el Régimen de Manejo de Zonas de Frontera⁶⁴. El examen de estos textos legales, da pie para formular, entre otras, las siguientes deducciones de carácter general:

- Dentro del régimen legal colombiano, se ha mantenido vigente, durante la mayor parte de la vida de este país como República, la figura legal del Resguardo Indígena, una institución de origen colonial pero que consiguió pervivir en este país y a la cual se acogieron la mayor parte de las poblaciones indígenas de la Región Andina y Valles Inte-

randinos. Aunque desueta en buena parte de sus disposiciones, la ley que rige aún esta institución, asegura un amplio margen de autonomía a las comunidades indígenas para la administración y uso de las tierras y recursos que estas contienen.

- Las leyes agrarias que ha tenido el país en las últimas décadas y la última Constitución del 1991 le otorgaron a los Resguardos indígenas un nuevo reconocimiento, al disponer que todas las tierras que reconociera el Estado a los indígenas deberían serlo a través de la figura del Resguardo. También, en tales ordenamientos, se amplió el inventario de las atribuciones de las autoridades propias de las comunidades para cumplir los actos de administración de los territorios y recursos indígenas y para ejercer derechos y contraer obligaciones. Entre tales atribuciones se encuentran las de la administración y cuidado de los recursos naturales de sus espacios de vida, con el mismo grado de independencia y autonomía que pueden tener las administraciones municipales.

- Con arreglo a las normas actuales que rigen la vida de los Resguardos, el manejo y administración de las tierras y recursos deben cumplirlo las comunidades con sujeción a sus usos y costumbres tradicionales, pero dando cumplimiento a las normas de carácter nacional que proveen al cuidado de los recursos naturales, los ecosistemas y el medio ambiente en general.

- Un tema aún no definido plenamente en el caso colombiano es el de la administración y uso de los recursos de aquellos espacios o territorios en los que concurren las figuras de parques u otras áreas protegidas y los Resguardos indígenas. Aunque la Ley acepta la coexistencia de ambas figuras y aunque no se suscitan ya controversias de fondo sobre la validez de esta coexistencia⁶⁵, es lo cierto que aún no se han definido alternativas de manejo que concilien la legitimidad de acción administrativa de las

comunidades sobre sus espacios de vida, con el inventario de funciones que la ley le atribuye todavía a los administradores de los parques. Algunas propuestas de los Pueblos Indígenas para que les sea entregada la administración de estos territorios han sido escuchadas y discutidas, pero todas las decisiones en esta materia han sido diferidas.

Ecuador: Pocos ordenamientos y la mayoría de fechas recientes hay en el País que hagan mención de las opciones de administración y uso que los pueblos y comunidades indígenas puedan tener sobre los recursos de sus territorios. Tal como fue señalado en observaciones anteriores relacionadas con el acceso de los indígenas al dominio de la tierra, no se han aprobado en el Ecuador ordenamientos especiales que determinen un procedimiento determinado para la legalización de las tierras indígenas y que definan un régimen propio de administración de las mismas. En su reemplazo se han utilizado regularmente los mismos procedimientos de titulación ordinaria y se han entregado las tierras bajo diversas modalidades, carentes o muy limitadas en opciones que garanticen algún margen de seguridad y autonomía de manejo. Algunas de las normas que han introducido variaciones en el tratamiento del tema son: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley de Gestión Ambiental⁶⁶, y la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre⁶⁷. Entre las varias observaciones que deja la revisión de los textos legales, conviene puntualizar:

- El Estado Ecuatoriano, en virtud de la adopción de la Constitución Política del 98 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, ha adquirido la responsabilidad de otorgar a los pueblos y comunidades indígenas de su territorio la plena capacidad de intervenir activamente en la administración y aprovechamiento de los recursos naturales de sus tierras; la de mantener, promover y

aplicar sus prácticas de conservación y manejo de los recursos; y la de defender y mantener todo el acervo de los conocimientos y bienes ligados a su vida religiosa y sus sistemas médicos tradicionales.

- El Estado ecuatoriano ha consignado en ordenamientos legales su disposición de realizar, en materia de política ambiental y defensa de los recursos naturales, una gestión que cuente con la participación de todos los sectores sociales del país, especialmente de las comunidades rurales; y ha señalado su compromiso de consultar para la definición de políticas y la realización de programas en estas materias, a los pueblos y comunidades indígenas.

- En el texto de la Ley de Gestión Ambiental, el Estado ha decidido, como medio de reclamación y denuncia y como instrumento para alcanzar el resarcimiento de perjuicios recibidos, otorgar claros poderes y facilidades a las personas y comunidades para recurrir con tales fines a la llamada acción pública o acción de resarcimiento de perjuicios, sin perjuicio de las demás que les otorgan la Constitución y las leyes ordinarias.

- Como las normas de alto nivel jerárquico (Constitución Nacional y Convenio 169), carecen aún de todo desarrollo en normas ordinarias y disposiciones operativas y reglamentarias, y como aún no ha sido definido un régimen administrativo de las comunidades indígenas que poseen tierras bajo la modalidad colectiva, resulta entendible que desde el punto de vista de las atribuciones, las comunidades indígenas y sus autoridades carecen aún de todo poder real para hacer valer los claros principios y orientaciones que se consignaron en aquellos instrumentos. Esta circunstancia acarrea en la práctica serias limitaciones y problemas a las comunidades indígenas, especialmente en la Región de la Selva Amazónica, donde son frecuentes los conflictos

con personas y compañías dedicadas a la explotación de petróleo y otros recursos naturales.

- Dada la precaria condición legal de las comunidades indígenas que ocupan tierras de las llamadas áreas protegidas y otras áreas del patrimonio forestal del Estado, allí las perspectivas para que los indígenas pudieran reclamar su derecho constitucional de “Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”, resultan totalmente ilusorias. Por ausencia de desarrollo de las nuevas disposiciones superiores, en el ámbito de estos espacios de vida indígena, se continúa dando regularmente aplicación rigurosa a normas como las de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, con arreglo a las cuales “La flora y fauna silvestres son de dominio del Estado y corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería su conservación, protección y administración” (artículo 76).

Guayana Francesa: Los ordenamientos que aportan elementos de apoyo para definir la actual realidad de los pueblos y comunidades indígenas de Guayana Francesa en materia de administración y uso de los recursos naturales de sus territorios, son esencialmente los mismos a los que se ha hecho mención en este mismo capítulo al hablar del tema de la propiedad de los recursos naturales renovables en ese país. Del examen de estos ordenamientos, en lo que concierne al tema de este acápite, pueden obtenerse algunas deducciones generales útiles en la orientación del estudio del tema:

- No hay en Francia normas nacionales claras que abran un espacio legal comprensivo a los pueblos y comunidades indígenas para realizar la administración y el uso de los territorios que ocupan y poseen y de los recursos naturales correspondientes a los

mismos. Los indígenas cumplen esta administración y adelantan el uso y aprovechamiento de estos territorios y sus recursos, observando sus usos, costumbres y tradiciones, pero sin ningún reconocimiento legal claro y definido por parte del Estado.

- Francia tiene contraídas obligaciones de carácter internacional que le atribuyen la responsabilidad de atender el reconocimiento de los derechos territoriales a favor de los pueblos y comunidades indígenas de sus Departamentos de Ultramar, entre los que se encuentra la Guayana. Entre tales obligaciones, obviamente, se cuenta la de garantizar a estas poblaciones el acceso a los recursos naturales renovables de los territorios que ocupan, recursos con los que han provisto a la satisfacción de sus necesidades básicas de supervivencia y sobre los cuales, además de la propiedad, deberá reconocérseles la atribución necesaria para cumplir las tareas de administración y uso de los mismos. Una reciente providencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea de la que Francia forma parte, relacionada con “los pueblos indígenas dentro de la estructura de la cooperación para el desarrollo de la comunidad y de los Estados miembros”, determina el compromiso de reconocer a los pueblos indígenas un grado suficiente de autonomía para el manejo de sus propios asuntos, al señalar que “Los pueblos indígenas tienen derecho a elegir sus propias vías de desarrollo, que incluye el derecho a formular objeciones a los proyectos, particularmente en sus territorios tradicionales”⁶⁸.

- Sólo dos ordenamientos del Estado francés han tratado directamente el tema de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de la Guayana: el Decreto Prefectoral de 1971, ya nombrado anteriormente, que crea una llamada Zona de Interdicción, sobre la cual no se confieren derechos de propiedad a las comunidades indígenas, pe-

ro en la que se define un territorio de ocupación indígena al que se señalan restricciones de acceso a personas no indígenas; y el Decreto del Ministerio de Asuntos de Ultramar, de 1987, por medio del cual se consagra la facultad de otorgar derechos de cacería, pesca y otras actividades relacionadas con la supervivencia, a favor de los miembros de las comunidades que han vivido tradicionalmente de los recursos naturales del bosque. Ambos decretos, no obstante el frecuente incumplimiento y violación de sus disposiciones, han representado medidas útiles de alivio a la precaria condición legal de los indígenas en relación con la tierra y los recursos. Sin embargo, ninguno de ellos asegura condiciones sólidas de estabilidad de las comunidades en sus tierras y de administración y aprovechamiento de los recursos naturales esenciales para su vida. Tampoco contempla ninguno de estos dos ordenamientos provisiones que, admitiendo la base comunitaria de vida que distingue a estas comunidades, les asegure condiciones para fortalecer sus formas de organización y de gobierno interno y de administración de sus intereses colectivos.

- Un ordenamiento que aporta disposiciones que podrían representar algunas ventajas a los indígenas, en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos territoriales, es el Código Civil francés. De acuerdo a este ordenamiento legal, la ocupación que los indígenas cumplen sobre la tierra podría ser calificada como posesión, y la posesión de un bien físico representa un derecho que amerita el respeto dentro del orden jurídico, respeto que debe ser garantizado por el Estado⁶⁹.

- Un problema que enfrentarían los indígenas para reclamar que su ocupación de tierras fuese reconocida como posesión, y para hacer valer sus derechos consecuentes, entre ellos la capacidad para cumplir los actos legítimos de los poseedores sobre los re-

cursores naturales renovables de las tierras poseídas, es el de que tal posesión, en el marco de la legalidad francesa que desconoce la personería de las comunidades indígenas como tales, sólo podría ser demandada por las personas, no por las comunidades.

- A modo de deducción final de conclusión sobre este punto, puede señalarse que en la Guayana Francesa tienen los indígenas sus propias formas de administración y uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, pero sin un claro reconocimiento legal, dado que el Estado francés, aunque ha adquirido diversas responsabilidades internacionales en materia del debido reconocimiento de derechos especiales a los pueblos indígenas de sus Departamentos de Ultramar, sólo ha producido dos tímidos decretos que alivian pero no resuelven la ausencia de garantías a las comunidades sobre sus tierras y recursos naturales. Aunque el Código Civil ofrece algunos recursos a los indígenas para demandar la salvaguarda legal de la posesión que ejercen sobre sus espacios de vida, la falta de reconocimiento de personería legal para los pueblos y comunidades les impide, por ahora, ejercer colectivamente sus derechos como poseedores tradicionales de sus tierras y recursos.

Guyana: Como ordenamientos legales que definen el marco de entendimiento y manejo del tema del uso y administración de los recursos naturales renovables de los territorios indígenas en el país, deben señalarse básicamente los mismos relacionados anteriormente en este capítulo al examinar el tema de la propiedad de tales recursos. De la revisión de tales ordenamientos, en lo relacionado con los asuntos de este acápite, resulta posible hacer el señalamiento de algunas observaciones, así:

- En relación con el grado de autonomía del que pueden disponer los amerindios

para realizar actos de administración y manejo de los recursos de sus territorios, el artículo 21 del Acta Amerindia, estipula que los consejos de distrito, área o aldea, pueden, con la aprobación del Ministro, adoptar normas para cualesquiera de los siguientes propósitos: la provisión, mantenimiento y regulación de suministros de agua y de alimentos; la prohibición del envenenamiento o contaminación de las aguas de cualquier río o corriente menor; el desarrollo de la agricultura y la ganadería; la tala de madera y los pagos compensatorios por tal actividad; la preservación de vías y otras obras públicas; las medidas para prevenir la erosión y los incendios de bosques y pastizales etc.

- En la normatividad de Guyana sobre recursos naturales, hay provisiones especiales sobre el uso por los amerindios de los recursos naturales renovables. Así, en el Acta de 1989, sobre minería, artículos 111 a 115, se determina que toda la tierra ocupada o usada por las Comunidades Amerindias y toda la necesaria para asegurar su asentamiento y disfrute tranquilos, deberá presumirse ocupada por ellas. Esta norma reconoce que, con independencia de que la tierra haya sido legalmente reconocida a su favor, los amerindios tienen el derecho de uso de los recursos naturales en las áreas que revisten, con título o sin él, la condición de territorios amerindios. Adicionalmente, la Ley señala que no se atenderán reclamaciones hechas por personas con aspiraciones mineras en tierras de comunidades amerindias.

- De manera similar, el Capítulo 67-01 del Acta Forestal, determina que nada en dicha Ley podrá ser interpretado en perjuicio, alteración o afectación de cualquier derecho o privilegio poseído, ejercitado o disfrutado hasta ahora por los amerindios de Guyana. Otra disposición de este mismo ordenamiento exceptúa a los amerindios

del pago de regalías por los productos cortados o tomados para su uso personal o doméstico y no para la venta (art. 2(4)). Por lo demás, en desarrollo de esta ley, el Ministerio del ramo tiene el poder de definir, reglamentariamente, los privilegios y derechos que pueden ser disfrutados por los amerindios en relación con los ordenamientos forestales del Estado (art. 37). Tales reglamentos deberán velar por la legalidad en el ejercicio de tales derechos en los bosques de propiedad del Estado.

- Guyana presenta, en el campo de sus ordenamientos relativos a los temas de recursos naturales en general y del medio ambiente, un número significativo de leyes, algunas con notoria antigüedad, como que fueron adoptadas durante la época colonial, y todas con la característica común de su desajuste con las corrientes de pensamiento y con los lineamientos que en estas materias han sido acogidos en convenios y acuerdos internacionales. Tales ordenamientos, con excepción de las provisiones a las que se acaba de hacer referencia directa, y en las cuales se toma en alguna consideración la presencia de las comunidades indígenas, hacen poca o ninguna referencia de dicha presencia en amplias zonas del territorio nacional donde tales normas deben ser aplicadas. Sin duda estas connotaciones de la legislación ambiental tienen alguna influencia en el desconocimiento que, en la práctica de las políticas y programas del Estado, se tiene de los derechos de las agrupaciones indígenas y en el quebrantamiento grave y constante de tales derechos del que dan cuenta las denuncias de las propias organizaciones indígenas y de entidades humanitarias.

- También tiene Guyana un alto número de entidades públicas, llamadas, según los ordenamientos que les han dado vida legal, a cumplir tareas relacionadas con la administración, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y con la salvaguarda del

medio ambiente. Por vía de ejemplo, cabe hacer mención de: la Agencia de Guyana para la Salud, Educación Científica, el Ambiente y la Política Alimentaria (GAHEFA), que tiene entre sus fines la adopción de planes y de políticas en las materias de su incumbencia, la de educar e informar a la población, y la de promover y realizar investigaciones relacionadas con el medio ambiente; el Departamento de Pesquería del Ministerio de Agricultura, que tiene a su cargo el manejo, la regulación, la explotación sostenible y el desarrollo de los recursos pesqueros; la Agencia Guyanesa de Recursos Naturales (GNRA), encargada de poner en funcionamiento la política de recursos naturales, y de promover y dirigir el desarrollo y la utilización de dichos recursos; la Comisión de Geología y Minas de Guyana (GGMC), entidad responsable de la administración, manejo y aprovechamiento de los recursos mineros del país; la Comisión de Parques Nacionales, encargada del manejo de los parques, del zoológico nacional y los jardines botánicos; y la Comisión Forestal de Guyana, responsable de asegurar que los recursos forestales sean manejados de manera sustentable.

- Aunque la debilidad institucional, en materia de programas y de recursos humanos, técnicas y financieros, es identificada en sectores públicos y privados de Guyana como una característica general de todos los organismos de los que se ha hecho mención, en sus limitados programas y actividades, es frecuente la ocurrencia de confrontaciones con los pueblos y comunidades indígenas del país que ven quebrantados muchos de sus derechos fundamentales, perturbada la posesión tradicional de sus tierras y el uso de los recursos naturales y amenazada su posibilidad de subsistencia como sociedades con identidad.

- A modo de una deducción general, que intenta recapitular el conjunto de las anotaciones precedentes, podría apuntarse que,

en el marco de los ordenamientos legales que conciernen a los temas de administración y uso de los recursos naturales de sus territorios, los indígenas de Guyana enfrentan frecuentes y muy drásticas limitaciones, derivadas, entre otros, de los siguientes factores: la falta de reconocimiento legal sobre la tierra que aún enfrenta un gran número de comunidades indígenas a las que no se ha otorgado ningún instrumento de apoyo a la posesión de sus tierras, lo mismo que los notorios vacíos y limitaciones que presentan los reconocimientos para aquellas comunidades que han sido atendidas hasta ahora; el reducido margen de autonomía del que disponen los Consejos de Distrito y Consejos de Aldea, para la administración de sus bienes, ya que la mayoría de las decisiones de alguna significación deben ser consultadas o directamente tomadas por los funcionarios del Estado; la desuetud, ambigüedad y pobreza de contenido de las normas legales; la acción de muchas de las agencias de gobierno que, en el cumplimiento de políticas del Estado, afectan drásticamente los derechos fundamentales de las comunidades indígenas como sociedades y de sus integrantes como personas y que amenazan seriamente las posibilidades de supervivencia futura de tales comunidades⁷⁰.

Perú: Hay un crecido número de ordenamientos legales en El Perú que tratan el tema de la administración y uso de los recursos naturales en los territorios indígenas. Como de especial interés entre ellos, se mencionan enseguida: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales⁷¹, la Ley de Comunidades Nativas⁷², la Ley General de Comunidades Campesinas⁷³, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁷⁴, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales⁷⁵, y la Ley de Áreas Naturales Protegidas⁷⁶. La revisión y el es-

tudio de estos instrumentos legales, permiten consignar algunas reflexiones a modo de señalamiento de algunas orientaciones generales sobre el tratamiento dado a esta materia:

- No define la Constitución peruana, como sí ocurre con otros textos constitucionales latinoamericanos, la política ambiental y la protección y defensa de los recursos naturales como una responsabilidad compartida del Estado y la ciudadanía. Pero esta norma ha sido adoptada en la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, de acuerdo a cuyo texto, “Los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales” (artículo 5). Esta atribución y responsabilidad, obviamente, también son aplicables a los pueblos y comunidades indígenas en el cuidado de las tierras que poseen o de las cuales son titulares de dominio o de usufructo.

- A través de la norma Constitucional vigente sobre comunidades nativas y campesinas y de los regímenes especiales adoptados en décadas pasadas para estos dos grandes sectores de las comunidades indígenas, el Estado ha otorgado a estas pequeñas sociedades un margen relativamente amplio de autonomía para el manejo de sus propios asuntos de comunidad, en especial en aquellos que dicen relación con el manejo de la tierra y, obviamente, de la administración y uso de los recursos naturales.

- El de las llamadas Comunidades Campesinas no sólo representa un régimen más preciso en la descripción de atribuciones y responsabilidades a cargo suyo y de sus autoridades, sino en las opciones para obtener el apoyo de las entidades del gobierno para definir y ejecutar proyectos de mejoramiento en los campos de la producción y en el de manejo adecuado de sus tierras y de sus recursos.

• Aunque en la Ley de Comunidades Nativas, el Estado declara de “interés público la conservación, protección, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables de las Regiones de Selva y Ceja de Selva” (artículo 6), este interés no se proyecta de manera clara en la definición, a través de este ordenamiento, de un modelo de coparticipación Estado-Comunidades que pudiera significar una estrategia o plan para conseguir aquel propósito. En sentido opuesto, el Estado limita severamente las posibilidades de los indígenas para la administración, cuidado y uso de los recursos de su espacio, cuando determina por ejemplo que en las llamadas Áreas Cedidas en Uso la “utilización se regirá por la legislación sobre la materia” (artículo 11), o cuando señala que en los territorios de Parques Nacionales, las Comunidades indígenas que los ocupan “podrán permanecer en ellas sin título de propiedad”, mientras “no atenten contra los principios que justifican el establecimiento de dichas unidades de conservación”.

• No obstante lo observado en la nota anterior, es claro que la existencia de un marco legal especial para las Comunidades Nativas, constituye un elemento de apoyo para el cumplimiento de las tareas de administración y uso de los recursos de los espacios de vida que les han sido reconocidos. Aunque la ley no señala atribuciones específicas en estos campos, es entendible que, en armonía con las disposiciones del Convenio 169 y algunas disposiciones del orden nacional, las comunidades gozan de autonomía para el manejo de sus propios asuntos de acuerdo con sus modalidades jurídicas de organización consuetudinaria tradicional. Aunque de manera limitada, la misma Ley señala algunas preclusiones o exclusividades que les aseguran algún margen de independencia: como en el llamado uso de los barreales (artículo 26) o en la celebra-

ción de contratos para explotaciones forestales en sus bosques (artículo 27).

Surinam: Las normas que aportan elementos de apoyo para las materias relacionadas con la administración y uso de los recursos naturales en los territorios indígenas de Surinam, son básicamente las mismas, la mayoría de las cuales ya fueron mencionadas en este capítulo al examinar el tema de la propiedad de los nombrados recursos. De su lectura y análisis, sólo en lo que concierne a los temas de la administración y uso de los recursos referidos, pueden obtenerse algunas deducciones generales que podrían orientar el trabajo de estudio de la materia:

• La Constitución de la República de Surinam, adoptada en Octubre de 1987, trae dos normas que hablan de manera explícita de la protección y uso de los recursos naturales. En su artículo 6º define los objetivos por los cuales debe propender el Estado, y señala entre éstos los de procurar “la identificación de las potencialidades de desarrollo del medio ambiente” y el de “crear y mejorar las condiciones para la protección de la naturaleza y preservación ecológica”. La Constitución no trae ninguna orientación específica sobre posibles responsabilidades ciudadanas de participar en el cuidado y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente, aunque el mismo artículo 6º atribuye también al Estado el papel de promotor de “la participación de la comunidad en la vida política” a través de las instancias nacionales regionales y sectoriales.

• Tal como se comprende de la relación de normas legales, mencionadas al hablar de Surinam en la primera parte de este capítulo, tiene el país abundantes ordenamientos relativos al tema de los recursos naturales renovables. Muchos de ellos provienen de la época colonial y algunos son notoriamente antiguos. La mayoría de los

instrumentos legales coloniales resultan hoy desuetos en parte importante de su articulado y, en su conjunto (incluyendo aún las leyes aprobadas durante el período de vida republicano), su nota distintiva general es la de ser ajenos a los lineamientos actuales en materia de salvaguarda del medio ambiente y los recursos naturales, definidos en convenios internacionales y desarrollados en la legislación de muchos de los países suramericanos. En general, estas normas de Surinam sobre recursos naturales renovables atribuyen al Estado la responsabilidad exclusiva y discrecional de administración y uso de estos recursos, y sus disposiciones, sin prestar la menor atención a los temas de la conservación y buen manejo, se aplican esencialmente a favorecer su uso y aprovechamiento rentables. Tampoco hacen mención alguna de los pueblos y comunidades indígenas y cimarronas como sujetos de derechos especiales. Por ello, al aplicarlas, es de común ocurrencia que se quebranten las condiciones tradicionales de administración y uso que indígenas y cimarrones cumplen sobre los recursos de sus tierras tradicionales.

- Surinam ha ratificado algunos convenios internacionales relativos al medio ambiente y la defensa de los recursos naturales, como la Convención para la protección de la flora, de la fauna y las bellezas escénicas naturales de los países de América, y la Convención relativa a los humedales Ramsar, de importancia internacional como hábitat de aves acuáticas. Sin embargo, no ha desarrollado en el ámbito nacional ordenamientos para poner en práctica estos acuerdos. Ni ha modificado las viejas normas con las que tradicionalmente ha manejado los recursos naturales renovables. No se conocen explicaciones públicas, oficiales, sobre las razones que han determinado esta decisión elusiva del cumplimiento de responsabilidades solemnemente contraídas. Sin embargo, las investigaciones e informes de

distintas fuentes, dan a entender que la actualización de los ordenamientos desuetos y el desarrollo de los ordenamientos internacionales limitaría el poder discrecional del que ha gozado en los últimos años el Estado para definir las alternativas y modalidades de aprovechamiento de los recursos forestales y mineros del país.

- Aunque Surinam no ha hecho ningún reconocimiento de tierras a los pueblos y comunidades indígenas y cimarrones, éstos continúan observando sus sistemas tradicionales de administración, manejo y aprovechamiento del bosque, de las aguas, de la fauna silvestre y demás recursos de su entorno tradicional de vida, con prácticas de intervención moderada para adelantar sus trabajos de horticultura en pequeña escala, de cacería y de pesca que les permiten proveer a su dieta ordinaria. Sin embargo, la presencia de las grandes empresas mineras y madereras con su maquinaria y su personal de capataces y de obreros, y los miles de mineros independientes, nacionales, brasileños y de otras nacionalidades, con sus prácticas depredadores del suelo, del bosque y de las aguas, han venido ocasionando el quebrantamiento progresivo de los sistemas de vida tradicionales. El impacto de estas actividades en la economía tradicional de las comunidades, en la destrucción de la base tradicional de la subsistencia, en las expectativas y necesidades de los nativos, ha inducido u obligado a un número creciente de estos a vincularse a las actividades mineras, lo que está ocasionando serios desajustes en la vida social y familiar de las comunidades. No obstante, una inmensa mayoría de los integrantes de las comunidades indígenas y cimarronas, soportando el efecto de las actividades de los mineros y madereros advenedizos, continúan observando las prácticas tradicionales en el manejo de sus espacios tradicionales de vida.

- La ausencia de controles legales y administrativos sobre la actividad de las empresas dedicadas a la extracción de recursos mineros y madereros en Surinam, se evidencian en los estudios e informes sobre el desarrollo de estas actividades en el país en los últimos años. El ya citado estudio de Kambel y Mackay da cuenta de cómo a partir de 1990, se dio en el país una apertura sin controles al ingreso de compañías multinacionales mineras y madereras. Señala cómo, hacia el año 1993, el Gobierno entró en negociaciones con compañías asiáticas, de Indonesia y de Malasia, para el otorgamiento de licencias de aprovechamiento maderero sobre superficies que cubrían entre 3 y 5 millones de hectáreas. Explica el estudio cómo sólo en virtud de la presión internacional de organismos internacionales, fueron suspendidas estas negociaciones y llegó a producirse el anuncio de Gobierno en 1996 sobre el señalamiento de un límite máximo en áreas dobles en concesión de 150. 000 hectáreas, determinación que habría sido luego continuamente burlada con el otorgamiento de múltiples licencias a compañías de fachada de las grandes empresas multinacionales⁷⁷.

- Explica el nombrado estudio de Kambel y Mackay que “Surinam no tiene un programa político coherente con los pueblos indígenas y cimarrones, el ambiente, el desarrollo sostenible o el manejo de los recursos. La vasta mayoría de decisiones son tomadas por una pequeña minoría de personas, quienes ejercen su autoridad principalmente a través de decretos con pocas restricciones y alguna negligencia.” Y añade que “Surinam no tiene leyes ambientales que puedan ser usadas para regular el impacto ambiental de estas actividades. Aunque se ha creado un instituto para el desarrollo e implementación de la legislación ambiental, todavía no produce ningún resultado”⁷⁸.

Venezuela: Algunos ordenamientos que contribuyen a definir las pautas de lo que será en el futuro el régimen de administración y uso o aprovechamiento de los RNR en los territorios indígenas, son los siguientes: Constitución Política, Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas, Ley de Diversidad Biológica⁷⁹, Decretos que crean distintas reservas de la biosfera⁸⁰ y otras normas que definen su régimen de funcionamiento, y Ley de Tierras y Desarrollo Agrario⁸¹. La lectura de estos textos presta fundamento a las observaciones siguientes:

- Como ocurre en el caso del Ecuador con algunas de las modalidades de reconocimiento legal de la tierra (caso de los llamados Centros, Asociaciones de Centros, Territorios Étnicos etc.), bajo figuras sin una clara definición legal ni régimen de funcionamiento, las tierras entregadas o reconocidas por el Estado a los Indígenas venezolanos bajo el régimen agrario vigente hasta la Constitución de 1999, no comportaban para los pueblos y comunidades indígenas atribuciones y formas de uso distintas a las que caracterizan la propiedad privada territorial en Venezuela.

- No habiéndosele otorgado aún a tales tierras, mediante el explícito reconocimiento debido, el nuevo carácter que le confiere a la propiedad indígena la Constitución vigente, en la administración de las actuales tierras comunales reconocidas a los indígenas venezolanos rigen las atribuciones de administración y uso que tienen los titulares del dominio de cualquier propiedad particular. Sin embargo, teniendo en cuenta que tales adjudicaciones no fueron hechas a las comunidades como personas jurídicas sino a sus integrantes como personas particulares, probablemente el actual régimen de manejo y uso de los recursos naturales sea el que tiene previsto el Código Civil del país para el manejo de los bienes comunes en las comunidades de hecho.

• Puede resultar paradójico, pero aunque el Estado venezolano no reconocía a los indígenas bajo el régimen de la Constitución anterior derechos sobre la tierra, menos aún en el caso de que estas tuvieran el carácter de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAES), en los ordenamientos que han sido dictados para la creación de las llamadas Reservas de la Biosfera, se han acogido una serie de normas que, sin atribuir amplias facultades a los indígenas para participar en las labores de administración y para hacer aprovechamiento de los recursos de su entorno en tales áreas, les otorga garantías de protección de las autoridades civiles a sus derechos tradicionales representados en “Las tierras, bosques y aguas”..., actividades económicas compatibles con el ambiente, así como el conjunto de su patrimonio societario, cultural e idiomático”⁸². Se habla de una situación paradójica porque ni en las tierras adjudicadas legalmente a las comunidades, ni en las áreas sin título pero susceptibles de serlo, se otorgaban garantías similares a sus ocupantes indígenas.

• La Constitución actual del país y el Convenio 169, abren a los indígenas del país (a los que ya tienen reconocidos algunos espacios territoriales y a los carentes de todo reconocimiento, que son la mayoría) no sólo la posibilidad de acceder a un pleno reconocimiento de las tierras que tradicionalmente han ocupado, sino a que les sea, con su participación, definido un nuevo régimen autónomo para la administración de sus propios asuntos como pueblos y comunidades. Este nuevo régimen, porque así lo señalan explícitamente la Constitución y el Convenio nombrados, tendrá que otorgar facultades explícitas a los indígenas en el manejo de sus recursos para dar vida y vigencia al “derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio, sus actividades productivas tradi-

cionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades” (artículo 123). Tal régimen tendrá que ser definido con el desarrollo de la llamada Ley Orgánica sobre Pueblos Indígenas, prevista en la Constitución (Disposición 6ª transitoria).

Poder indígena de disposición sobre los RNR de sus territorios

El tema del poder de disposición de los pueblos y comunidades indígenas sobre los RNR de sus territorios está estrechamente relacionado con los temas de la administración y uso de estos recursos. De hecho la mayor o menor capacidad de intervención en la administración o en el uso de los indígenas sobre estos recursos, representan mayores o menores opciones en el poder positivo sobre los mismos. Pero al hacer la revisión específica del Poder de disposición, se intentará sobre todo el examen de la capacidad real que tienen los Pueblos Indígenas para la toma de decisiones, relacionadas con los recursos naturales, en el marco de los ordenamientos jurídicos propios, tradicionales o consuetudinarios, según la variedad de designaciones con las que se les identifica, y que por lo menos seis Estados, de los nueve países de los que se ocupa este Manual, dicen aceptar.

Bolivia: Algunos ordenamientos legales, entre ellos la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley que define el Régimen Forestal de la Nación⁸³, la Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria⁸⁴, la Ley de Medio Ambiente⁸⁵, el Reglamento General de Áreas Protegidas⁸⁶, y el Reglamento de la Pausa Ecológica Histórica⁸⁷, ofrecen algún soporte a los breves enunciados que se formulan a continuación sobre este punto:

• La Constitución Política y el Convenio 169 son claros en la determinación acerca de la plena capacidad de los pueblos y co-

comunidades indígenas para valerse de sus propias instituciones y valores consuetudinarios para el manejo de los derechos que los mismos ordenamientos les reconocen. Naturalmente, esta capacidad se extiende al manejo de sus áreas de vida y de los recursos naturales que ellas contengan. Esto podría traducirse diciendo que, con arreglo a tales instituciones y formas tradicionales de pensamiento y organización, los indígenas tendrían un amplio margen en su capacidad de disposición sobre tales bienes.

- Varias entre las leyes ordinarias que tienen relación con aquel amplio poder de disposición consagrado en los ordenamientos de alta jerarquía, no parecen ajustarse ni al espíritu ni a los textos de estas últimas. Determinaciones como algunas que trae la Ley Forestal, condicionando el aprovechamiento de productos de los bosques que han ocupado y de los cuales han vivido, al otorgamiento de licencias especiales de las entidades del Gobierno, resultan claramente restrictivas de un grado mínimo de autonomía y capacidad dispositiva que se demandarían para ajustarse a los ordenamientos legales superiores.

- Se hace énfasis en varios de los ordenamientos, que tratan sobre la materia de la responsabilidad del Estado para garantizar a los indígenas la participación en la administración y manejo de los espacios donde habitan, y en “los procesos de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables” de estos mismos espacios. La insistencia de estas normas parece razonable y, sin duda, su propósito lo es. Sin embargo, con arreglo a las normas constitucionales y al Convenio 169, podría resultar más apropiado hacer énfasis en que esta capacidad de intervención no es una simple responsabilidad de acompañamiento al Estado en estas tareas administrativas, sino un derecho y una responsabilidad prioritaria para los pueblos y comunidades indígenas

como titulares del dominio o poseedores ancestrales de sus territorios de origen. En el texto de estas normas parecería que el poder dispositivo de los indígenas para definir asuntos de administración y manejo de sus territorios y recursos es mínimo, y que sus acciones más que apoyarse en su propio acervo de instituciones y usos tradicionales, depende de la autorización de las leyes y reglamentos especiales sobre los asuntos objeto de decisión.

- Algunas de las anotaciones precedentes aparecen, tal vez con mayor claridad, al revisar la situación que enfrentan los pueblos y comunidades que tienen asentamiento en las áreas de parque. Porque, pese a que las leyes aceptan la coexistencia de las áreas protegidas con las llamadas Tierras o Territorios Comunitarios de Origen, según las disposiciones especiales que determinan el régimen de aquellas, los pueblos y comunidades indígenas que las ocupan deben sujetarse estrictamente en todas sus actividades para proveer a la subsistencia, a los ordenamientos de indudable rigor que definen el manejo de tales espacios y de sus recursos. En estos casos la capacidad dispositiva de los indígenas para decidir el manejo de los recursos de su entorno, no sólo se ve constreñida sino suplantada, como quiera que en los términos del llamado Reglamento General de Áreas Protegidas, “Las tierras comunitarias de origen que parcial o totalmente se encuentran en el interior de un AP de carácter nacional o departamental, están sujetas a la jurisdicción de la autoridad de APs, al plan operativo anual y plan de manejo del área y disposiciones contenidas en el presente reglamento” (artículo 149).

- A modo de recapitulación general, cabría apuntar que en el caso boliviano, no obstante que los ordenamientos de superior jerarquía, como la Constitución y el Convenio 169, abren espacios importantes al desarrollo de la capacidad dispositiva autóno-

ma de los indígenas para el manejo de sus propios territorios y recursos, esta capacidad se ve seriamente limitada en la práctica por diversos ordenamientos de leyes ordinarias y reglamentos de las mismas.

Brasil: Los ordenamientos más estrechamente relacionados con el tema enunciado, son para el caso: la Constitución Política, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, el Estatuto del Indio, el Código Civil, el Código Forestal, la Ley sobre Protección de la Fauna, la Ley sobre Política Nacional de Medio Ambiente, y otros ordenamientos, relacionados o concordantes con los nombrados, que incorporan normas de algún interés sobre el tema. De la revisión del conjunto de estos textos es posible extraer algunas deducciones a manera de guías para el entendimiento del tema:

- Cuando se reconoce a los indígenas en la Constitución, “su organización social, costumbres, idiomas, creencias y tradiciones” (artículo 231), se está reconociendo claramente su existencia como sociedades con identidad, y se les está otorgando la capacidad de obtener el reconocimiento como personas jurídicas y de actuar válidamente desde el punto de vista jurídico. También se está admitiendo que en el manejo de sus asuntos internos como sociedades diferentes, tienen la capacidad de definirlos con arreglo a sus ordenamientos tradicionales. En esta materia, la norma constitucional se ha visto reforzada con la adopción que el país ha hecho del Convenio 169 de 1989 de la OIT, al decidir su ratificación.

- Las atribuciones señaladas en la reflexión precedente tienen una proyección inmediata para la vida de las comunidades, en el ámbito del manejo y administración del territorio y de los recursos naturales renovables que hacen parte del mismo. En este sentido es claro que en aplicación de los textos de la Constitución y del Convenio, e incluso de algunas de las normas indigenis-

tas anteriores que guardan armonía con aquellos, a los indígenas les es reconocida la atribución de hacer el manejo de los recursos naturales renovables con arreglo a los usos y tradiciones de su cultura, y de acuerdo con ésta será definido el grado de poder de disposición sobre ellos.

- En la realidad actual de la vida de las comunidades, la ausencia de desarrollo de un nuevo ordenamiento o Estatuto de los pueblos y comunidades indígenas, ajustado a los ordenamientos constitucionales y al Convenio 169 de 1989 de la OIT, determina el que todas las atribuciones reconocidas en estos ordenamientos carezcan de un respaldo institucional, seguro, constante y eficaz. La evidencia actual es que ni las propias comunidades tienen conocimiento exacto de hasta dónde llega el ámbito de sus atribuciones, ni las agencias del Estado cuentan con un marco que les fije la naturaleza exacta de lo que deberán ser sus nuevas funciones, ni cuál será el límite de las mismas.

- Las comunidades que han obtenido el reconocimiento del derecho a la tierra, han proseguido haciendo el uso y manejo de ellas, de acuerdo con sus formas tradicionales de vida y, en esta medida, se ajustan con ello al orden legal vigente que definen la Constitución y el Convenio 169. Sin embargo, en ausencia de un nuevo ordenamiento que les defina sus funciones y el marco de su ejercicio, las agencias del Estado que cumplen programas de atención especial a los indígenas, y las que cumplen actividades relacionadas con ellas o con sus tierras o con otras materias de su interés, han continuado sus actividades sometiéndose a los ordenamientos legales o reglamentarios respectivos, frecuentemente en conflicto con las garantías constitucionales debidas a los indígenas.

- A manera de recapitulación general de este punto, cabría decir que en materia de

poder de disposición y control sobre los recursos naturales renovables de sus espacios de vida reconocidos, los pueblos y comunidades indígenas brasileños tienen todos los que les han sido transmitidos por sus usos y costumbres y sus propias instituciones. Pero cabe añadir que estos poderes y atribuciones, apoyados y sancionados por el orden constitucional y el Convenio 169, en su ejercicio actual, encuentran frecuentes tropiezos y limitaciones por la ausencia de un nuevo ordenamiento que le dé explícita validez a sus actuaciones, y limite la frecuente ingerencia indebida de entidades públicas y privadas que prosiguen cumpliendo sus actividades con arreglo a ordenamientos discordantes o claramente opuestos a los nuevos lineamientos constitucionales de política indígena.

Colombia: Entre los varios ordenamientos que permiten identificar la capacidad de disposición que tienen sobre los recursos de sus territorios los indígenas colombianos, deben mencionarse: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada⁸⁸, la Ley por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente⁸⁹, el Decreto por el cual se reglamenta el Código de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente⁹⁰, el Decreto por el cual se reglamenta parcialmente el Código de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente y otras leyes relacionadas⁹¹, Decreto por el cual se reglamenta la consulta a las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales y de su territorio⁹², Decreto por el cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal⁹³, y Decreto por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales y de su territorio⁹⁴. Algunas breves observaciones a

propósito de los ordenamientos citados y en relación con el tema del que se trata, son:

- En Colombia, tanto en las normas constitucionales como en las que trae el Convenio 169 sobre el tema, el régimen significativamente amplio que se otorga a los pueblos y comunidades indígenas para el manejo de sus asuntos internos de comunidad y para el manejo de los que tienen que ver con otros sectores, se apoya fundamentalmente en el reconocimiento claro del derecho y la capacidad de las mencionadas agrupaciones para dar aplicación a sus usos y costumbres o instituciones propias y tradicionales. Este reconocimiento tiene en el país el antecedente importante del relativo grado de autonomía que, durante buena parte de la vida republicana, se reconoció a las comunidades indígenas agrupadas en Resguardos, para darse sus propias formas de gobierno y administración internas.

- Sobreviven en el conjunto de la Legislación Nacional del país, especialmente en materia de disposiciones sobre medio ambiente y recursos naturales, diversos ordenamientos, anteriores todos a la Constitución vigente (del año 1991), que contienen algunas disposiciones sobre indígenas, muchas de las cuales no guardan clara armonía con las nuevas determinaciones de los ordenamientos de la Constitución y del Convenio 169, no obstante lo cual ni han sido derogadas ni declaradas inconstitucionales por el Órgano jurisdiccional competente.

- Aunque buena parte de las disposiciones constitucionales y del Convenio 169 de la OIT, sobre indígenas, no han sido desarrolladas en normas ordinarias, la claridad de aquellas disposiciones y la opinión de los Altos Tribunales de Justicia, en el sentido de que su falta de desarrollo legal no exime al Estado de su obligación de darles cumplimiento, han determinado el que los pueblos y comunidades indígenas, especialmente aquellos que tienen ya definida su situación

territorial, asuman con celeridad el ejercicio de la mayoría de las atribuciones que aparecen señaladas en los nombrados textos legales. No obstante, el hecho de que aún se mantengan en formal vigencia algunos ordenamientos menores que contravienen los postulados constitucionales, se presta en la práctica a frecuentes confusiones, especialmente en la atención o solución de situaciones de conflicto que se suscitan entre las autoridades indígenas y los funcionarios de algunas entidades públicas.

- El relativamente amplio poder dispositivo o decisorio de que gozan los pueblos y comunidades indígenas en la administración de sus territorios y en el control de sus recursos naturales, se ve fortalecido por el otorgamiento de la plena capacidad legal de que se hallan investidas las comunidades como personas jurídicas. Esta plena capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones se proyecta, por ejemplo, en la posibilidad de realizar contratos o acuerdos de trabajo conjuntos con entidades privadas o con entidades públicas como las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Y, obviamente, esta capacidad dispositiva o decisoria enfrenta también serias limitaciones, como ocurre con motivo de las acciones que tiene derecho a cumplir el Estado para la realización de obras de interés público en el perímetro de las tierras indígenas. Aunque tales obras, según lo que está determinado legalmente, deben ser consultadas y la voluntad indígena debe ser oída y considerada, no disponen las comunidades indígenas de la opción discrecional para objetar la realización de tales actividades. Situaciones similares se presentan, como se señalará en un capítulo posterior, cuando se proyecte la explotación de recursos naturales no renovables en los territorios indígenas.

- Un caso claro de indefinición en la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas en su poder dispositivo del manejo de

los recursos naturales renovables, se presenta en los espacios territoriales donde coexisten las posesiones de pueblos y comunidades indígenas con la declaratoria de las llamadas áreas de Parques Nacionales u otras áreas protegidas. Aunque existen elementos de doctrina jurídica en el país que facilitarían una definición razonable de las ambigüedades en esta materia, no ha dado el Estado pasos serios en este sentido.

Ecuador: Presentan normas relacionadas con el tema del Poder de disposición de los pueblos y comunidades indígenas sobre los recursos de sus territorios, entre otros, los siguientes ordenamientos: Constitución Política, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre⁹⁵, la Ley de Desarrollo Agrario⁹⁶, y Ley de Gestión Ambiental⁹⁷. Algunas reflexiones que se derivan de la revisión y el análisis de estas normas, son:

- Como fue señalado anteriormente, la diversidad de formas de propiedad colectiva de las tierras indígenas en El Ecuador, determinada por la ausencia de un procedimiento especial unificado para la titulación a indígenas y, sin duda, por la carencia en la legislación del país de una figura legal adecuada que sirviera para cumplir el acto del reconocimiento, llegó a determinar que se perfilaran y pusieran en ejercicio distintas modalidades de administración de la tierra y los recursos, según que aquella les fuera entregada bajo la figura de Comunas, de Centros, Asociaciones de Centros, Cooperativas, Territorios Étnicos etc. También, según que se tuviera la tierra bajo una u otra de estas modalidades, se tenían unas u otras atribuciones y unas u otras limitaciones en el poder de disposición o decisión sobre los recursos naturales. Puede decirse que, como regla general, estos modelos de administración y uso de la tierra y los recursos, plasmados en ordenamientos ajenos a los

ordenamientos consuetudinarios propios de los indígenas, más que atribuciones entrañaban serias limitaciones en el poder y la capacidad de los indígenas para tomar decisiones en el marco de su cultura y sus formas de vida económica.

- La nueva Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el país, aseguran claras opciones a los pueblos y comunidades indígenas para tomar parte en la administración y aprovechamiento de los recursos de sus territorios. A diferencia de otros ordenamientos constitucionales que, a la par del reconocimiento de derechos colectivos especiales a las sociedades indígenas, les otorgaban la condición de personas jurídicas o la opción para adquirir por la vía legal esta condición, la Constitución ecuatoriana no lo hace. Como tampoco las normas constitucionales y del Convenio han tenido el debido desarrollo legal, aquellas opciones de participación mantienen su carácter de simples declaraciones formales, y el poder de disposición de los pueblos y comunidades sobre sus recursos, en cuanto depende de los ordenamientos legales, se mantiene en el estado anterior a la reforma constitucional.

- Aunque el derecho colectivo especial otorgado por la Constitución a los pueblos y comunidades indígenas para “mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y obtener su adjudicación gratuita”, representa un derecho claro, inobjetable y sin excepciones, por lo averiguado, el Estado ecuatoriano no ha variado aún su vieja política en materia de áreas protegidas. Estos espacios, muchos de ellos poseídos tradicionalmente por Pueblos Indígenas, continúan siendo vedados a las opciones de reconocimiento en propiedad a sus viejos poseedores, y los controles de administración y manejo de las tierras y recursos siguen en cabeza de las autoridades administrativas designadas por el gobierno para ello. En es-

tos territorios, las comunidades indígenas carecen de todo poder decisorio para disponer de los recursos de su entorno.

- Algunos ordenamientos sobre medio ambiente y recursos naturales contemplan disposiciones que prometen ventajas a las comunidades indígenas: para adelantar, con autorización del Ministerio de Agricultura, aprovechamientos forestales con exclusividad en los bosques productores del Estado donde tienen sus asentamientos; para hacer el aprovechamiento de recursos del bosque, distintos de la madera en las tierras de su dominio o posesión⁹⁸; o para ser eximidos de responsabilidad penal por la captura de especies silvestres vedadas o empleando procedimientos tradicionales no aceptados por las leyes nacionales. Este otorgamiento de ventajas, pese a la generosidad de los propósitos que sin duda los apoyan, descubren el muy limitado poder de disposición de que pueden echar mano los pueblos y comunidades indígenas del país para el manejo y aprovechamiento de los recursos de sus propios espacios de vida, especialmente de aquellos que no les han sido reconocidos en propiedad.

Guayana Francesa: Las observaciones que se consignan a continuación encuentran su apoyo en el examen de los ordenamientos legales a los que ya se ha hecho mención en este mismo capítulo, al comentar el tema de la propiedad de los recursos naturales renovables. De tal examen, y únicamente en relación con el tema del poder dispositivo de los pueblos y comunidades indígenas sobre los recursos naturales de sus tierras, se anota lo siguiente:

- Aunque la Constitución Francesa no reclama para el Estado propiedad sobre las tierras ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas, sí la reclama el CCF al señalar como del dominio del Estado los bienes que no pueden identificarse como de propiedad particular, apoyada con títulos

ajustados a derecho (títulos escritos tratándose de bienes inmuebles)⁹⁹. Obviamente, como dueño o titular del dominio de las tierras ocupadas sin títulos ajustados a derecho por los indígenas, el Estado lo sería también de los recursos naturales renovables en ellas existentes¹⁰⁰.

- Los indígenas de la Guayana Francesa no tienen títulos escritos de dominio sobre las tierras que históricamente han ocupado, pero, con arreglo a las normas civiles, tienen la posesión sobre ellas y, como poseedores de la tierra, reclaman el derecho a que se les garantice la autonomía suficiente para cumplir sobre los recursos naturales renovables las tareas de administración, y realizar todos aquellos actos de disposición que les han transmitido sus usos y costumbres.

- No se han cumplido en Guayana francesa avances significativos para resolver el conflicto entre los derechos que reclama el Estado francés y los que reclaman los indígenas, en relación con las tierras y los recursos naturales renovables de las áreas ocupadas por los pueblos y comunidades de la señalada identidad. Sólo se han aprobado dos decretos que intentan aliviar la precaria situación jurídica de los indígenas, sin ofrecer una garantía estable y general a las comunidades para asegurar un pleno acceso a la propiedad y aprovechamiento de los recursos naturales. También ha dispuesto el Estado francés¹⁰¹, para las comunidades que derivan la supervivencia del bosque (incluyendo a las indígenas), la posibilidad de obtener títulos temporales de tierra de carácter colectivo, pero bajo modalidades de organización ajenas a su tradición cultural, inaceptables para los indígenas, y con tales limitaciones y condiciones que no ofrecerían una seguridad muy superior a la que les confiere su actual condición de poseedores sin título.

- Como titulares de un claro derecho de posesión sobre las tierras que han ocupado

tradicionalmente, los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con las normas del Código Civil ya citadas, deberían gozar el respaldo del Estado para la salvaguarda de sus derechos en la tierra y en los recursos naturales que ésta contiene. Sin embargo, la ausencia de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, por parte del Estado francés, como sociedades con identidad y, por lo mismo, como personas jurídicas con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, les impedirían, de acuerdo con una interpretación exegética de las normas, reclamar como tales el señalado derecho de posesión para los efectos legales correspondientes. La interpretación estrecha de las normas vigentes sólo abriría esta posibilidad a los indígenas como individuos para alegar la posesión y ejercer los derechos de ella derivados.

- Los indígenas de la Guayana Francesa siguen demandando una pronta atención a sus reclamaciones, el reconocimiento y respeto de sus tierras y el derecho de acceder libremente al uso exclusivo de los recursos naturales renovables de las mismas. El Estado francés mantiene su posición invariable de acceder parcialmente al reconocimiento de derechos individuales, pero oponerse a cualquier reconocimiento que pudiera entrañar la aceptación de las comunidades indígenas como sociedades con identidad y que les autorizara la reclamación, sobre esta base, de garantías diferentes a las que pueden serle reconocidas a la generalidad de los nacionales franceses.

Guyana: Las normas legales en las cuales se define el poder de disposición del que pueden hacer uso las comunidades indígenas de Guyana, sobre los recursos naturales de sus territorios, son básicamente las mismas de las que se hizo mención, en este mismo capítulo, al abocar la revisión del tema de la propiedad de dichos recursos. Con arreglo a ellas, y en lo que tiene que ver exclusivamente con el tema del poder de dis-

posición, cabe formular, a modo de enunciados generales, las siguientes observaciones:

- La Constitución de Guyana (artículo 35) dice que “El Estado honra y respeta las diversas culturas raciales que enriquecen la sociedad y buscará promover constantemente en todos los niveles el aprecio nacional hacia ellas...”. Este ordenamiento hace presumir que al hacer este reconocimiento, el Estado de Guyana lo está otorgando también a las culturas de los pueblos indígenas del país, en gran parte heredadas de sus antepasados precolombinos y, en alguna medida, ajustadas a las nuevas realidades que han debido enfrentar en la convivencia prolongada con otros sectores humanos vinculados de tiempo atrás a sus territorios. Y la aceptación y el respeto por las culturas indígenas, dejaría suponer que el Estado de Guyana aceptaría los sistemas de ocupación y posesión territorial practicados por las sociedades indígenas, y las modalidades de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de sus territorios y la capacidad de decisión y disposición que han tenido sobre ellos. Dicho de otra manera, debería entenderse que con apoyo en la norma constitucional, el Estado de Guyana reconocería a los pueblos y comunidades indígenas la capacidad de conservación, de aplicación y de desarrollo de sus propias instituciones tradicionales.

- En una de las más recientes enmiendas a la Constitución Política, los constituyentes resolvieron dar vida a la llamada Comisión de Relaciones Étnicas, entidad a la que asignaron una serie de funciones tendientes a procurar la convivencia armónica de las distintas culturas que comparten el territorio de Guyana. Con esta enmienda quedó incorporado al texto constitucional, como una de las funciones de dicha Comisión, la de “promover y generar respeto por la tradición, la cultura y otras formas de diversi-

dad en una sociedad plural” (artículo 212 D –f). Este artículo reitera sin mayor novedad, como se ve, lo ya determinado por el artículo 35. No trae la nombrada Constitución ni trae ninguno de los ordenamientos legales posteriores algún desarrollo adicional de las señaladas disposiciones, definiendo de manera práctica y clara cómo debería traducirse el respeto y el aprecio debido a las culturas indígenas. Las disposiciones especiales que rigen la vida de estas comunidades, y que básicamente se encuentran consignadas en el Acta Amerindia, nada dicen en el ámbito del respeto que, sin duda, les resulta de mayor interés y trascendencia a dichas comunidades: la capacidad de las comunidades para regirse por sus propias instituciones y usos tradicionales en materia de gobierno interno.

- La información disponible en estudios y pronunciamientos de los propios pueblos y comunidades indígenas de Guyana, dan cuenta de que tales pueblos y comunidades, en su vida interna como sociedades, se rigen con arreglo a una serie de ordenamientos que les han venido por tradición y que les ofrecen los recursos para definir los asuntos importantes de su vida comunitaria y resolver los eventuales conflictos internos entre familias o miembros de las comunidades. Se da cuenta en estas informaciones de que, con sujeción a estos regímenes de su derecho consuetudinario, los indígenas han hecho, sobre todo, el manejo de las tierras y recursos naturales que han poseído tradicionalmente¹⁰².

- Los avances alcanzados por el Estado en la legalización de las tierras indígenas, con los reconocimientos cumplidos en los años 1976 y 1991, representaron, sin duda, un alivio para las comunidades atendidas, en la medida en que les otorgaron algún nivel de seguridad frente a los riesgos que en Guyana han representado, en el pasado y sobre sus tierras, las actividades de las em-

presas que explotan recursos naturales y del mismo Estado que realiza obras públicas. También significaron tales avances un elemento de apoyo a la capacidad de decisión de las comunidades, al hacerse tales reconocimientos confiriéndole algún grado de poder a los Consejos de Distrito y Consejos de Aldea, como organismos representativos de las respectivas comunidades adjudicatarias. Sin embargo, como ya fue anotado anteriormente, la ingerencia que, con fundamento en las normas del Acta Amerindia mantienen y ejercen diversos funcionarios públicos en las decisiones y actividades de los consejos, limita drásticamente la capacidad de las comunidades para el manejo de sus propios asuntos internos y la aplicación de sus ordenamientos consuetudinarios sobre las diversas materias, entre ellas la capacidad de administración, uso y disposición sobre los recursos naturales renovables de sus territorios.

- Pero más que por las limitaciones impuestas a los pueblos y comunidades indígenas en el poder de uso y disposición de sus tierras y recursos naturales, según las normas y usos tradicionales de su cultura, por las restricciones y gravosas atribuciones legales de los funcionarios públicos en el manejo de las tierras legalmente reconocidas, el impacto y la interferencia mayores en la vida interna de las comunidades (y, obviamente, en el manejo y poder de uso y disposición sobre la tierras y los recursos naturales), provienen de la acción que, por la complaciente política del Estado hacia las concesiones mineras y forestales, realiza un crecido número de empresas multinacionales en amplios territorios ocupados por comunidades indígenas con títulos y sin títulos. La ausencia de voluntad o la inercia de las entidades públicas llamadas a prestar protección a los derechos de los indígenas frente a la acción de las empresas extractivistas, representa un factor constante de de-

terioro de la seguridad de las comunidades y de ruptura de su propia institucionalidad interna para el manejo de la tierra, los recursos naturales y los asuntos comunitarios en general.

Perú: Sirven de apoyo a las breves observaciones que se enuncian a continuación, diversos ordenamientos legales, entre los cuales deben señalarse: el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales¹⁰³, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹⁰⁴, la Ley General de Comunidades Campesinas¹⁰⁵, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva¹⁰⁶, el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹⁰⁷, Decreto que declara prioridades y autorizaciones de atención a solicitudes presentadas por las Comunidades Nativas para el aprovechamiento de Recursos Forestales en sus tierras¹⁰⁸, Decreto que Aprueba la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario¹⁰⁹, Ley de Áreas Naturales Protegidas¹¹⁰, y Decreto que Determina Zonas de Protección Ecológica en la Región de Selva¹¹¹. Observaciones:

- Podría destacarse, como una característica constante de la legislación peruana que dice relación con el tema del aprovechamiento por los pueblos y comunidades indígenas de los recursos naturales renovables, la voluntad de regulación minuciosa de las distintas facetas que identifican la relación de tales comunidades con su entorno físico. Aunque en algunos ordenamientos se habla de manera bastante genérica del respeto a la cultura indígena y las formas de vida de estas poblaciones, no figura en la mayoría de las disposiciones que tratan el tema de los recursos naturales la posibilidad de que las comunidades puedan apoyarse en el fundamento de sus propios ordenamientos e instituciones tradicionales

para tomar decisiones sobre lo más conveniente de hacer o no hacer con los recursos de sus tierras.

- También se percibe como un propósito general que anima muchas de las disposiciones que atañen al tema del manejo y uso de los RNR de las tierras ocupadas por los Pueblos Indígenas (no obstante algunas restricciones sobre las actividades de cacería y explotación forestal), el incremento en los niveles de aprovechamiento económico de estos recursos, especialmente de los bosques, como un medio para alcanzar la articulación de los pueblos y comunidades indígenas en forma más rápida a la economía de mercado. Solo así se entiende, por ejemplo, la prioridad que le otorgan el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (artículo 148) y el Decreto Supremo 052 2001 del 25 de Octubre del 2001 (artículo 1º) a la explotación de los bosques en tierras indígenas de vocación agrícola y pecuaria. Y se entiende que la Ley de promoción de las Inversiones en el Sector Agrario autorice a las comunidades para la formalización de contratos de arrendamiento hasta por 30 años con empresas de capital para adelantar actividades de cultivo y aprovechamiento forestal en sus tierras (artículo 30), o que la Ley de Comunidades Campesinas las autorice para asociarse con terceros con fines parecidos (artículo 15). Aunque formalmente estas atribuciones podrían ser vistas como una ampliación en el poder de disposición otorgado a las comunidades en el uso de sus recursos, en la práctica podrían representar una limitación de la autonomía administrativa debida a las mismas, si con estas medidas se contravienen los ordenamientos del derecho consuetudinario.

- Por lo regular las normas que definen atribuciones de las comunidades para el manejo y uso de los recursos naturales en sus propias tierras (ya reconocidas en pro-

piedad), aunque formuladas en términos de favorecimiento y beneficio (como ocurre con en el artículo 18 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales), no consiguen ocultar que en tales áreas el Estado no sólo se ha reservado el dominio de los recursos, sino su poder discrecional final para definir y otorgar a terceros otras alternativas de aprovechamiento de los recursos. Un claro ajuste de estas disposiciones a normas superiores como las del Convenio 169, demandarían como mínimo el reconocimiento de una facultad de aprovechamiento exclusivo sobre aquellos recursos que representan base fundamental para la supervivencia de los indígenas. En los términos en los que han sido formuladas estas garantías o ventajas, más que atribuciones, representan limitaciones del poder de disposición que regularmente confieren a las comunidades sus ordenamientos consuetudinarios.

- Aunque el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas entraña para el Estado Peruano una clara responsabilidad en el reconocimiento del dominio de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas, las normas que limitan o condicionan los derechos de los indígenas en el uso de los recursos naturales en tierras de bosques donde han tenido y tienen sus asentamientos, parece representar una manifiesta violación de aquella responsabilidad. Este parece ser el caso al que se refiere el artículo 17 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales. Resulta manifiesta por lo demás la ausencia de disposiciones claras y especiales, que ofrezcan alguna garantía de estabilidad y de poder en el uso de los recursos a las comunidades indígenas que ocupan espacios, en las llamadas tierras fiscales, sin ningún reconocimiento escrito.

- Continúa sin definirse en el caso del Perú la situación de los pueblos y comuni-

dades indígenas que ocupan tierras en las llamadas Áreas Naturales Protegidas o de Parques. En estos casos, no obstante la capacidad de acceder al dominio de la tierra que les otorga a los indígenas el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (artículo 54), las comunidades deben acomodarse a una especie de régimen de tolerancia en el que han perdido toda capacidad para decidir y disponer de los recursos del entorno que ha sido su espacio de vida.

Surinam: Las normas que permiten determinar el margen de autonomía que los pueblos y comunidades indígenas de este país tendrían, para disponer de los recursos naturales renovables de sus espacios de vida tradicionales, son en su mayoría las ya indicadas al iniciar en este mismo capítulo el tratamiento del tema de la propiedad de los señalados recursos. Del examen de estas normas, en lo que dice relación con el tema del poder de disposición que tendrían las comunidades, cabría enunciar las siguientes observaciones a manera de elementos de orientación para iniciar el estudio de la materia en cuestión:

- Las únicas atribuciones de las que disponen los pueblos y comunidades indígenas, en el poder dispositivo sobre los recursos naturales renovables de sus tierras tradicionales, se encuentra en aquellas que les han conferido sus usos y costumbres tradicionales, es decir, en el poder que les otorgan sus propias instituciones y que manejan y controlan las autoridades que presiden sus formas de organización local en las aldeas o asentamientos de vecinos. Este poder, vale la pena reiterarlo, no goza de ningún reconocimiento en las leyes ni en las políticas de gobierno del Estado de Surinam.

- El poder de disposición que, sobre los recursos naturales renovables de sus espacios de vida, mantienen y ejercen las autoridades tradicionales de los pueblos y comu-

nidades indígenas, se encuentra constantemente interferido por el poder del Estado que, reclamando como reclama el dominio absoluto sobre las tierras de Surinam y sobre los recursos que ellas contienen, se atribuye también la discrecional, absoluta y excluyente facultad para la administración, disposición y aprovechamiento de los nombrados recursos naturales. Aunque ha aceptado como una realidad la presencia y el asentamiento de los pueblos y comunidades indígenas en el territorio nacional, el Estado de Surinam sólo identifica en este asentamiento una ocupación tolerada y de la cual podrían ser privados los ocupantes si el mismo Estado determinase destinar tales áreas a otros fines. La historia de varias obras y proyectos de obras adelantadas en Surinam, por iniciativa gubernamental y a favor de empresas extranjeras sobre territorios indígenas, acredita que el Estado ha ejercido plenamente este poder arbitrario, promoviendo el desplazamiento masivo y forzado de comunidades indígenas y cimarronas de sus lugares habituales de vida, sin garantizarles alternativas de reasentamiento ni compensación por la pérdida de su patrimonio.

- También se halla interferido el ejercicio de las facultades tradicionales de disposición de los indígenas sobre los recursos naturales de sus tierras, como ya fue señalado, por la presencia de las empresas madereras y mineras extranjeras y por los mineros independientes que, con licencia de gobierno o en forma clandestina, desarrollan sus actividades de búsqueda y extracción de las riquezas del subsuelo.

- La única opción abierta en la Ley a indígenas y cimarrones, para asegurar algún grado de independencia en el manejo de recursos naturales renovables de un determinado espacio de tierra, se encuentra, como fue señalado, en la celebración de los llamados contratos de arrendamiento sobre un

lote definido en tierras del Estado, según lo dispuesto en el Decreto sobre Política de Tierras de 1982¹¹². Las limitaciones de esta alternativa, que sólo autoriza la celebración de contratos individuales, por tiempo limitado y con la responsabilidad de cubrir un canon periódico en dinero, determinan su inutilidad práctica como solución a las demandas comunitarias de autonomía de gestión sobre sus espacios de vida. No está de más advertir que la misma responsabilidad forzosa del canon de retribución al Estado, podría imponerle a los arrendatarios indígenas o cimarrones la necesidad de hacer un aprovechamiento intensivo y no conveniente del área que les pudiera ser dada en arrendamiento.

• A manera de recapitulación conclusiva general de las observaciones de este capítulo, sobre la situación territorial de indígenas y cimarrones de Surinam, viene a propósito la observación del trabajo de Kambel y Mackay, varias veces citado: “Los pueblos indígenas y cimarrones han denunciado vigorosamente esta invasión de sus tierras ancestrales, y han demandado que todas las concesiones existentes sean suspendidas y que no se otorguen más hasta que sus derechos sean reconocidos de acuerdo con los parámetros de los derechos humanos internacionales, y que estas obligatorias garantías tengan espacio en la ley de Surinam. El Estado sostiene que los pueblos indígenas y cimarrones son meros ocupantes tolerados en terrenos que son propiedad privada del Estado y, por consiguiente, sin derechos efectivos, y asegura su derecho a hacer concesiones públicas sin consideración a la presencia y las necesidades de subsistencia de estos pueblos, en nombre del desarrollo nacional.¹¹³”

Venezuela: Ofrecen elementos para el análisis y la reflexión, acerca del poder de disposición de los indígenas en Venezuela sobre los recursos naturales de sus territo-

rios, entre otras, los siguientes ordenamientos: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley de Delimitación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas¹¹⁴, la Constitución del Estado Bolívar¹¹⁵, la Ley de Diversidad Biológica,¹¹⁶ la Ley de Reforma Agraria¹¹⁷, la Ley Forestal de Suelos y Aguas¹¹⁸, el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal Imataca, de Bolívar y Delta Amacuro¹¹⁹, Decreto que declara la Reserva de Biosfera de Alto Orinoco Casiquiare¹²⁰, y la Ley Penal del Ambiente¹²¹. La revisión de estos textos autoriza algunas reflexiones, así:

• Las entrega de las tierras actualmente adjudicadas o reconocidas a las comunidades indígenas en Venezuela, como quedó señalado, se cumplió otorgando los títulos (precarios o no) en cabeza de los indígenas como personas naturales, vale decir sin un previo reconocimiento de los beneficiarios como sociedades especiales con personería jurídica y capacidad para actuar válidamente en derecho. En el ordenamiento jurídico del país esta forma de reconocimiento legal entrañó la formación de una especie de comunidad de hecho, sólo en parte asimilable al tipo de comunidad de hecho que reconocen la mayoría de los códigos civiles de Latinoamérica. Esta figura extraña para los indígenas y sometida a reglas de difícil o imposible manejo para ellos, ha representado un obstáculo serio a las comunidades para tomar decisiones y disponer de sus tierras y recursos, en la provisión de los medios que les aseguran la vida como comunidades.

• Aunque del examen global de las normas constitucionales y del Convenio 169 ratificado por Venezuela, podría deducirse, como se anotó anteriormente, que el Estado venezolano reconocería a las comunidades indígenas el dominio de algunos de los recursos naturales de los territorios que han de serles reconocidos, la ausencia de desa-

rrollo de las normas constitucionales deja esta suposición en suspenso. Lo explícito es que la norma Constitucional sólo hace una alusión indirecta a este tema al determinar que “El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitat indígenas por parte del Estado, se hará sin lesionar la integridad cultural social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas” (artículo 120). Como la norma no hace distinción entre recursos renovables y no renovables, podría entenderse que el Estado se atribuye dominio sobre todos, renovables o no. Esta ambigüedad plantea un serio interrogante no resuelto, sobre el grado de poder y disponibilidad real que irán a tener los indígenas en el futuro sobre sus recursos, según el desarrollo legal que se haga de la norma.

• Tal como sucede entre los indígenas de otros de los países de los que se ocupa este Manual, en Venezuela la situación de los indígenas que tienen asentamientos en tierras de las ABRAES, es precaria en cuanto a la capacidad de disposición y decisión sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Los ordenamientos legales aún no reformados que fijan el manejo de estos bienes, determinan, entre otras reglas, que: “Los Parques Nacionales solamente se utilizarán para solaz y educación del público, para turismo o investigaciones científicas, en las condiciones que determinen los respectivos Decretos o Resoluciones del Ministerio de Agricultura y Cría”; y que “Dentro de los Parques Nacionales está prohibida la caza, la matanza o captura de especímenes de la fauna y la destrucción o recolección de ejemplares de la flora, excepto cuando tales actividades se realicen por las autoridades del Parque o por orden o bajo la vigilancia de las mismas, o para investigaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Cría”¹²². Algunas

regulaciones relativas a las llamadas reservas de la biosfera, presentan alguna flexibilidad y tolerancia con los usos tradicionales indígenas del medio, pero, en general, la capacidad de decisión de las comunidades y sus autoridades es mínima en el manejo y uso de sus tierras y recursos.

Aunque la Constitución actual comprometa al Estado a reconocer a los indígenas “el hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan”, y aunque la llamada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat de los Pueblos Indígenas haya señalado que, para garantizar los derechos territoriales ancestrales de los indígenas, serán tomados en cuenta “Los hábitat y tierras que están en Áreas Bajo Régimen de Administración Especial” (artículo 11), no es posible esperar una decisión final sobre el asunto hasta cuando se promulgue la Ley Orgánica sobre Pueblos Indígenas, prevista en la Constitución Política del país. De ella dependerá la definición del poder real que podrían tener las comunidades en el control y disposición sobre los recursos naturales de sus medios de vida.

Notas

- 1 Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
- 2 Ley 1333 del 23 de Marzo de 1992.
- 3 Ley 1700 de 12 de Julio de 1996.
- 4 Decreto 12301 de Marzo 14 de 1975.
- 5 Ley 1715 de Octubre 128 de 1996.
- 6 Decreto Supremo 25763 de Mayo 5 del 2000.
- 7 Decreto Supremo 26151 del 12 de abril del 2001.
- 8 Decreto Legislativo 143 de 20 de Junio de 2002.
- 9 Ley 6. 001 de 19 de Diciembre de 1973.
- 10 Ley 10. 406 de 2002.
- 11 Ley 6. 938 de 31 de Agosto de 1981.
- 12 Ley 4. 771 de 15 de Septiembre de 1965.
- 13 Ley 5. 197 de 3 de Enero de 1967.
- 14 Ley 7. 754 de 14 de Abril de 1989.
- 15 Ley 9. 985 de 18 de Julio de 2000.
- 16 Decreto 4. 341 de 22 de Agosto de 2002.

- 17 Ley 9. 605 de 12 de Febrero de 1998.
- 18 Decreto 4. 339 de 22 de Agosto de 2002.
- 19 Decreto 2811 de Diciembre 18 de 1974.
- 20 Ley 89 de 1890.
- 21 Ley 160 de 1994.
- 22 Decreto 2164 de Diciembre 7 de 1995.
- 23 Decreto 1398 de Agosto 8 del 96.
- 24 En sentencia del año 1993, ha dicho la Corte Constitucional de Colombia: “El reconocimiento de derecho de propiedad colectiva de los resguardos a favor de las comunidades indígenas, comprende a la propiedad colectiva de éstas sobre los recursos naturales renovables existentes en su territorio” (Corte Constitucional, sentencia T-380/93, 13-IX-93)
- 25 Ley No. 3 RO/35 de 27 de Septiembre de 1996.
- 26 Ley 74 RO/64 de 24 de Agosto de 1981.
- 27 CCF, artículo 713.
- 28 Según el artículo 2282 del CCF, “la posesión está protegida, sin considerar el fondo del derecho, contra la perturbación que la afecta o la amenaza”.
- 29 Resolución A-3-0059-1993, párrafo 7°.
- 30 State Lands Act, 1903.
- 31 Forests Act 1953.
- 32 Fisheries Act 1957.
- 33 Mining Act 1989.
- 34 Plant Protection Act, 1942.
- 35 Kaiteur National Park Act, 1929.
- 36 National Parks Comisión Act, 1977.
- 37 Ley Número 26821 de Junio 10 de 1997.
- 38 Ley 27308 de Julio 15 del 2000).
- 39 Decreto Supremo No. O14 de Agosto 4 del 2001.
- 40 Ley 26834 de Junio 30 de 1997
- 41 Decreto Legislativo 611 de 7 de Septiembre de 1990.
- 42 Como la Ley 26834 de Junio 30 de 1997, sobre Áreas Protegidas.
- 43 Forestal Law, 1992
- 44 Mining Decree, 1986.
- 45 Nature Preservation Law 1954.
- 46 Law for the exploitation of mining products in creek and waterways, 1895.
- 47 The Police Penal Code, 1915 (Fue actualizado en 1942 y presenta algunas regulaciones, para definir las áreas donde la cacería y captura de animales silvestres está permitida y donde está totalmente prohibida).
- 48 Water Law, 1931.
- 49 Agricultural Law, 1937 (contiene algunas regulaciones relativas a la propiedad de las tierras).
- 50 Timber Law, 1947.
- 51 The Law for the protection of fish, 1951 (con varias reformas posteriores).
- 52 Ley del 12 de Enero del 2001.
- 53 Del 5 de Julio del 2001.
- 54 Ley de 13 de Noviembre del 2001 (G O/37. 323)
- 55 Ley de Mayo 24 del año 2000.
- 56 Ley No. 1333 de abril 27 de 1992.
- 57 Ley 1715 de Octubre 18 de 1996.
- 58 Decreto Supremo No 22884 de 3 de Agosto de 1991.
- 59 Decreto Supremo No. 247812 de 31 de Julio de 1997.
- 60 Decreto Supremo 24676 del 21 de Junio de 1997.
- 61 Ley 89 del 25 de Noviembre de 1890.
- 62 Ley 99 de Diciembre 22 de 1993.
- 63 Decreto 1791 de Octubre 4 de 1996.
- 64 Decreto 191 de Junio 23 de 1995.
- 65 Las oficinas del Estado responsables del manejo administrativo de los parques nacionales (Ministerio del Medio Ambiente, Unidad Administrativa de Parques Nacionales) han llegado a admitir que el único derecho de propiedad sobre estos espacios lo tienen los indígenas, y que el carácter de parque que pueda revestir un territorio con asentamientos indígenas sólo le conferiría al Estado un derecho de regulación en el manejo de los recursos naturales.
- 66 Ley No 37 RO/243 de 30 de Julio de 1999.
- 67 Ley 74 RO/64 de 24 de Agosto de 1981.
- 68 Resolución No. 13461 de 18 de Noviembre de 1998, del Consejo de Ministros de la U. E.
- 69 El artículo 2228 del CCF dice que “La posesión es la tenencia de una cosa o el disfrute de un derecho que tenemos o ejercemos por nosotros mismos o por otro que la tiene o que lo ejerce en nuestro nombre”; y el artículo 2282 del mismo Código determina que “La posesión está protegida, sin considerar el fondo del derecho, contra la perturbación que la afecta o la amenaza. La protección posesoria está asimismo concedida al poseedor contra cualquier otro que no sea aquel que tiene sus derechos”.
- 70 Uno entre los muchos ejemplos posibles de actuaciones violatorias de los derechos de los pueblos indígenas en la posesión de sus tierras, se refiere a las amplias concesiones madereras otorgadas por el Gobierno de Guyana en 1991, en el noroeste del país, a una compañía internacional asiática – Barama Company Limited -. Esta concesión otorgada sin consulta con los indígenas del territorio, incluía 4 comunidades con títulos sobre la tierra e incluía la llamada Reserva del Caribe, establecida en 1977 (James, Tony, op. cit.

- www.cpsu.org.uk/downloads/Land_Rights-Guyana.pdf -)
- 71 Ley Número 26821 de Junio 10 de 1997.
- 72 Decreto Ley 22175 de 9 de Mayo de 1978.
- 73 Ley 24656 de abril 14 de 1987.
- 74 Ley No. 27308 de Julio 15 del 200
- 75 Decreto Legislativo No. 613 de Septiembre 7 de 1990.
- 76 Ley No. 26834 de Julio de 1997.
- 77 Kambel, Ellen-Rose, and Mackay, Fergus, op. cit.
- 78 Ibid. (traducción de su original en inglés por el autor del Manual).
- 79 Ley de 24 de Mayo del 2000.
- 80 Véase, por ejemplo, Decreto 1633 de Junio 5 de 1991 que declara reserva de la biosfera un área en la desembocadura del Orinoco.
- 81 Decreto No. 1. 546 de Noviembre 9 del 2001.
- 82 Decreto 1633 de Junio 5 de 1991 (artículo 7º).
- 83 Ley No. 1700 de Julio 12 de 1996.
- 84 Ley 1715 de Octubre 18 de 1996.
- 85 ey 1333 de abril 27 de 1992.
- 86 Decreto Supremo 24781 de 31 de Julio de 1997.
- 87 Decreto Supremo 22884 de 3 de Agosto de 1991.
- 88 Ley 89 del 25 de Noviembre de 1890.
- 89 Ley 99 de Diciembre 22 de 1993.
- 90 Decreto 1608 de Julio 31 de 1978.
- 91 Decreto 622 de Marzo 16 de 1977.
- 92 Decreto 1320 de Julio 13 de 1998.
- 93 Decreto No. 1791, de octubre 4 de 1996.
- 94 Decreto 1320 de Julio 13 de 1998.
- 95 Ley 74 PCL. R 064 de Agosto 24 de 1981.
- 96 Ley publicada en el D. Of. No. 55, de abril 30 de 1997.
- 97 Ley No 37 RO/245 de 30 de Julio de 1999.
- 98 Véase Ley 74 PCL. R 064 de Agosto 24 de 1981, de Conservación de Áreas Naturales y de la Vida Silvestre (artículos 36 y 38).
- 99 El artículo 713 del CCF señala que “Los bienes que no tienen dueño pertenecen al Estado.”
- 100 El artículo 546 del CCF determina que “La propiedad de una cosa, sean bienes muebles o inmuebles, da derecho por accesión a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, natural o artificialmente.”
- 101 Decreto de 1987, del Ministerio de Asuntos de Ultramar.
- 102 Véase Forte, Janette: *Los Pueblos Indígenas de Guyana, América Indígena*, Vol. 48, No. 2, año 88.
- 103 Ley 26821 de 25 de Junio de 1997.
- 104 Ley No. 27308 de Julio 15 del 2000.
- 105 Ley No. 24656 de Abril 14 de 1987.
- 106 Decreto Ley 22175 de Mayo 9 de 1978.
- 107 Decreto Supremo No. 014 de Agosto 4 del 2001.
- 108 Decreto Supremo 052 2001 del 25 de Octubre del 2001.
- 109 Legislativo No. 653 de julio 1 de 1991,
- 110 Ley No. 26834 de Julio de 1997
- 111 Decreto Supremo 011 de 17 de Julio de 1996.
- 112 Decree L-1, 1982 – Basic Principles on Land Policy.
- 113 Kambel, Ellen-Rose, and Mackay, Fergus, op. cit. (traducción de su original en inglés por el autor del Manual).
- 114 Ley del 12 de Enero del 2001.
- 115 Aprobada el 5 de Julio del 2001.
- 116 Ley de Mayo 24 del año 2000.
- 117 Ley de Febrero de 1960
- 118 Ley de Enero 26 de 1966
- 119 Decreto 1850 de 14 de Mayo de 1997.
- 120 Decreto 1635 de Junio 5 de 1991.
- 121 Ley del 3 de Enero de 1992.
- 122 Ley Forestal de Suelos y aguas, de Enero 26 de 1966, artículo 12.

Preguntas y temas de reflexión

- ¿En qué consiste el dominio eminente que ejercen los Estados sobre todo su territorio?
- ¿Existe una definición con alcance legal que pueda ser usada al hablar de recursos naturales renovables y recursos naturales no renovables?
- ¿Trae el Convenio sobre la Diversidad Biológica alguna descripción de lo que puede entenderse por recursos naturales renovables y no renovables?
- ¿Por qué se dice, al reseñar la capacidad de disposición de los indígenas peruanos sobre los RNR existentes en sus territorios, que al no haber un desarrollo legal de las disposiciones constitucionales, tampoco es claro que los Pueblos Indígenas puedan llenar esos vacíos con su derecho consuetudinario, si se trata de territorios ya reconocidos y las disposiciones no afectarían a terceros pues sólo las comunidades indígenas tienen derecho a habitarlos?
- ¿Es una actitud internacionalmente generalizada aquella de que los Estados diferencien entre recursos naturales renovables y no renovables, para asumir el dominio exclusivo de los últimos?
- Las legislaciones de 6 entre los países de los que se ocupa este Manual, determinan que la administración de los RNR de los territorios indígenas debe cumplirse con la participación conjunta del Estado y los Pueblos y Comunidades Indígenas. Las legislaciones avanzan poco, y en algunos casos nada, en la definición de las responsabilidades que deberían corresponder a cada una de las partes. ¿Convendría mantener el principio de la cooperación o no? Y si se viera útil y necesaria esta cooperación, ¿cómo debería cumplirse?
- Para muchas comunidades indígenas la disponibilidad y el poder sobre los RNR de sus espacios de vida puede representar una necesidad más apremiante que el mismo dominio sobre la tierra. ¿Cómo debe entenderse esta aparente o real incongruencia de que los Estados accedan a transferir el dominio sobre la tierra y no sobre los recursos?
- El Estado peruano, con la Constitución del año 93 (hoy vigente), otorgó a los pueblos y comunidades indígenas capacidad para disponer con relativo margen de libertad de sus tierras y RNR. Algunas normas posteriores han ampliado estas atribuciones, facilitando la disolución de las comunidades y otorgándoles poder para aportar sus tierras en asociaciones con empresas etc. ¿Qué ventajas y desventajas pueden representar estas atribuciones y cuáles pueden ser las consecuencias y riesgos a mediano y largo plazo?
- ¿Cómo analizan los alumnos, a la luz de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, el caso de las tierras de bosques que el Estado peruano reconoce o entrega a los indígenas en calidad de uso o usufructo de los recursos?. ¿Cumple el Estado sus responsabilidades en el Convenio, relativas a la tierra y los recursos naturales?
- Algunos países, como Suriname, desconocen todo derecho a los pueblos indígenas sobre los RNR y, con Suriname, otros, como Guyana Francesa y Guyana, a su arbitrio adoptan políticas de explotación de estos recursos, funestas a los derechos indígenas y al medio ambiente. ¿Qué función pueden cumplir aquí los organismos internacionales creados para la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente, y cuáles son las condiciones para que actúen?
- ¿Qué razones de orden legal podrían invocar las comunidades y Pueblos Indígenas que ocupan zonas de parques en El Ecuador, para que les fuese reconocido su derecho sobre las tierras tradicionales y el uso de los recursos naturales?

Guía para el tutor

Resulta necesario en el trabajo que debe realizarse para el estudio de esta temática, destacar la importancia que, para la vida y seguridad de los Pueblos Indígenas y para la definición de su mejoramiento futuro, tienen los recursos naturales renovables que se encuentran dentro del perímetro de sus territorios. Conviene aquí señalar el tipo de economía que mantiene la inmensa mayoría de los pueblos y comunidades indígenas de los países suramericanos en general y, en especial, de los nueve países de los que se ocupa el Manual. Una economía natural, entendida como aquella compuesta básicamente de prácticas tradicionales de adaptación al medio de vida, y en las cuales el factor dinero tiene poca o ninguna intervención. Aunque en esta materia se dan notables diferencias entre los grandes sectores de población indígena (poblaciones andinas, poblaciones de regiones selváticas, poblaciones de las regiones de sabana, de valles interandinos, de regiones costeras etc.) resulta indudable que la actividad productiva de todas ellas depende, de manera significativa, del mayor o menor uso directo que puedan hacer de los recursos naturales de su entorno, incluyendo la tierra misma que constituye su espacio de vida.

También es aconsejable que el profesor se detenga un poco a reflexionar sobre el significado histórico que para los Pueblos Indígenas ha tenido la pérdida de control sobre el manejo de los recursos de sus territorios y la presencia en éstos de agentes extraños que compiten con las comunidades en su aprovechamiento. Aquí puede resultar de interés hacer mención de los efectos sufridos por los Pueblos Indígenas amazónicos, durante las primeras tres décadas del siglo pasado como efecto del aprovechamiento del caucho en sus territorios. También podría hacerse mención de los problemas que han

enfrentado en años recientes diversos pueblos amazónicos con motivo de las actividades de empresas extractivas de recursos naturales (maderas, petróleo, oro, bauxita, peces y animales silvestres) de sus territorios. De estos casos dan cuenta diversos estudios e informes recientes.

Convendría sin duda que el profesor se detuviera un poco, al trabajar este capítulo con sus alumnos, en el examen de la ambigüedad que presentan las normas legales de los países para definir el tema de la propiedad de los recursos naturales y, en alguna medida, para definir el margen de poder de los indígenas para cumplir las acciones de administración y aprovechamiento de los mismos. Porqué se da esta ambigüedad?, a quién sirve? y cómo se explica que sea un hecho tan generalizado?.

Podría resultar de interés que, en el examen que debe adelantarse sobre las formas de administración de la tierra y los recursos naturales, por parte de los pueblos y comunidades indígenas, el tutor y los alumnos se ocuparan con algún detenimiento de la revisión del modelo de administración que los indígenas cumplen a través del Resguardo Indígena en Colombia. Este modelo no sólo ha permitido a las comunidades un margen significativo de autonomía en el manejo de sus propios espacios de vida, sino que ha propiciado un buen nivel de comunicación de las comunidades con el Estado. Un indicio sólido sobre los aportes de este modelo a la estabilidad de la vida comunitaria indígena, tal vez lo ofrezca el hecho de que bajo esta misma figura se han acogido tanto los indígenas de la Región Andina como los indígenas de las regiones selváticas y de Llanos del Oriente del país.

Las legislaciones de los países, sin excepción, hablan del poder del Estado, cuando existen motivos de utilidad o interés público, para obligar a los propietarios privados de tierras, incluyendo a los pueblos y

comunidades indígenas, a ceder en venta parte de sus tierras o recursos, para facilitar las obras proyectadas. Convendría que el tutor trabajara con los alumnos en el esclarecimiento de este tema: ¿Qué debe entenderse por interés público y cuándo se da?, ¿Pueden en algunos casos los pueblos y co-

munidades indígenas negarse legalmente a estas cesiones forzosas? ¿Cuándo y alegando qué razones?. ¿Pueden los intereses territoriales de una comunidad constituir un interés público de carácter superior a un interés público nacional?



Ejercicio

Intentar, a través de la óptica de las diferentes culturas indígenas presentes en cada seminario o evento de capacitación, una nueva elaboración conceptual de lo que son los recursos naturales, construyendo, si es necesario, una clasificación que facilite su manejo, teórico y práctico. Una vez realizado el experimento, confrontar definiciones y clasificaciones con las que actualmente se utilizan dentro de algunos tratados, leyes y códigos.



Lectura prioritaria

- Derechos de Uso de los Recursos Naturales por los Grupos Indígenas en el Bosque Tropical, estudio de Julio Tresierra C. Publicado por el BID, 1997. (www.rimisp.cl/boletines/bol7/doc3.pdf). (Carpeta 1, Adm. Uso RNR)



Lecturas recomendadas

- Introducción al libro *Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza* (asuntos relativos a la gestión), de Andrew Gray y Marcus Colchester, documento de IWGIA N° 23, Copenhague 1998.
- Acceso a los Recursos de la Biodiversidad y Pueblos Indígenas, artículo de Lorenzo Muelas (Carpeta 1, Biod. y Prop. Cncimtos Trad.)
- Plan de Aplicación de los Pueblos Indígenas sobre Desarrollo Sostenible, en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible del año 2002, en Johannesburgo, Sudáfrica (www.tebtebba.org/tebtebba_files/wssd/ipsummitimplanspan.html). (Carpeta 1, Pensamiento Indígena)
- Políticas Étnicas y Manejo de Recursos Naturales por Pueblos Indígenas, artículo de L. María Calvo (<http://barrioperu.terra.com.per/sepia/Luz%20Mar%Eda%20calvo.dod>). (Carpeta 2, Bolivia, RN e Ind.)
- Convenio sobre Diversidad Biológica, Junio de 1992 (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Conv. Intrnales.)
- Los Pueblos Indígenas y el Medio Ambiente, Folleto No. 10 de la ONU (www.onu.org/temas/indigenas/). (Carpeta 3, ONU, Docs. Varios).
- Cuestiones Forestales en la Región del Escudo de las Guayanas. Trabajo de Philippa Haden, Informe No. 3 de la Unión Europea sobre Silvicultura Tropical. (<http://www.odifpeg.org.uk/espanol/publications/papers/eutfp/eutfp-03-espanol.pdf>) (Carpeta 3, UE, Docs. Varios).
- Industrias Forestales, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos. Ponencia de Marcus Colchester, en taller sobre "Pueblos indígenas, recursos naturales, sector privado, energía y compañías mineras y derechos humanos", Ginebra Dic. 2001 (<http://forestpeoples.gn.apc.org>) (Carpeta 1, Adm. Uso RNR).
- Situación Forestal de América Latina y el Caribe 2002, Informe anual de la FAO, Santiago de Chile 2003. (www.fao.org/sof/index_es.htm) (Carpeta 3, Informes Fao)

Recursos naturales no renovables en territorios indígenas

Objetivo

La finalidad específica de este capítulo es mostrar el desarrollo legal que se ha dado en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela al tema de los recursos naturales no renovables, también llamados del subsuelo, cuando dicha riqueza se encuentra en territorios de los Pueblos Indígenas

Descripción del tema

La propiedad, el manejo y el aprovechamiento de los Recursos Naturales No Renovables (RNNR), también identificados como recursos del subsuelo, aunque esta expresión puede ocasionalmente resultar inexacta, han representado históricamente un asunto de trascendental, y frecuentemente triste, importancia para la vida y la seguridad de los pueblos y comunidades indígenas americanos. Buena parte de la historia de los períodos de la Conquista y la Colonia estuvieron marcados por las luchas de los ocupantes europeos y criollos por el aprovechamiento de las riquezas mineras, y la explotación de la mano de obra indígena para el logro de sus propósitos de enriquecimiento. También la fase histórica de la República, en la mayoría de los países, ha tenido que ver con la continuidad de las activi-

dades de búsqueda de los minerales y otras riquezas del subsuelo, ordinariamente en territorios ocupados por los Pueblos Indígenas, a los que se ha expulsado de sus tierras, destruyendo sus formas de vida y sus posibilidades de supervivencia como sociedades culturalmente diferenciadas.

Las actuales políticas económicas mundiales que han comprometido a los países suramericanos a suscribir acuerdos que facilitan las llamadas libertades de comercio y de inversión de capitales, han llevado a los países a la modificación de los ordenamientos legales proteccionistas, para facilitar la presencia de grandes empresas que tengan interés en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables de estos países. Estos recursos resultan de gran interés y utilidad para alimentar y sostener las industrias de los llamados países desarrollados. Recursos como el carbón, la bau-

xita y especialmente el petróleo han llegado a ser recursos de gran valor estratégico para el funcionamiento del sistema económico mundial de hoy, y representan, al mismo tiempo, fuentes importantes de divisas para los Estados latinoamericanos que carecen de otras fuentes importantes de ingresos, para financiar el funcionamiento de los servicios públicos y cubrir los gastos que demandan la seguridad y el orden público internos.

La presencia actual de empresas multinacionales en los territorios indígenas, representa un factor frecuente de tensiones y conflictos con los Pueblos Indígenas, en muchos de cuyos territorios los gobiernos han hecho concesiones para actividades de exploración y explotación de las riquezas del subsuelo. Podría apuntarse que tal vez esta agudización de los conflictos por la presencia de agentes externos dedicados al aprovechamiento de recursos naturales en sus territorios, haya representado un factor importante para impulsar el proceso de organización y toma de conciencia de las organizaciones indígenas en los países. Resulta claro que la formación de organizaciones indígenas, dirigidas a la salvaguarda de los derechos de estos pueblos, y los avances que han conseguido en materia de reconocimiento de derechos y de instrumentos jurídicos para garantizar su vigencia, aunque no han significado el final de las dificultades, han representado instrumentos valiosos para controlar los excesos de las grandes empresas y de los mismos Estados.

El examen de los instrumentos legales que han logrado definirse hasta hoy en los países, para el manejo de los asuntos que conciernen a la explotación de los RNNR en tierras indígenas, pone de manifiesto que se trata de un conjunto de normas en proceso de formación, de revisión y de ajuste continuado. Estos ajustes se vienen cumpliendo en el ámbito de las confrontaciones

y encuentros entre los intereses de las partes implicadas con motivo de las actividades extractivas: los Estados, los pueblos y comunidades y las empresas. Dado que con frecuencia las normas legales no tienen cumplimiento, vale decir que la política formal trazada en las leyes no coincide con la política real, el examen de los ordenamientos legales de un país, no constituye un elemento de juicio sólido y definitivo sobre la eficacia de la legalidad en su territorio. Sin embargo, el examen es necesario para entender la marcha de los procesos y para que las partes puedan encontrar caminos de diálogo en la solución de los conflictos que inevitablemente se seguirán presentando; además, para conocer las debilidades y puntos fuertes de las normas y tener la posibilidad de exigir claramente a los Estados el cumplimiento de su obligación de hacerlas efectivas.

Para el breve examen de los lineamientos de la legalidad que se ocupa de los derechos existentes sobre los RNNR, o del subsuelo, cuando se trata de estos bienes en territorios indígenas, se procederá, en su orden, a la revisión de las normas fundamentales que tienen que ver con la propiedad de estos recursos, con la capacidad de administración y uso de estos recursos y con el poder de disposición y de decisión que los titulares del dominio de estos recursos y las propias comunidades indígenas puedan tener sobre su manejo y aprovechamiento. Al examinar cada una de estas variables, se mirará brevemente lo que sucede en cada uno de los 9 países de los que se ocupa el presente Manual.

Propiedad de los RNNR en tierras indígenas

Bolivia: Normas que permiten conocer el tratamiento dado a la materia en este país son, entre otras: la Constitución Política, la

Ley de Hidrocarburos¹, el Código de Minería², y la Ley de Medio Ambiente³. De la Revisión de estas normas, se deduce:

- Que el Estado Boliviano reclama el pleno dominio de todos los recursos del suelo y del subsuelo y todas las riquezas naturales de aguas y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.

- Que, de modo explícito, la Constitución y las leyes bolivianas reservan al Estado el dominio de los recursos mineros que fueron nacionalizados en el pasado y a los cuales se otorga la condición de inalienables a terceros.

- Que “Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado”.

- Que son también del dominio originario del Estado “todas las sustancias minerales en estado natural, cualesquiera sea su procedencia y forma de presentación, hállese en el interior o en la superficie de la tierra”. Y,

- Que “se entiende por recursos naturales no renovables, aquellas sustancias que encontrándose en su estado natural originario no se renuevan y son susceptibles de agotarse cuantitativamente por efecto de la acción del hombre o de fenómenos naturales”.

En resumen, el Estado boliviano reclama el pleno dominio de los RNNR, con énfasis en el recurso de los hidrocarburos, que considera de carácter inalienable e imprescriptible. El ámbito de esta propiedad cubre todo el territorio nacional, incluyendo los territorios indígenas.

Brasil: Son normas que definen el tratamiento dado al tema de la propiedad de los RNNR en este país: la Constitución Política, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, el Estatuto del Indio, el Código o Ley de Minería⁴, y la Ley sobre Política Energética Na-

cional y Actividades Relativas al Monopolio del Petróleo⁵, entre otras disposiciones. La revisión de tales ordenamientos permite la enunciación de algunos lineamientos o principios generales que pueden orientar el estudio del tema señalado, así:

- El Estado Brasileño se reserva el dominio pleno de todos los RNNR o recursos del subsuelo. La Constitución Política en su artículo 20 determina, entre los llamados bienes de La Unión, “los recursos mineros, inclusive los del subsuelo” y “las cavidades naturales subterráneas y los sitios arqueológicos y prehistóricos”. La misma Carta Política, en el artículo 176, reafirma esta atribución del Estado al señalar que “Los yacimientos, en actividad de aprovechamiento o no, y demás recursos mineros y los potenciales de energía hidráulica constituyen propiedad distinta de la del suelo para efectos de exploración o aprovechamiento y pertenecen a La Unión, garantizada al concesionario la propiedad del producto de su trabajo”.

- También Ordenamientos como el Código de Minería y la nombrada Ley sobre Política Energética reafirman el señalado principio de la propiedad del Estado sobre los RNNR. Así dice el Código o Ley de Minería que “El yacimiento es bien inmueble distinto del suelo donde se encuentra, no comprendiendo la propiedad de este la del mineral o sustancia mineral útil que la contiene” (artículo 84), con lo cual se aclara que en ningún caso la propiedad particular del suelo comprendería la de los recursos mineros y del subsuelo que el Estado se reserva. La Ley sobre Política Energética, por su parte, dice que “Pertencen a La Unión los depósitos de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos fluidos existentes en el territorio nacional, comprendidos en la parte terrestre, el mar territorial, la plataforma continental y la zona económica exclusiva” (artículo 3º.).

• Aunque el Estado brasileño no reconoce a los pueblos y comunidades indígenas ningún derecho de propiedad, ni expectativa de derecho de tal naturaleza, sobre los RNNR, o recursos mineros y recursos del subsuelo en general, en la Constitución Política de 1988 sí se les otorga la garantía de que tales explotaciones no se harán sin la expresa autorización del Congreso Nacional, después de ser oídas las propias comunidades potencialmente afectadas con la actividad proyectada, y “asegurándoles la participación en los resultados de la explotación, como lo indica la ley” (artículo 231-3). El artículo constitucional citado no hace mención explícita de las explotaciones petroleras, pero no hay duda de que, tratándose también de recursos mineros y de proveer medidas de defensa de los derechos indígenas, tales actividades deben hallarse sujetas a las mismas condiciones. Si cupiere alguna duda sobre este particular, habría que recordar que Brasil también ratificó el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en cuyo artículo 15 se contempla el requisito obligatorio de la consulta.

• Las normas constitucionales y las del Convenio 169 no han tenido un desarrollo legal significativo en el país, por lo menos no lo han tenido en las materias de tierras y recursos naturales. Por la razón señalada, no existe aún un marco legal e institucional coherente y claro que determine bajo qué condiciones podrían cumplirse actividades de tanta trascendencia y riesgo para los pueblos y comunidades indígenas como la explotación de recursos mineros y petroleros en sus territorios: cómo debe adelantarse la consulta con las comunidades indígenas, cómo debe darse la autorización del Congreso para las actividades de exploración y explotación de recursos del subsuelo, cómo puede definirse el monto y forma de reconocimiento de la participación de los pueblos y comunidades indígenas en los be-

neficios de tales actividades, cómo pueden adaptarse y cumplirse, en el caso de las obras en territorios indígenas, las medidas de protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales previstas en las leyes, etc.

Colombia: Normas que permiten conocer el tratamiento dado a la materia en este país son, entre otras: la Constitución Política, el Código de Minas⁶, y el Código de Petróleos⁷. Del examen de estas normas, se deduce:

• Que “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

• Que De manera específica, las leyes determinan que “Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos”.

• Que aunque en el pasado, las leyes colombianas aceptaron la propiedad de particulares sobre los recursos del subsuelo, para las tierras que hubieren salido del dominio del Estado antes de 1873, este régimen fue abolido por la Ley 20 de 1969, la cual determinó que, con la salvedad de las situaciones jurídicas subjetiva y debidamente perfeccionadas antes de la vigencia de esta Ley, todos los petróleoos pertenecen a la Nación.

En resumen, el Estado Colombiano reclama hoy el dominio de todos los recursos naturales no renovables del subsuelo, sin consideración al tipo de propiedad que exista sobre el suelo. Vale señalar que esto incluye los territorios indígenas, que cubren aproximadamente una cuarta parte del territorio nacional. La leyes actuales modifi-

can el régimen que otorgaba propiedad del subsuelo a los dueños de tierras con títulos anteriores a 1873.

Ecuador: Normas que permiten conocer el tratamiento dado a la materia en este país son, entre otras: la Constitución Política, la Ley de Hidrocarburos⁸, y la Ley de Minería⁹. De la lectura atenta de estas normas, se concluye:

- Que “Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial”.

- Que este principio constitucional es reiterado y ampliado con énfasis en el señalamiento del dominio del Estado sobre los recursos de hidrocarburos que se encuentren en el territorio nacional, y de los recursos mineros que se encuentren “en el interior o en la superficie de la tierra, en los fondos o en las aguas marinas”.

En resumen, el Estado Ecuatoriano se identifica legalmente como titular del dominio sobre todos los recursos del suelo y del subsuelo, sin consideración a la propiedad que pueda existir sobre las tierras que contengan aquellos recursos.

Guayana Francesa: Deben nombrarse como ordenamientos que guardan relación con los temas de la propiedad, la administración, el aprovechamiento y el poder de disposición de los RNNR de las tierras indígenas en Guyana Francesa: la Constitución Política de Francia, el Código Civil francés –CCF –, diversos ordenamientos adoptados por los órganos de poder de la Unión Europea a los que se aludió en el capítulo precedente al examinar los temas relativos a los RNNR, los decretos ya mencionados sobre tierras de indígenas en Guayana Francesa (de la Prefectura de Guayana y del Ministerio de Asuntos de Ultramar), el Código Mi-

nero de Francia¹⁰, el Código de Medio Ambiente, el Reglamento General de las Industrias Extractivas¹¹, las Autorizaciones de Explotación de Minas en los Departamentos de Ultramar¹², y la Resolución que determina las prescripciones transitorias relativas a la utilización del mercurio para la explotación del oro en Guayana Francesa¹³. El examen de estos ordenamientos en relación con el tema de la propiedad de los RNR, sirve de apoyo a las observaciones generales que se consignan a continuación:

- La Constitución francesa no determina que el Estado se atribuya derechos de dominio, como bienes del Estado o bienes del dominio público, sobre los RNNR, como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos, ni tampoco, según se vio, lo hace de los RNR. Tampoco lo señala expresamente así ninguno de los códigos o leyes del país. Sin embargo, dice el CCF que “la propiedad del suelo conlleva la propiedad de lo situado encima o debajo de él” (artículo 552), lo que entraña el significado de que en Francia, en principio, los RNNR o del subsuelo serían de propiedad del dueño de la tierra, indistintamente de que esta fuere del Estado, de una persona natural o de una persona jurídica.

- Tampoco se atribuye la Constitución francesa dominio sobre las tierras de Ultramar que carecieren de títulos escritos a nombre de propietarios particulares. Pero esto sí lo dice indirectamente el CCF, cuando determina que “los bienes que carecieren de dueño son del dominio del Estado” (artículo 713). Siendo así que, de acuerdo al texto de las normas civiles francesas, la propiedad de los bienes inmuebles debe acreditarse a través de un título escrito, el no poseerlo los indígenas sobre las tierras que ocupan ha llegado a significar que el Estado se sienta libre para considerar estas tierras como bienes sin dueño y, por lo tanto, de su dominio.

- Sobre el soporte de las razones señaladas, el Estado francés ha encontrado posible afirmar que todos los recursos naturales de los territorios ocupados por los indígenas, son del dominio estatal y que sobre ellos, y en especial sobre los RNNR, del subsuelo o recursos mineros, tiene el absoluto y total poder de administración, uso y disposición, de conformidad con las normas del CCF y las disposiciones especiales en materia de aprovechamiento de recursos mineros, recursos hidrocarbúricos y otros.

- Como fue señalado en el capítulo anterior, como Estado miembro de la Unión Europea, Francia debe obligatorio cumplimiento a la Resolución del Parlamento Europeo, “sobre la acción requerida a escala internacional para proporcionar una protección eficaz a los pueblos indígenas”; que, entre otras provisiones, “declara que los pueblos indígenas tienen el derecho a la propiedad común de su territorio tradicional suficiente en lo que se refiere a extensión y calidad para la preservación y el desarrollo de sus modos de vida particulares”¹⁴. La aceptación de esta responsabilidad en el pleno sentido que cabe darle y que legislaciones de diversos países le han asignado a la expresión “derecho de propiedad de su territorio tradicional”, significaría que Francia no podría argüir ni pleno dominio de las tierras hoy poseídas por los indígenas, ni poder discrecional absoluto para decidir sobre la administración y aprovechamiento de los RNNR.

- La Guayana francesa, como fue dicho anteriormente, no ha avanzado nada en su deber de reconocer el derecho de los indígenas sobre la tierra. Dos decretos ha proferido el Gobierno que procuran dar algún alivio a las comunidades, pero sólo eso. Sin embargo, como también se señaló, los indígenas son ancestrales ocupantes y deben ser reconocidos como poseedores de las tierras

que han cuidado, administrado y aprovechado para asegurar su vida como sociedades, y, como a poseedores, debería garantizárseles la seguridad y protección que determina el CCF para todas las personas en el ejercicio de su legítimo poder sobre los bienes poseídos¹⁵.

- Si al menos esta última responsabilidad fuera asumida por el Estado francés, la definición de una política de aprovechamiento minero en territorios indígenas, debería ser ejecutada con conocimiento y participación de éstos, y, como a poseedores, deberían serles otorgadas todas las garantías que en las normas del Código Minero se contemplan a favor de los propietarios, poseedores y usufructuarios de tierras, especialmente en lo concerniente al reconocimiento que, por concepto de indemnizaciones por daños ocasionados en sus intereses y derechos, les fueren imputables a los empresarios mineros o, en su defecto, al Estado (artículos 75-1 y 75-2).

Guyana: Pueden enunciarse como ordenamientos y otros textos legales con incidencia en la definición de los temas de propiedad, administración y uso y poder de disposición sobre los RNNR de los territorios indígenas, entre otros, la Constitución Política, el Acta de Independencia, el Acta Amerindia, el Código o Ley de Minería y sus reglamentos, y el Acta que crea la Comisión de Territorios Indígenas y el Informe de dicha Comisión. La revisión de estos ordenamientos o textos legales, en lo concerniente a la propiedad de los señalados recursos, permite extraer algunas deducciones útiles para iniciar el estudio de la materia, así:

- Se presentan entre la tradición jurídica hispánica y la tradición jurídica anglosajona algunas diferencias significativas en el tratamiento que, en cada una de estas concepciones o sistemas del derecho, se le ha otorgado al tema del dominio del subsuelo

y los recursos mineros o de otra índole que en él se hallasen contenidos. Estas diferencias, han tenido, obviamente, su incidencia en los regímenes jurídicos de los países que fueron colonias y que han obtenido la independencia política de las viejas metrópolis europeas. Mientras el Estado español mantuvo sin alteraciones el principio del subsuelo y sus recursos como dominio exclusivo y de aprovechamiento discrecional por el Estado, el Estado inglés, sin que pueda afirmarse que hubiese mantenido de manera uniforme el principio del subsuelo como del dominio de los propietarios del suelo, sí otorgó importantes garantías y capacidad de ingerencia a los propietarios del suelo en materia de uso y disposición de los recursos mineros. No se dispone de información suficiente para determinar si, en el caso de Guyana, la Metrópoli colonial que, todo parece así indicarlo, llegó a aceptar la condición de las sociedades indígenas como propietarias de las tierras que ocupaban, aceptara también que lo fueran de los recursos mineros del subsuelo. Resulta de interés el considerar que si en el Acta de Independencia la Metrópoli consignó como una de las condiciones de la independencia, el reconocimiento de los derechos territoriales de los amerindios y de otros derechos que les correspondieren, pudieron hallarse en la consideración del gobierno metropolitano, entre estos derechos anejos al territorio, los derechos reconocidos a los dueños del suelo. Es el señalado un tema que merece análisis e investigación por parte de los estudiantes indígenas del país.

- Guyana, según se dijo anteriormente, se autodefine constitucionalmente como un país “en tránsito del capitalismo al socialismo”. No obstante los cambios sucedidos en materia política y económica en el país después de la independencia, la norma correspondiente mantiene su vigencia (artículo 1º.). En armonía con esta disposición,

el texto constitucional añade más adelante que “La economía nacional del Estado estará apoyada en la propiedad social de los medios de producción” (artículo 15-2), lo que parece estar indicando que el Estado se reserva el dominio de todas aquellas tierras sin poseedores, o tierras cuyos poseedores carecen de la correspondiente titularidad escrita. Sin embargo, no hay norma constitucional explícita, como sí la hay en la mayoría de las constituciones de Sudamérica, que atribuya al Estado de Guyana el dominio sobre la tierra y los RNNR del subsuelo.

- No obstante las mencionadas normas constitucionales, el Estado de Guyana acepta la existencia de la propiedad privada. Lo dice también la Constitución Política implícitamente, al atribuir al Estado la capacidad para expropiar propiedades privadas, siempre que se actúe al amparo de una ley escrita, garantizando la compensación justa y los recursos legales a los afectados durante el proceso de expropiación (artículo 142 (1)). De lo anotado resulta razonable deducir que, siendo la tierra uno de los medios importantes de producción y, como tal, un bien del Estado, para que los particulares puedan acceder a su dominio, tal hecho debe concretarse por concesión o titulación cumplida como un acto discrecional del Estado.

- La Comisión de Territorios Indígenas, creada en 1966, a raíz de los compromisos adquiridos por el nuevo Estado en el Acta de Independencia Política, en su informe de 1969 recomendó que se otorgase a los amerindios derechos mineros hasta una profundidad de 15 metros de profundidad del subsuelo en las tierras que les fueren reconocidas en propiedad. Esta recomendación fue desechada por el Estado en el Acta Amerindia de 1976 que determinó excluir totalmente los derechos mineros de los que se confirieran a los indígenas sobre las tierras, al igual que excluyó los ríos y sus cauces y

las tierras paralelas a ellos sobre una distancia de 66 pies contados a partir de la marca media baja del agua (artículo 20 A-(2)).

- En la Ley de Minería de 1989, el Estado resolvió atribuirse de manera explícita la propiedad absoluta de “todos los minerales hallados en los territorios de Guyana” (artículo 6°.). Con fundamento en este artículo el Gobierno afirma el derecho de conceder permisos en todas las tierras del país, aún en aquellas tierras que los indígenas ya tienen tituladas.

- Aunque el Estado tiene poder para otorgar permisos en todas partes, la Ley y sus reglamentos consagran algunas condiciones y limitaciones para ello. Tales limitaciones son muy débiles y, por lo regular, las comunidades indígenas y sus autoridades desconocen el contenido de las normas o no disponen de los medios para entablar las demandas o reclamaciones cuando se presentan decisiones que puedan afectarlas.

- Ante las múltiples quejas de los pueblos y comunidades indígenas por el otorgamiento inconsulto de concesiones y licencias mineras, en 1996 el Gobierno nacional adoptó una política administrativa sobre minería que dejaba algún margen de independencia a los indígenas, para expresar sus opiniones previas al otorgamiento de tales licencias y concesiones. Se decía en el documento de dicha política que si los indígenas no aceptaban la actividad minera, ésta no se cumpliría. Sin embargo, tal orientación política ha tenido muy pobre cumplimiento, porque simplemente se omite la consulta o porque, bajo promesas de mejoramiento y desarrollo de las comunidades, se consigue el beneplácito escrito de los capitanes¹⁶. Algo más es que esta política según la interpretación de ella hace la GGMC, sólo sería aplicable a las tierras tituladas que representan apenas un porcentaje mínimo frente a las ocupadas y demandadas por las comunidades. Lo dicho sin contar con la circunstancia de que tal polí-

tica no ha sido plasmada en ninguna norma, lo que facilita su incumplimiento.

- A manera de síntesis o recapitulación del tema tratado: No hay plena claridad sobre los derechos que el Estado colonial inglés reconoció a los amerindios y no se sabe si entre los reconocidos se encontraba el de los recursos naturales del subsuelo (se trata de un tema de interés histórico por esclarecer y cuyos resultados podrían tener mucho peso en las bases de las negociaciones futuras entre el Estado y los pueblos indígenas); hoy Guyana (aunque sólo se trate de un asunto formal), se autodefine como un país en vías al socialismo y que propugna por el dominio estatal de los medios de producción, pero admite que sobre la tierra pueda darse la propiedad privada otorgada por el Estado. Aunque no hay norma constitucional que lo diga, el Código de Minería le atribuye al Estado el dominio pleno de los RNNR o del subsuelo, atribución que sirve de apoyo al otorgamiento que hace de licencias mineras, con mínimos requerimientos, frecuentemente incumplidos.

Perú: Normas que permiten conocer el tratamiento dado a la materia en este país son, entre otras: la Constitución Política, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales¹⁷, la Ley Orgánica de Hidrocarburos¹⁸, Ley General de Minería¹⁹, y el Código Civil. La Revisión de los ordenamientos señalados, permite deducir:

- La Constitución peruana reclama como patrimonio de la Nación los recursos naturales renovables y no renovables, mientras permanezcan en su fuente, es decir mientras se encuentran articulados al espacio natural que los contiene. La ley define como recurso natural a “todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado”.

- La Ley Peruana reitera que los llamados hidrocarburos, a los que identifica como “todo compuesto orgánico, gaseoso, líquido o sólido, que consiste principalmente de carbono e hidrógeno”, constituyen un patrimonio del Estado peruano que transfiere esta propiedad a Perupetro S. A. para que pueda celebrar contratos de exploración y explotación sobre los mismos.

- Las normas civiles peruanas señalan que la propiedad sobre el suelo comprende la del subsuelo, pero esta no incluye los recursos naturales, como minerales, hidrocarburos, restos arqueológicos, “ni otros bienes regidos por leyes especiales”.

- Todos los recursos minerales pertenecen al Estado y su propiedad es inalienable e imprescriptible.

En resumen, la legalidad peruana sobre el tema de los RNNR, señala que todos ellos son del dominio del Estado mientras se encuentran en su fuente, pero una vez separados de ésta pueden ser objeto del dominio particular. En la legislación peruana se otorga el dominio del subsuelo a los titulares de la propiedad de la tierra, pero este dominio no comprende el de los recursos naturales y otros bienes regidos por leyes especiales. No trae la legislación excepciones en la señalada declaratoria de dominio.

Surinam: Presentan normas de interés sobre el tratamiento dado en el país al tema de la propiedad, la administración, el uso y la capacidad de disposición sobre los RNNR, entre otros, los siguientes textos jurídicos: la Constitución Política, el Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las fuerzas insurgentes en el año de 1992, la Ley de Minería²⁰, la Ley de Tierras²¹, y los contratos suscritos entre el Estado y las empresas mineras concesionarias, aprobados por Ley. El examen de estos textos legales, en lo que concierne al tema de la propiedad de los RNNR, permite obtener algunas deducciones útiles a modo de lineamientos de

orientación para el estudio de la materia en cuestión, así:

- Como hubo oportunidad de examinarlo en capítulos anteriores, según la Constitución Política (artículo 41) el Estado de Surinam se atribuye la propiedad absoluta de las riquezas y recursos naturales de la Nación y el poder de disposición sobre ellos para su administración y aprovechamiento “en beneficio del desarrollo económico, social y cultural de Surinam”. El Decreto sobre Política de Tierras, por su parte, había dicho que “Toda tierra sobre la cual no recaigan otros derechos de propiedad, pertenece al Estado” (artículo 1º).

- Un conocido profesor, Quintus Bosz, según cita que de su obra hacen Kambel y Mackay, habría señalado que la norma últimamente citada representa un principio que “durante siglos las autoridades gubernamentales han ejercido como un derecho que emana de la suprema propiedad de la tierra, de acuerdo con la cual el Gobierno usualmente se reconoce a sí mismo de manera tácita como titular del dominio privado”. El nombrado profesor que, al decir de Kambel y Mackay, no aporta ninguna sustentación de su afirmación, deduciría de su postulado que solamente aquellos títulos emanados del Estado otorgarían derechos de propiedad, y que, “en consecuencia, los pueblos indígenas carentes de aquellos títulos no tienen derechos sino meras autorizaciones o intereses”²².

- El Decreto sobre minería, entre otras medidas que adopta, hace una distinción entre el suelo y el subsuelo, como dos bienes distintos y cuya propiedad puede estar dissociada, y afirma que todos los minerales del subsuelo pertenecen al Estado. También adopta algunas medidas para incentivar la inversión privada, y hace un señalamiento de las distintas fases de la actividad minera: reconocimiento, exploración y explotación, cada una de las cuales debe ser autorizada

mediante permiso especial del Estado. También hace mención el Decreto, de los varios tipos de licencias, y de las responsabilidades de los beneficiarios de los permisos relacionadas con el reconocimiento y respeto a los intereses de la Nación, salud y seguridad de los obreros y la comunidad, y protección del medio ambiente²³.

- La conclusión de Kambel y Mackay, después de una detenida revisión analítica de la historia y el contenido de las instituciones legales de Surinam, es la de que “pese a lo que puedan opinar los autores hay evidencias de que, al menos desde unos doscientos años de la existencia de Surinam, los holandeses jamás consideraron que los pueblos indígenas estuvieran bajo su jurisdicción. Como se vio en el capítulo anterior, los tratados, no obstante, no dan a los pueblos indígenas más derechos de los que ya ellos ostentaban; solamente son una prueba de que estos derechos fueron legalmente reconocidos por los europeos que antecedieron al actual gobierno de Surinam”. Y explican que: “La razón por la cual actualmente en Surinam no se reconoce a los Pueblos Indígenas y Cimarrones sus derechos sobre la tierra y sus recursos, es la misma que se ha venido señalando: lo que afirma Quintus Bozs, es decir que estos pueblos carecen de títulos sobre la tierra, que la tierra pertenece al Estado y por consiguiente este es el único que puede conferir esa titularidad y hasta ahora no lo ha hecho.” Y añaden, en fin, que en Surinam (y se refieren sin duda al Surinam colonial) la Ley “siempre ha reconocido a los pueblos indígenas y cimarrones como propietarios de las tierras y territorios usados y ocupados por ellos, y no como meros ocupantes autorizados para despejar y cultivar tierras estatales...”, pensamiento éste apenas consecuente con la prácticas del gobierno surinamés actual²⁴.

- Sin embargo, la realidad jurídica e institucional que viven hoy los pueblos indíge-

nas y cimarrones de Surinam, se enmarca en la observancia del nuevo régimen apoyado en las normas de los últimos años, en materia de tierras y minería. Con arreglo a las primeras, todas las tierras del Interior sobre las cuales no se pueda acreditar títulos escritos emanados del Estado, es decir la totalidad de las tierras tradicionales de los indios, son del dominio del Estado y sus ocupantes son apenas precarios ocupantes tolerados por éste. Dicen también tales normas del ordenamiento sobre Política de Tierras, que “los derechos consuetudinarios” de indígenas y cimarrones serán respetados “a menos que exista un conflicto con el interés general”, entendiéndose este último como el que presenta cualquier proyecto incorporado en un plan de desarrollo aprobado (artículo 4. 1).

- Las normas vigentes sobre minería traen también cambios sustanciales, relativos a las atribuciones reconocidas a los dueños de la tierra y a las comunidades indígenas con ocasión de las actividades mineras. Mientras la Ley de Minería de 1882 permitía al propietario del suelo la libre explotación de los minerales del subsuelo, la de 1932 establecía la obligación de garantizar los derechos de los indígenas y cimarrones, de tal manera que no fueran afectadas sus viviendas, asentamientos, cultivos, tierras y parcelas bajo multa de 500 florines. La Ley de 1952 mantenía en gran parte las disposiciones señaladas, pero el nuevo ordenamiento minero (contenido en la disposición constitucional del artículo 41 y en el Decreto del año 86) suprime tales garantías.

- Con las disposiciones dichas, el Estado no sólo se atribuye el dominio absoluto y el poder discrecional de disposición y uso de todos los RNNR, sino que, como lo apuntan Kambel y Mckay, “pese a la larga tradición de establecer normas protectoras dentro de la legislación, el Decreto de Minería no contiene ninguna cláusula en consideración a los derechos de los pueblos indígenas

y cimarrones. Solamente los menciona entre los requisitos para adjudicar la licencia de exploración, en cuya petición se debe incluir una lista de las comunidades tribales localizadas dentro o cerca del área a explorar, pero no dice la ley con qué propósito se exige dicha información. En relación con el contenido de la información que debe suministrar el aspirante, se sanciona su omisión o falsedad con una pena de prisión hasta de dos años y una multa de hasta 100,000 florines. Sin embargo, en un informe de la OEA sobre el conflicto surgido entre la comunidad cimarrona de Nieuw Koffiekamp y unas compañías mineras canadienses, se demostró que estas habían omitido este requisito, sin que se tomara ninguna medida en contra suya ni se emprendiera ninguna acción”²⁵.

- Una recapitulación, a manera de conclusión de este punto, conduce a señalar que, aunque la tradición legal colonial de Surinam otorgó reconocimiento claro a indígenas y cimarrones en materia de dominio sobre la tierra y acceso a los RNNR, lo mismo que un grado significativo de seguridad de sus vidas y su patrimonio con ocasión de las actividades mineras, el nuevo régimen legal adoptado en las últimas décadas atribuye al Estado un poder absoluto de dominio y disposición sobre los recursos mineros, y desconoce la responsabilidad de garantizar seguridad y respeto a los derechos indígenas y cimarrones con motivo de tales actividades.

Venezuela: Normas que permiten conocer el tratamiento dado a la materia en este país son, entre otras: Constitución Política, Ley Orgánica de Hidrocarburos²⁶, y Ley de Minas²⁷. El examen de estos ordenamientos permiten deducir:

- Que “Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma

continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles”.

- Que los recursos señalados y en general los yacimientos minerales de toda índole que se encuentren en el territorio nacional, son, además de bienes del dominio público, inalienables e imprescriptibles, y las actividades y obras con ellos relacionadas se declaran como de utilidad pública.

En resumen, todos los RNNR en Venezuela son del dominio del Estado, inalienables e imprescriptibles, cualquiera sea el lugar donde se encuentren, es decir, sin consideración a que la titularidad de la propiedad sobre la tierra pertenezca al Estado, a propietarios particulares o a comunidades indígenas.

Administración y uso de los recursos naturales no renovables

Bolivia: Permiten señalar los principios más importantes que rigen en Bolivia, para la administración y uso de los RNNR en territorios indígenas, entre otros ordenamientos, los siguientes: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley de Hidrocarburos²⁸, y el Código de Minas²⁹. Algunas deducciones importantes que arroja el examen de estos ordenamientos, son:

- Que tanto la dirección y administración superiores de la industria minera estatal, como la exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, son actividades consideradas como de especial interés público y que se reserva para sí el Estado, a través de entidades autárquicas (o autónomas) o, en el caso de los hidrocarburos, a través de concesiones o contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a ley.

- Que, para explorar y explotar los campos petrolíferos de su territorio, el Estado

boliviano le ha confiado esta responsabilidad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), una empresa pública con atribuciones para cumplir las tareas de exploración, explotación y comercialización del petróleo, celebrando acuerdos o contratos, si fuere necesario con otras empresas o entidades especializadas en tales actividades.

- Tanto las actividades relacionadas con asuntos mineros como las que se proponen el aprovechamiento de hidrocarburos, deben cumplirse, según lo determinan la constitución y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y según los ordenamientos legales especiales que regulan tales actividades, con entero respeto de los derechos especiales de los pueblos y comunidades indígenas.

En resumen, el Estado boliviano se reserva la facultad suprema de administración y aprovechamiento de los RNNR de su territorio, a través de empresas públicas que tienen la capacidad de hacer contratos o asociaciones con otras empresas para el cumplimiento de sus funciones. En sus actividades estas empresas y las asociadas o contratistas, deberán dar cabal cumplimiento a las responsabilidades de respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en el país.

Brasil: Entre los ordenamientos más destacados que sirven de fundamento al régimen de administración y uso de los RNNR, deben mencionarse: la Constitución Política, el Estatuto del Indio, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, la Ley sobre Política Energética Nacional y otras materias³⁰, la Ley sobre Política Nacional del Medio Ambiente³¹, la Ley que crea el régimen de permiso del trabajo garimpeiro³², el Decreto que reglamenta el régimen de permiso del trabajo garimpeiro³³ y la Resolución, del Consejo Nacional del Medio Ambiente, que fija restricciones a la activi-

dad minera en defensa del medio ambiente³⁴. El examen de estos ordenamientos en relación con la materia correspondiente, sirve de apoyo a varias deducciones útiles a su comprensión, así:

- El marco legal más importante para el sector minero del Brasil se encuentra en el Código o Ley de Minería, aprobado en 1967 y actualizado en 1996, en cuyos capítulos son tratados los regímenes de: aprovechamiento de los recursos minerales, los conceptos de investigación y trabajo de aprovechamiento (labranza), los derechos del minero y del propietario del suelo, las servidumbres, el derecho de propiedad, el concepto de áreas libres, de habilitación legal para la minería, el cese de los títulos de minería, las nulidades y sanciones etc.

- En los términos de la Constitución Política, según lo ya señalado, los recursos mineros en general no sólo son propiedad de La Unión, sino que su administración y las formas y oportunidades de su aprovechamiento deben ser determinados por el mismo Estado con arreglo a las normas especiales que se adoptan para el efecto. De acuerdo con el Código o Ley de Minería, “Compete a la Unión administrar los recursos mineros, la industria de la producción mineral y la distribución, el comercio y el consumo de productos minerales” (artículo 1º.). El mismo Código determina, define y reglamenta el funcionamiento de los cuatro regímenes, con arreglo a los cuales, podrá cumplirse el aprovechamiento de las sustancias minerales: el de concesión, el de autorización, el de licencia, el de permiso para el trabajo garimpeiro y el de monopolio (artículo 2º.).

- La Ley sobre Política Energética Nacional, por su parte, determina la creación del llamado Consejo Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado a la Presidencia de la República y con la atribución de proponer a ésta, políticas nacionales y medidas

específicas, destinadas entre otros propósitos a: “promover el aprovechamiento racional de los recursos energéticos del país”, “establecer directrices para programas específicos como los de uso de gas naturales, de alcohol, de carbón y de energía termonuclear”, “establecer directrices para la importación y exportación, de manera que se pueda atender a las necesidades de consumo interno de petróleo y sus derivados, gas natural y condensado...” (artículo 2º.). La misma Ley dice más adelante que “Constituyen monopolio de la Unión, en los términos del artículo 177 de la Constitución Federal”, las actividades de búsqueda y explotación de yacimientos de petróleo y gas natural y otros hidrocarburos fluidos, la refinación de petróleo nacional y extranjero, la importación y exportación de productos y derivados básicos resultantes de las actividades señaladas (artículo 4º.). Y añade la citada Ley que las actividades económicas señaladas, “serán reguladas y fiscalizadas por La Unión y podrán ser ejercidas, mediante concesión o autorización, por empresas constituidas bajo las leyes brasileñas con sede y administración en el país” (artículo 5º.).

• La Constitución Política de 1988 consagró un tratamiento especial para las empresas mineras nacionales e impuso limitaciones al capital extranjero en las actividades de la minería. También en la actividad petrolera determinó un régimen de monopolio que excluía la presencia de sociedades internacionales en las actividades propias de la industria. Este régimen fue abolido por enmiendas constitucionales introducidas en 1995, y, desde entonces, empresas nacionales y extranjeras reciben en las leyes un tratamiento similar. Se mantiene, sí, la norma del artículo 176, que tratándose de extracción de recursos minerales y el aprovechamiento de los potenciales en zonas de frontera o tierras indígenas, determina que

tales actividades “solamente podrán ser efectuadas mediante la autorización o concesión de la Unión, en el interés nacional, por brasileños o empresa brasileña de capital nacional, en la forma prevista en la ley que establecerá las condiciones específicas” para ello.

• Como propietaria del subsuelo y los recursos que contiene, La Unión tiene derecho a participar en los resultados del trabajo o actividad de explotación de tales recursos. Esta compensación se debe a los Estados, al Distrito Federal, a los municipios y a los órganos de la administración de La Unión, en contrapartida por la utilización económica de recursos minerales en sus respectivos territorios. Hasta ahora, por la ausencia de desarrollo legal y de las normas del Convenio 169 de 1989 de la OIT, no ha tenido ninguna definición el cómo se haría el reconocimiento de derechos de participación que deberían corresponder a los pueblos y comunidades indígenas por actividades mineras o petroleras en sus tierras.

• Diversas razones determinan la necesaria coordinación entre las actividades de administración y aprovechamiento de los RNNR y la política de manejo y protección del medio ambiente. En la Constitución Política del Brasil, la existencia y el disfrute de un medio ambiente ecológicamente equilibrado ha sido consagrada como un derecho fundamental de todos los habitantes del país (artículo 225). El mismo ordenamiento ha determinado que la obligación de protección del medio ambiente y el combate contra la contaminación en todas sus formas, constituye una labor de competencia común de La Unión, los Estados y los Municipios y a la cual deben cooperar todos los habitantes del país (artículos 5-LXXXIII, 23-VI, 24-VI, 186-II etc.). Según Resolución del CONAMA, la minería ha sido considerada como actividad potencialmente contaminante, lo que ha determinado el es-

tablecimiento de restricciones y aún prohibición de su ejercicio en determinadas áreas, entre las cuales se han considerado: áreas definidas como intocables, áreas de conservación y áreas indígenas. Pero estas prohibiciones no son absolutas, como quiera que en las áreas de conservación y las indígenas tales actividades podrían cumplirse con la autorización previa del órgano ambiental responsable de esa unidad y, adicionalmente, en el caso de las áreas indígenas, la aprobación del Congreso Nacional. Ha señalado un conocido jurista brasileño que “la exclusión de la minería solamente podría ser concebida si, en el estudio de impacto ambiental, se demuestra que los efectos nocivos de las actividades mineras, en la unidad específica, no pueden ser mitigados adecuadamente”³⁵.

- Entre las novedades que introdujo en materia de minería la Constitución de 1988, una fue para abrir un espacio de regulación a la llamada “labranza garimpeira”, ejercida por mineros artesanales brasileños que, en amplias zonas del Brasil y países vecinos, dedican sus esfuerzos a la búsqueda de oro, diamantes, colombita, tantalita, berilo, muscovita, y otras diversas gemas y metales (artículos 21-XXV y 174-3º y 4º). Las razones que determinaron la norma constitucional se refieren básicamente a la necesidad de procurar atención a las precarias condiciones sociales de este amplio sector de trabajadores y sus familias y la conveniencia apremiante de prevenir y controlar los graves efectos que su actividad venía ocasionando en el medio ambiente y los recursos naturales. Una Ley de 1989³⁶ y un Decreto de 1990³⁷, reglamentario de aquella, han definido el régimen de operación y de control de este sector minero en el país. El artículo 23 de la nombrada Ley determina que el permiso de trabajo garimpeiro no se otorga para trabajar en tierras de indígenas. En estas, solamente podrían cumplir

esta actividad los miembros de las propias comunidades. La propia Ley que habilita el otorgamiento de permiso de trabajo a los garimpeiros, determina que la extracción de minerales sin el título competente es delito sujeto a penas de reclusión de 3 meses a 3 años, multa y la confiscación del producto mineral obtenido, las máquinas, vehículos y equipos utilizados. No obstante la existencia del nuevo régimen de control de la actividad de los garimpeiros, las comunidades indígenas continúan denunciando la constante presencia de mineros ilegales que actúan en sus territorios ocasionando serias perturbaciones a las comunidades y al medio ambiente.

Colombia: Entre los ordenamientos más importantes que en Colombia proveen al manejo y aprovechamiento de RNNR en los territorios indígenas, deben mencionarse: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, el Código de Minas³⁸, Decreto por el cual se Reestructura el Ministerio de Minas y Energía³⁹, Decreto por el cual se organiza Ecopetrol⁴⁰, y Estatutos de Ecopetrol⁴¹.

Algunas reflexiones derivadas de la lectura de los textos nombrados, son:

- La Constitución Política delega en la Ley el señalamiento del manejo de las políticas de administración y aprovechamiento de los recursos no renovables y la determinación de los derechos que deben corresponder a las entidades político-administrativas en los beneficios del aprovechamiento de tales recursos.

- Las leyes han señalado como máxima autoridad del país en el manejo y aprovechamiento de los señalados recursos al Ministerio de Minas y Energía. Este Ministerio, a través de las Direcciones de Minas y de Hidrocarburos, orientan las actividades del Estado en estas materias.

- La Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), una empresa industrial y

comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cumple las funciones de manejo de las actividades industriales y comerciales relacionadas con la actividad petrolera.

- A las Direcciones de Minas, Energía e Hidrocarburos del Ministerios de Minas y Energía, les está confiada la responsabilidad de manejar las relaciones con los pueblos y comunidades indígenas para adelantar las consultas, cuando en los territorios de las comunidades fueren a cumplirse actividades bajo su responsabilidad que pudieran afectarlas.

- Los Pueblos Indígenas y Comunidades Negras deben ser respetados en sus derechos cuando llegaren a cumplirse actividades de aprovechamiento de RNNR en sus territorios. Estos derechos entrañan el de ser adecuadamente consultados, el de que sus opiniones sean oídas y tomadas en consideración y el de participar en los beneficios de las actividades que llegaren a producirse. Lo señalado, sin perjuicio de que puedan hacer valer sus derechos para el reconocimiento de las llamadas Zonas Mineras Indígenas de las que se hablará en un acápite posterior.

En resumen, en Colombia el control para la administración y aprovechamiento de los RNNR en el país y en los territorios indígenas, se ejerce por el Estado a través del Ministerio de Minas y Energía. El manejo de la política petrolera en sus aspectos industriales y comerciales se cumple a través de ECOPETROL; para el cumplimiento de las actividades mineras y petroleras, las entidades y personas responsables deben dar cabal cumplimiento a las normas que protegen los derechos de las comunidades indígenas y negras asegurándoles las garantías de consulta y participación.

Ecuador: Deben mencionarse, entre los ordenamientos que tratan de la administración y aprovechamiento de los RNNR en El

Ecuador en general y en las tierras de indígenas en especial, los siguientes: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley de Minería⁴², y la Ley de Hidrocarburos⁴³.

Algunas deducciones que ofrece la revisión de estos ordenamientos, son:

- Con arreglo al ordenamiento constitucional, el aprovechamiento de los RNNR debe cumplirse a favor de los intereses nacionales, en forma racional. Puede ser adelantado por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley. Esta actividad es considerada de utilidad pública y, por lo tanto, habilita al Estado para obviar las dificultades que pudieran presentar derechos de particulares, mediante recursos de expropiación si fuere necesario.

- “La actividad minera nacional se desarrolla por medio de la gestión estatal, mixta, comunitaria o de autogestión y privada. El Estado ejecuta sus actividades mineras por intermedio de la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico-Minero-Metalúrgica, la que podrá constituir compañías de economía mixta.”

- Las actividades de exploración y explotación de petróleos, las lleva a cabo el Estado ecuatoriano a través de PETROECUADOR, empresa que “podrá hacerlo por sí misma o celebrando contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana”.

- En las actividades que, para el aprovechamiento de RNNR en tierras de indígenas, llegaren adelantarse, el Estado ecuatoriano y las empresas que realicen estas labores tienen la obligación de garantizar el pleno respecto a los derechos de los Pueblos Indígenas, de acuerdo con las normas de carácter nacional e internacional acogidas por el país.

En resumen, de acuerdo a los ordenamientos legales, la administración y aprovechamiento de los RNNR en el país, constituye una actividad de utilidad pública que debe ser cumplida en forma racional, en función de los intereses nacionales, bajo la orientación del Estado, por empresas públicas, mixtas o privadas. Cuando se realice en tierras de indígenas o en áreas que puedan afectarlas, debe llevarse a cabo con pleno acatamiento de las normas especiales que protegen los derechos de estas agrupaciones.

Guayana Francesa: Las disposiciones legales que sirven de sustentación al actual régimen de administración y uso de los RNNR de los territorios indígenas, se encuentran esencialmente en los ordenamientos enunciados en este mismo capítulo al iniciar el examen del tema de la propiedad de los señalados recursos en este Departamento de Ultramar. De su revisión, en lo que concierne exclusivamente al tema de la administración y uso de ellos, extraemos algunas deducciones de carácter general que podrían apoyar el comienzo del estudio del tema, así:

- La minería en la Guayana francesa, aunque se practicó con alguna amplitud desde comienzos del siglo anterior, revistió regularmente el carácter de una labor artesanal y tuvo una importancia menor en la vida económica del país. Distintos investigadores observan que, desde la década de los años 80 del siglo pasado, ha tenido un incremento progresivo notable. Una investigación ya varias veces citada, señala que mientras en 1984, la producción guayanesa anual de oro era de 300 kg., ya en 1994 ascendía a 2.500 kg.⁴⁴ Y un informe reciente de un periódico francés, hace mención de un total de 45 toneladas como la actual producción anual de oro de la Guayana francesa⁴⁵. Se sabe de distintas fuentes que los dirigentes de Guayana, en el afán de riqueza y

nivelación social y económica con los conacionales de la Francia metropolitana, actualmente apoyan sin reservas la promoción de la minería y la construcción de vías carretables, en un país que mantiene aún más del 90% de su territorio cubierto de bosques primarios.

- En su condición de titular del dominio de las tierras ocupadas por los pueblos indígenas y comunidades cimarronas (según lo que se dijo anteriormente en este y en capítulos anteriores), el Estado francés se atribuye también el dominio de los RNNR o del subsuelo. Además, en virtud de lo establecido en el Código Minero (artículos 21, 64, 65 y concordantes), las minas no pueden ser explotadas por particulares sino en virtud de concesión del Estado, y si le pertenecen a éste, el Estado tiene la opción de explotarlas directamente o darlas en administración o de ponerlas en la condición de yacimientos abiertos a la búsqueda. De esta manera, es claro que el Estado reclama o se atribuye el poder total de administración, aprovechamiento y disposición de los recursos mineros del subsuelo de las tierras ocupadas por indígenas y cimarrones en la Guayana francesa.

- La base legal fundamental de funcionamiento de la actividad minera en la Guayana francesa se apoya en el Código Minero, aprobado durante la década de los años 50 del siglo anterior, pero cuyo texto ha sufrido múltiples reformas, la más importante en el año de 1996, orientada a flexibilizar los procedimientos de licencias como medio de promover el ingreso de capitales foráneos con destino a la actividad. Las reformas han incorporado muy pocas novedades en la salvaguarda del medio ambiente, y ninguna a favor de los derechos de las comunidades nativas que ocupan los Departamentos de Ultramar. Los permisos mineros contemplan dos modalidades principales que se distinguen por el tamaño del área

otorgada y el tiempo de vigencia del permiso. Dos instrumentos legales más, entre los muchos que conforman el régimen de la actividad minera, son: el Reglamento General de Industrias Extractivas, que fue aprobado en 1980 y ha sufrido diversas enmiendas; y el Decreto del 2001, relativo a las autorizaciones de explotación de minas en los Departamentos de Ultramar.

• En el manejo de los RNNR y de la actividad minera en general, intervienen distintas entidades nacionales de gobierno, entre las que debe señalarse: el Ministerio de Industria, el Consejo de Estado, la Dirección General de Industria, Investigación y Medio Ambiente (DRIRE), y el Departamento de Arqueología y Cultura (DRAC). Según lo determina también el Código Minero, en los Departamentos de Ultramar donde ello sea necesario, se creará una Comisión Departamental de Minas, presidida por el representante del Estado y que estará compuesta, por partes iguales, de representantes de las colectividades territoriales, de representantes de las entidades públicas administrativas involucradas, de los explotadores de minas y de representantes de las asociaciones de protección del medio ambiente de personalidad calificada. La norma añade que esta Comisión tendrá la función de emitir concepto sobre las demandas relativas a los títulos mineros, y que las condiciones de aplicación de lo dispuesto serán fijadas por decreto del Consejo de Estado (artículo 68-19). Además, de acuerdo con el nombrado Código, “En cada Departamento de Ultramar, si existiere la necesidad, las condiciones generales de ejecución y de disposición de los trabajos son determinadas por el representante del Estado en el Departamento” (artículo 68-20). No se tiene información confiable que pueda acreditar si la Comisión a la que se refiere el artículo 68-19 del Código, funciona en la Guayana francesa y, si tal sucede, si opera de acuerdo a las normas que definen su régimen.

• No se conoce una clara y pública declaración del Estado francés sobre su política minera en Guayana y sobre las estrategias de manejo de dicha política. No ha sido puesto de manifiesto tampoco en qué grado las decisiones de ejecución de dicha política son plenamente conocidas y asumidas por las autoridades francesas y en qué grado son del resorte de las autoridades departamentales de la Guayana. Se formula la inquietud porque, a pesar de los grandes vacíos que en materia ambiental y social reviste el régimen de minería francés, la práctica de la minería en Guayana desborda en gran medida el control institucional y parece actuar a la exclusiva voluntad e iniciativa de las empresas y personas dedicadas a la actividad.

• El examen de los informes disponibles, muestra como criterio central del Estado francés, el interés de favorecer un aprovechamiento inmediato e intensivo de los recursos mineros en Guayana. Para conseguirlo, sin duda con pleno conocimiento, se ha determinado aceptar simultáneamente la acción de grandes empresas mineras internacionales, de pequeñas y medianas empresas y de mineros artesanales independientes, que actúan en la mayor parte del Departamento, bajo diferentes modalidades de permisos y concesiones y, en el caso de los mineros independientes, muchos de manera ilegal o clandestina.

• Entre las grandes compañías mineras que actúan en Guayana Francesa se destaca, por el número de concesiones obtenidas y la diversidad de alianzas que maneja con otras multinacionales de la minería, la Golden Star (presente también, como se vio, en Guyana y Surinam, y responsable en el primero de estos países del monstruoso caso de la mina de OMAI), la que, en Guayana francesa, actúa a través de su filial Guyanor Resources S. A. , con intereses directos en múltiples zonas de concesión, la mayoría en fase de exploración. Entre las alianzas de

Guyanor en la Guayana francesa se encuentra la que mantiene, para la búsqueda y explotación de diamantes, sobre la concesión de Dachine y otros territorios de Guayana, con la empresa RTZ, señalada por un conoedor como “la más poderosa sociedad anónima minera del mundo”, y que, por sus actividades, “ha sido enérgicamente condenada por pueblos indígenas desde Australia hasta Madagascar, desde Norteamérica y América Central hasta Kalimantan, por ambientalistas y Presidentes, e incluso ha sido objeto de una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) y de un caso judicial patrocinado por la ONU. Sus actividades han provocado el traslado forzoso de comunidades, una grave contaminación ambiental, la destrucción de bosques tropicales húmedos, la destrucción de lugares sagrados y, en un caso, un conflicto armado total en la isla de Bougainville. Su actitud hacia los derechos territoriales de los pueblos indígenas fue resumida por el presidente de su mayor filial, Conzinc Rio Tinto of Australia (CRA), en la asamblea anual de RTZ celebrada en el año 1984: *“El derecho al territorio depende de la capacidad para defenderlo”*⁴⁶.

- Guyanor también actúa, con permisos, en la región montañosa guyanesa de Kaw, área prevista como parque natural para la protección de humedales, en cumplimiento del Convenio de Ramsar, ratificado por Francia en 1986. Aunque la legislación ambiental francesa prohíbe la actividad minera en áreas protegidas, sobre esta misma zona otras empresas, como Asarco, han obtenido permisos mineros. No está claro si el Estado retarda la creación del parque hasta recibir noticias del resultado de las exploraciones mineras, o si procederá a recortar el espacio previsto como parque para dejar manos libres a las multinacionales mineras.

- Además de las grandes multinacionales, actúan en Guayana francesa las pequeñas y medianas empresas y los mineros ar-

tesanales. El número de estos últimos resulta difícil de determinar, porque muchos actúan sin permiso. Un trabajo de la WRM, da cuenta de que en el año 2002 operaban en Guayana francesa cerca de 9 equipos de esta índole que empleaban un número indeterminado de trabajadores permanentes. El mismo informe da cuenta de que “La explotación aurífera, salvaje y destructiva, tiene lugar principalmente en la región del interior, donde están los sitios más ricos en biodiversidad y en especies endémicas. En la medida que la explotación industrial ha suplantado a la artesanal, la cubierta vegetal está cada vez más comprometida, ya que son afectadas superficies cada vez mayores de bosque. El lavado de oro en los cauces de los ríos y la utilización de mercurio por parte de las grandes empresas de la minería para mejorar los rendimientos, ha provocado la contaminación de varios ríos (Oyapock, Approuague, Mahury, Sinnamary, Mana, Maroni). Además de trastornos en la salud de la población (problemas de reflejos, de visión, de comportamiento), las elevadas dosis de mercurio utilizadas han provocado el envenenamiento de poblaciones de peces, muy importantes en la economía local”⁴⁷. Se ha establecido también que algunas grandes empresas, como las canadienses Golden Star y Cambior, arriendan espacios de sus propias concesiones a los pequeños mineros para aumentar sus ganancias⁴⁸.

- En materia de regulaciones de la actividad minera para la protección del medio ambiente, señala el ya nombrado estudio de Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement:

“La protección y la reglamentación medioambientales en la Guayana Francesa están regidas por una serie de leyes francesas y europeas. El Ministerio de Medio Ambiente es la autoridad administrativa primordial en Francia y es responsable de controlar el cumplimiento con una serie de le-

yes medioambientales. En la Guayana Francesa, la DRIRE es responsable tanto de la minería como de la protección del medio ambiente. Como indica el Comité holandés para la UICN:

*“No existe un departamento independiente que lleve a cabo una evaluación de impacto medioambiental para la actividad (minera) propuesta. La Historia ha enseñado que esto desemboca a menudo en una política que está totalmente dominada por la industria y donde las cuestiones medioambientales son ampliamente ignoradas.”*⁴⁹.

Según la legislación francesa, una solicitud de una concesión minera debe estar apoyada por estudios, denominados “*Mémoires Techniques (Memorias técnicas)*”, que deben aportar una estructura global para el desarrollo de cada proyecto, incluidas las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), las cuales son realizadas por las empresas mismas y son examinadas y aprobadas por la DRIRE⁵⁰.

- Informes diversos, de origen privado e incluso de entidades del Gobierno, dan cuenta de los graves efectos que en los diversos aspectos de la vida de las comunidades indígenas viene ocasionando la actividad minera que se cumple en sus territorios. Omitiendo la mención de los daños ocasionados en el entorno físico de los espacios tradicionales de vida de los indígenas, y los que se ocasionan sobre sus formas de organización social y económica, cabe hacer alusión a los problemas de la salud, realidad a la cual, entre muchas otras, hace mención un informe de la entidad humanitaria francesa Solidarité, en el cual se da cuenta de los resultados de un estudio sobre el grado de contaminación o envenenamiento con mercurio que padecen los diversos sectores de Guayana, como efecto del consumo de alimentos, especialmente pescado contaminado por el consumo de este metal en los ríos que reciben los desechos

de las explotaciones mineras. En el informe se muestran los altos índices que, en general, afectan a la población guayanesa, y el escandalosamente alto que afecta a las poblaciones indígenas, especialmente a la del pueblo Wayana del Sur del país. También señala el hecho de que las autoridades sanitarias francesas han impartido instrucciones a las poblaciones para impedir que la gente consuma estos alimentos, medida que los indígenas no pueden atender porque no tienen otras alternativas de alimentos a su disposición⁵¹.

- Un intento de recapitulación de las observaciones de este acápite, tendría que concretarse en el señalamiento de cómo, en uso de una discutible atribución del Estado francés, como titular del dominio sobre las tierras poseídas tradicionalmente por los pueblos indígenas de la Guayana y, en tal virtud, dueño de los RNNR o mineros, viene cumpliéndose una intensa y desordenada explotación de los señalados recursos en tales tierras, con drásticos efectos nocivos para la vida de las sociedades indígenas tradicionales del país, y para el medio ambiente y los ecosistemas naturales guyaneses. Los varios estudios realizados hasta hoy por distintas entidades y personas, llevan a la conclusión de que Francia no sólo no ha avanzado seriamente en la adopción de normas claras sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y cimarrones y de sus integrantes, sino que se ha abstenido, con grave daño de tales derechos, aún de dar cumplimiento a los escasos pero importantes compromisos internacionales que ha adquirido y a las escasas responsabilidades nacionales que ha asumido en la materia. Lo que sucede en el interior con la Guayana francesa en la actividad minera, parece darle la razón al Presidente de alguna entidad humanitaria alemana, cuando señala que *“Todo indica que el interés de Francia por la Guayana francesa, se limita al*

*Centro Europeo de Kourou (Base Espacial), pensando que la selva bien puede dejarse al arbitrio de la chusma armada del “lejano oeste”*⁵²

Guyana: Los ordenamientos legales que sirven de apoyo a la administración y aprovechamiento de los RNNR de los territorios indígenas en el país, son básicamente los señalados al iniciar, dentro de este mismo capítulo, el enunciado de las observaciones relativas a la propiedad de tales recursos. Del examen de las normas correspondientes a la materia de este acápite resulta posible extraer algunas deducciones que puedan servir de orientación para su estudio, así:

- El manejo o administración y el uso de los RNNR o del subsuelo en Guyana, depende en su más alto nivel del Ministerio de Minería, y la entidad responsable especialmente es la llamada Comisión de Geología y Minas de Guyana (GGMC), que, al menos formalmente, apoya sus decisiones en el Código de Minería y tiene entre sus funciones específicas importantes: promover el aprovechamiento de los recursos mineros, promover medidas para el comercio de los minerales, y regular todo lo relacionado con los permisos y licencias para las actividades prospectivas.

- A pesar de la importancia que para Guyana representa la actividad minera, como un factor determinante en la vida económica y en la provisión de recursos para el fisco, ni el Ministerio de Minería ni la GGMC cuentan con la infraestructura física, jurídica y financiera, ni con el personal de técnicos y administradores que puedan garantizar una constante y sólida labor de evaluación y seguimiento de las actividades de las compañías. Se ha señalado también por algunos investigadores, que pesan sobre la GGMC múltiples acusaciones de corrupción y que, en materia de seguimiento y control de los impactos ambientales de la

minería, la nueva Agencia de Protección Ambiental del Gobierno carece todavía de reglamentos para atender sus responsabilidades en la materia⁵³.

- La información disponible deja saber, de otra parte, que la expansión de la minería en Guyana ha tenido un rápido crecimiento desde 1980, porque ha sido elegida como un factor fundamental en la estrategia de desarrollo nacional, con el apoyo de organismos de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial⁵⁴. Este crecimiento desordenado y sin control, se afirma, se ha cumplido “en medio de una completa falta de consideración con los pueblos amerindios que allí han vivido durante siglos utilizando los recursos de manera sustentable...”⁵⁵. La misma fuente últimamente citada, hablando de los sectores indígenas afectados, dice que “la destrucción de los recursos naturales de los que dependen las poblaciones locales para su sobrevivencia ha impactado la vida cotidiana de los indígenas, especialmente sobre la provisión de alimentos. Ahora les resulta difícil encontrar pescado en el antes rico río Mazaruni. El ruido provocado por la minería y la caza desafortunada que realizan los mineros, ha provocado una disminución de la riqueza y abundancia de animales. La destrucción de las economías locales ha ido paralela con el surgimiento de serios problemas sociales, tales como alcoholismo, abuso sexual, prostitución y racismo”⁵⁶.

- El estudio *Socavando los Bosques*, ya citado, al referirse a la cobertura territorial de las concesiones mineras en Guyana, señala que para el año 2000 de tal estudio, las concesiones mineras para explotar oro y diamantes, comprendían un 40% del país, “siendo las incorporaciones más recientes las de 2, 1 millones de hectáreas a la empresa canadiense Vannessa Ventures, y de 3, 2 millones de hectáreas -casi el 25% del país-

a una empresa sudafricana, Migrate Mining Ltd. Esta última concesión incluye la mayor parte de los territorios ancestrales de las comunidades Akawaio, Arecuna, Patamona, Wai Wai, Macusi y Wapisiana, que no fueron consultadas ni informadas acerca de la concesión. Un mínimo de 48 poblados indígenas se halla situado dentro de estas dos concesiones solamente, que tienen más del triple de extensión que todos los territorios indígenas reconocidos juntos en Guyana. Ambas concesiones abarcan bosque tropical rico y variado⁵⁷.

- Al referirse de manera explícita a los efectos de la actividad minera, un estudio de Lawrence Alselmo y Fergus Mackay dice: “La actividad minera no sólo no ha cumplido su promesa de proporcionar los beneficios sociales prometidos, sino que también ha tenido una repercusión importante sobre el territorio, la subsistencia y otros derechos indígenas, tanto por las limitaciones de acceso como a causa de la degradación medioambiental y la alteración de la sociedad. Se calcula que los pequeños mineros vertieron unas 50 toneladas de mercurio al medio ambiente durante los años 1989 a 1994; en 1997 y 1998, se calculó que los índices de vertido de mercurio fueron el 25% mayor por año que los de 1989 a 1994. Muchos sistemas acuáticos han sido destruidos, reduciendo de modo notable las provisiones de pescado y las fuentes de agua limpia. Un vertido de cianuro en 1995, ocurrido en la mina OMAI gestionada por canadienses impidió a las comunidades indígenas pescar durante un mínimo de tres meses y obligó a muchos indígenas a recorrer largas distancias en busca de agua potable. La contaminación producida por metales pesados nunca se ha evaluado. Las capacidades de control y regulación gubernamentales son mínimas o no existen, y las leyes vigentes no se hacen cumplir”⁵⁸.

- No obstante los efectos profundamente traumáticos que la minería ha ocasiona-

do y sigue ocasionando a los pueblos y comunidades indígenas de Guyana, el Gobierno de la Nación ha venido considerando como su responsabilidad a favor del país y de su desarrollo, mantener su política de aprovechamiento intensivo de los recursos naturales, especialmente de los recursos mineros. El proyecto de Estrategia Nacional para el Desarrollo de Guyana, de 1996, dice: “El Servicio Geológico y Minero siguen siendo consciente de que la finalidad del desarrollo de la minería del oro es hallar otras ‘OMAI’⁵⁹ y alcanzar alto niveles de producción de los sectores mineros auríferos de pequeño y mediano tamaño. La exploración y el desarrollo del sector diamantífero también están siendo fomentados”⁶⁰.

- Unos pocos ordenamientos del país traen normas que intentan ofrecer algunas garantías a los pueblos y comunidades indígenas, frente al avance de la minería. Así, el Código o Ley de Minería determina que toda la tierra ocupada o usada por las comunidades amerindias y toda la necesaria para asegurar su asentamiento y goce tranquilos, deberá presumirse por ellas ocupada (artículos 111 a 115). Tal disposición representa, sin duda alguna, un reconocimiento no sólo de la ocupación indígena en sí, sino de ésta como un derecho que debe ser respetado, y respetado sin consideración a que los indígenas tengan títulos escritos emanados del Estado o no los tengan. La misma Ley de Minería contiene, además, diversas limitaciones generales y específicas sobre el otorgamiento de permisos mineros, según que se trate de permisos de pequeña, mediana o gran escala. En el caso de los primeros (de pequeña escala), la Ley prohíbe este tipo de minería en las tierras ocupadas o utilizadas por los amerindios (artículo 112); los reglamentos de la Ley también prohíben la minería de mediana escala en tierras tituladas, incluidas las tierras indígenas (formulario 5 B); para la gran minería, no hay limitaciones de importancia.

• Las pocas normas señaladas, orientadas a la búsqueda de algún grado de seguridad para los indígenas, por lo que se puede colegir de estudios e informes, son permanentemente quebrantadas. La pequeña minería se sigue practicando en tierras indígenas. La mediana también se practica en tierras indígenas porque la norma hace mención únicamente de tierras tituladas, y porque aún de las tituladas quedaron excluidos de la propiedad indígena los ríos y las tierras vecinas a éstos. Sobre las grandes explotaciones mineras, da cuenta uno de los estudios realizados que, para la fecha del mismo, año 1999, estaban trabajando en Guyana, a menudo en tierras de indígenas con título de propiedad o sin él, “más de 35 multinacionales, muchas de ellas con permisos de gran escala”. Y añade el estudio en cuestión que en aquel año del estudio, la GGMC predecía que un año después los permisos para la minería aumentarían el 30%⁶¹. Se hace mención en todos los estudios e informes, de las continuas reclamaciones indígenas, para que al menos las normas existentes tengan cumplimiento, pero sin resultados positivos. La situación parece reflejarse nítidamente en esta breve conclusión de un informe de un funcionario del Banco Mundial: “Las leyes de los amerindios y las disposiciones constitucionales desde la época colonial no se hacen cumplir y existen sólo en el papel”⁶².

Perú: Son ordenamientos legales importantes en el señalamiento de las reglas generales de administración y aprovechamiento de los RNNR en el Perú y en las tierras de las comunidades indígenas, entre otros, los siguientes: El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales⁶³, la Ley General de Minería⁶⁴, Ley Orgánica que norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio nacional⁶⁵, y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

Con fundamento en la revisión de los señalados ordenamientos se formulan las siguientes deducciones:

• El Estado Peruano ha conferido al Ministerio de Energías y Minas, la responsabilidad de orientar las actividades de administración, manejo y aprovechamiento de los RNNR (de minas e hidrocarburos). Se le han trazado como guías orientadores de la labor de aprovechamiento, la necesidad de hacerlo a través de la acción empresarial del Estado y los particulares; y en el caso de los hidrocarburos, se ha definido que la actividad debe orientarse dentro de los principios de “la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica con la finalidad de lograr el bienestar de la persona humana y el desarrollo nacional”.

• Las normas han definido el interés para que las políticas de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en general, se cumplan con la participación de la ciudadanía. Para el efecto, se ha reconocido a los ciudadanos el derecho de “formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia”.

• La Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, de aprobación reciente, ha consagrado algunas normas perentorias que buscan hacer más rigurosa la realización de los estudios de impacto ambiental y la participación de la ciudadanía, especialmente para aquellos proyectos con mayor potencial de impacto ambiental y social.

• La ratificación del Convenio 169 representa un elemento de forzoso cumplimiento en las actividades de aprovechamiento de RNNR que llegaren a cumplirse en territorios indígenas.

En resumen, El Estado Peruano ha conferido la dirección de la política minera y petrolera al Ministerio de Energía y Minas y ha determinado que tal política tenga un

carácter empresarial, abierto a la iniciativa privada. En los últimos años se ha aceptado legalmente la necesidad de asegurar la participación ciudadana, en la definición y cumplimiento de las políticas de aprovechamiento de los RNNR, y la importancia de procurar mayor rigor en la exigencia de los estudios de impacto y en la obtención de las llamadas certificaciones ambientales para los proyectos potencialmente nocivos.

Surinam: Los ordenamientos y textos legales en los cuales se apoya el sistema de administración y de uso de los RNNR de Surinam, son esencialmente los que aparecen señalados en el inicio del acápite de este mismo país, correspondientes al tema de la propiedad de tales recursos. De su revisión, en lo que dice relación con las materias de administración y uso o aprovechamiento de los mismos, pueden enunciarse algunas deducciones generales, así:

- La actividad minera ha representado un factor importante en la vida económica de Surinam desde hace largo tiempo. La explotación de bauxita, especialmente con destino al mercado norteamericano, empezó a representar una fuente determinante en la vida del país desde las primeras décadas del siglo anterior hasta mediados del siglo, cuando Surinam llegó a convertirse en el primer productor mundial de este mineral. Aún en el año de 1998, la venta de bauxita representaba el 70% de los ingresos de divisas en la comercialización internacional de productos del país⁶⁶. Aunque durante todo el tiempo de la Colonia y aún en los primeros años de vida como República, se realizaron actividades de exploración y explotación de algunos minerales y maderas del país, estas acciones no alcanzaron proporciones que pusieran en peligro los ecosistemas forestales o significaran daño de alto riesgo para el mantenimiento del medio ambiente y para la seguridad y la vida de las poblaciones nativas.

- Los problemas de carácter político y administrativo del país que sucedieron al hecho de la independencia, el advenimiento al poder en 1980 de un régimen de dictadura militar que propició múltiples abusos y desconocimiento de los derechos humanos, y que favoreció la corrupción en todos los niveles de la administración pública, y el surgimiento de un conflicto armado de amplias proporciones que se prolongó hasta 1992, sumieron a la amplia mayoría de la población en los más bajos niveles de pobreza y a la nación en una crisis fiscal de difícil solución y graves consecuencias. Al retorno de los gobiernos civiles en 1991, y con el fin del conflicto en 1992, se visualizó y decidió como única vía posible de reestructuración de la maltrecha economía nacional y fortalecimiento de las finanzas públicas, la necesidad al país de abrir su territorio al ingreso de capitales extranjeros que favorecieran en algún grado la ocupación de la mano de obra vacante y dejaran algunos ingresos al erario público. Fue así como se determinó, con la asesoría y el apoyo de varios organismos internacionales de crédito, como una alternativa llamativa para el capital foráneo, la apertura del territorio nacional a la explotación de los recursos mineros y forestales, un ámbito inobjetablemente atractivo para las empresas multinacionales.

- Con el evidente propósito de habilitar a las autoridades del Estado, para facilitar los acuerdos y contratos con las empresas que pudieran invertir recursos de capital en el aprovechamiento de los recursos mineros y forestales, desde los años 1986 y 1987, se había procedido a la reforma de algunos ordenamientos que eventualmente pudieran dificultar este propósito. Así se cumplió la reforma de 1986 de las normas sobre minería y la constitucional de 1987, a las que ya se hizo mención anteriormente. En virtud de la reforma constitucional, llegó el Estado

a determinar que las “riquezas y recursos naturales” eran “propiedad del Estado”, y a atribuirse “el derecho inalienable a asumir la total posesión de los recursos naturales con el fin de dedicarlos a las necesidades del desarrollo económico, social y cultural de Surinam” (artículo 41).

- Señala uno de los estudios ya citados, a propósito del principio consignado en el artículo 41 de la Constitución Política, que en virtud del mismo, “el Estado mantiene el derecho a otorgar concesiones en cualquier parte de Surinam. La legislación nacional no exige que se consulte o incluso se informe a las comunidades indígenas y cimarronas si se otorga una concesión en sus territorios ancestrales. La legislación tampoco incluye protección alguna para sus zonas agrícolas y otras tradicionalmente ocupadas y utilizadas. El art. 35 de la Ley de 1952 declara que *“ninguna concesión infringirá los derechos de los cimarrones y de los amerindios a sus poblados, sus asentamientos y sus huertos agrícolas, que pueden estar situados en la parte asignada del territorio estatal.”* Esto se sustituyó en el Decreto de 1986 (Art. 25. b), sólo por la obligación de mencionar a cualesquiera comunidades afectadas en una petición para un permiso de exploración y no hay evidencia alguna de que se haya cumplido alguna vez con este requisito o que haya sido hecho cumplir por la Dirección de Geología y Minas (GMD)”⁶⁷.

- Desde los años 1990 y 91, el Gobierno de Surinam inició una campaña tendiente a promover la vinculación de empresas forestales y mineras al país, para el aprovechamiento de los recursos naturales. Se apunta por diversas fuentes que la primera multinacional minera en vincularse a Surinam fue la canadiense Golden Star Resources en 1991. Luego le habrían seguido otras de la misma nacionalidad, como Blue Ribbon Resources, Canarc Resources, Cambior, Placer Dome, Savannah Resources y Att-

wood Gold, la australiana Broken Hill Proprietary, y la estadounidense Homestake. Para 1999 estas empresas habrían obtenido concesiones para exploración y explotación de recursos sobre un área equivalente al 30% de la superficie del país⁶⁸. Después de las anteriores, han seguido llegando otras compañías mineras a explorar y explotar diversos minerales. Dos de las últimas en concretar acuerdos con el Gobierno, a fines del año 2002, fueron la Alcoa LLC de Pittsburgh y BHP/Billiton de Australia, que se proponen actuar conjuntamente para explorar y explotar yacimientos de bauxita en el oeste de Surinam⁶⁹. La totalidad de estas empresas han obtenido concesiones sobre tierras donde tienen sus asentamientos, áreas de cultivo y zonas de pesca y cacería, numerosas comunidades indígenas. Sólo a manera de ejemplos, puede nombrarse los casos de: 19 poblados indígenas y cimarrones ubicados en concesiones de la Golden Star Resources; numerosas comunidades Indígenas y cimarronas, de Mataway y Wayana, zonas dadas en concesión a Canarac, Blue Ribbon y Golden Star; y un número aún no determinado de aldeas indígenas y cimarronas, asentadas en las nuevas concesiones de Alcoa LLC y BHP/Billiton. Gran parte de estas comunidades y de muchas más que habitan espacios otorgados a otras empresas, empiezan a ver perdida parte importante de sus territorios tradicionales, contaminados sus ríos para la pesca, invadidos sus asentamientos, saqueadas sus áreas de cultivo, y quebrantados el orden y la tranquilidad de la vida doméstica y la organización social.

- A la presencia y los problemas derivados de la actividad de las grandes compañías, debe añadirse la labor de minería artesanal o de pequeña escala que, en Surinam, se mantiene como un componente importante en el aprovechamiento de los RNNR. Uno de los estudios que aportan la infor-

mación disponible sobre este país, dice acerca de la naturaleza y las características de funcionamiento de esta modalidad de minería: “La mayoría de la actividad minera en Surinam es, hoy día, de pequeña escala. Un total de 10. 000 habitantes de Surinam, muchos de ellos cimarrones, y de 15. 000 a 40. 000 brasileños desarrollan actividades mineras en los bosques de dicho país. La mayoría de los brasileños llegó entre 1997 y 1999, después de que el Gobierno comenzase a otorgar permisos de un año por 200 dólares USA. Esta masiva entrada de mineros ha generado tremendos problemas sociales y medioambientales en el interior. Se ha informado sobre enfrentamientos armados entre brasileños y cimarrones, se ha asesinado a cimarrones y se han destruido zonas de cultivo. Se estima que, sólo en el año 1998, se vertieron unas veinte toneladas de mercurio, mientras que muchos cursos de agua del interior son actualmente inadecuados para el consumo humano por causa de la sedimentación y la contaminación. Por ejemplo, los cimarrones Marawai tienen que importar agua de la ciudad porque sus ríos y colinas están ahora muy contaminados. Los indígenas Wayana señalan que actualmente no pueden utilizar el río principal de su territorio por causa de la contaminación”⁷⁰.

• Uno de los factores de mayor incidencia en las modalidades de cumplimiento de las actividades mineras en Surinam, como lo han señalado informes y estudios de diversas entidades y personas, se encuentra en el desorden administrativo que distingue el modo de operar de las entidades públicas del país. Dice a propósito de este tema el estudio de Kambel y Mackay: “Surinam no tiene un programa político coherente con los pueblos indígenas y cimarrones, el ambiente, el desarrollo sostenible o el manejo de los recursos. La vasta mayoría de decisiones son tomadas por una pequeña minoría

de personas, quienes ejercen su autoridad principalmente a través de decretos con pocas restricciones y alguna negligencia. La capacidad de auditoría institucional es casi inexistente y existen serios interrogantes sobre la capacidad en que estará el Estado de controlar las actividades de minería dados los poderosos intereses que tiene en esas actividades. Ahora, Surinam no tiene leyes ambientales que puedan ser usadas para regular el impacto ambiental de estas actividades. Aunque se ha creado un instituto para el desarrollo e implementación de la legislación ambiental, todavía no produce ningún resultado. Entretanto una compañía de bauxita ejerce actividades mineras en una reserva natural al oriente de Surinam (wane Kreek), los mineros locales y los brasileños han destruido grandes áreas de la Reserva Natural de Bronsberg, y a menos de una hora en carro de la ciudad, mineros locales e internacionales están volviendo una ruina grandes áreas en el resto del interior”⁷¹.

• Las sucintas reflexiones precedentes permiten afirmar sin ninguna duda que, como resultado de las actividades mineras en el país, los pueblos indígenas y las comunidades cimarronas, han recibido en las últimas décadas y están recibiendo actualmente serios daños en su vida y en su patrimonio físico y cultural, que representan el quebrantamiento sistemático de sus derechos fundamentales como sociedades étnicamente diferentes y como personas. A los problemas específicos ya señalados, debe añadirse el hecho cierto de que un número importante de comunidades han sido forzadas a desplazarse de sus espacios tradicionales de vida, o están amenazadas con procedimientos para la realización compulsiva de tales desplazamientos, sin que existan normas y procedimientos que les permitan controvertir las acciones arbitrarias de las autoridades y los agentes de las compañías.

Como una inusitada confesión de parte del Estado, sobre la voluntad incontestable para avanzar en sus planes de aprovechamiento de los RNNR, sin consideración a la violación de los derechos humanos de indígenas y cimarrones, y al tiempo como una advertencia a las comunidades, podrían ser entendidas las palabras del Jefe de la Dirección de Geología y Minas (GMD) de Surinam cuando declara que: *“Las comunidades locales preexistentes serán barridas por el desarrollo de la minería, por lo que el reasentamiento de la población y las actividades económicas tradicionales como la caza, la pesca, la silvicultura y la minería a pequeña escala podrían verse muy afectadas. En el sector de la minería de bauxita y del oro, el tipo de repercusión sobre las comunidades locales oscila entre limitado y amplio”*⁷².

Venezuela: Se pueden señalar como ordenamientos de especial interés para las actividades de administración y aprovechamiento de RNNR en Venezuela, entre otras, las siguientes: el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley Orgánica de Hidrocarburos⁷³, la Ley de Minas⁷⁴, y la Ley de Diversidad Biológica⁷⁵. Son deducciones resultantes de la revisión de los textos referidos, las siguientes:

- Las actividades de administración y aprovechamiento de los RNNR, especialmente en lo concerniente a la actividad minera y petrolera, son declaradas como de utilidad pública, y la planificación y dirección de las políticas con ellas relacionadas son confiadas al Ministerio de Energía y Minas. Estas actividades, según las regulaciones que traen los ordenamientos, deben estar dirigidas a “fomentar el desarrollo integral, orgánico y sostenido del país”, y deben cumplirse “científica y racionalmente, con arreglo al principio del desarrollo sostenible.

- Las nuevas normas legales sobre medio ambiente y conservación de la diversidad

biológica imponen hoy al Estado venezolano que todas las actividades que potencialmente puedan representar riesgos de daño para el medio ambiente y los recursos naturales, tengan que ser precedidas de los estudios correspondientes para la determinación de los riesgos y la adopción de las medidas preventivas y de mitigación que sean del caso. Se ha previsto que en estos estudios se tome en consideración la opinión de las comunidades humanas y se les asegure un amplio margen de participación, lo mismo que en el seguimiento de las obras.

- En el cumplimiento de las actividades de aprovechamiento de los RNNR en territorios indígenas, además de dar cumplimiento a las disposiciones generales que demandan estudios y medidas de precaución para evitar o remediar impactos dañinos, deberá darse por el Estado y las empresas, estricto cumplimiento a las normas especiales relacionadas con el respeto a los derechos indígena.

En resumen, ha definido el Estado venezolano el aprovechamiento de los recursos mineros y petroleros como actividades de interés público, y ha confiado al Ministerio de Energía y Minas la orientación de las políticas de administración de las mismas. Ha acogido también ordenamientos especiales para asegurar que aquellas actividades se cumplan sin daño para el medio ambiente y las poblaciones humanas.

Poder indígena de disposición sobre los RNNR de sus territorios

Bolivia: Como ordenamientos importantes en la fijación de normas para determinar el poder de disposición, intervención o decisión que pueden tener los pueblos y comunidades indígenas en Bolivia, con ocasión de las actividades (de administración y aprovechamiento) relacionadas con

los RNNR de su territorio, pueden mencionarse, entre otros: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, la Ley de Hidrocarburos⁷⁶, Reglamento de la Ley de Hidrocarburos⁷⁷, Código de Minas⁷⁸, y Reglamento de la Pausa Ecológica Histórica⁷⁹.

De la lectura de estos instrumentos legales, pueden señalarse, entre otras, las siguientes observaciones de carácter general:

- Los pueblos y comunidades indígenas deben ser respetados en sus derechos económicos, sociales y culturales, cuando se intente realizar actividades tendientes a cumplir el aprovechamiento de RNNR en sus territorios.

- Según lo previsto en los ordenamientos actualmente vigentes en el país, los indígenas, en defensa de sus derechos, deben ser consultados a través de procedimientos adecuados que les permitan conocer la naturaleza y características de los proyectos que han de cumplirse, de tal manera que puedan evaluar los riesgos que podría representar para ellos la ejecución de las obras.

- Las leyes sobre actividades petroleras y mineras contemplan de manera explícita la responsabilidad de garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas consagrados en el ordenamiento constitucional y en el Convenio 169, por lo que resulta obligatorio para el Estado y las empresas que realizan estas actividades, adelantar los estudios y las consultas correspondientes. Y resulta también claro que, si no se llegare a cumplir en debida forma con tales exigencias, los pueblos y comunidades indígenas afectados tendrían la opción de entablar las demandas legales contra la validez de los actos o determinaciones del Estado que se hubieren producido y el resarcimiento de los perjuicios que se les hubiere ocasionado.

- Contempla el Convenio 169, ratificado por Bolivia, la opción para que los pueblos

y comunidades indígenas puedan participar en los beneficios que produzca el aprovechamiento de RNNR en sus territorios.

- Aunque algunas de las normas de superior jerarquía (Convenio y Constitución Política) que consagran derechos especiales para la participación indígena no han tenido un desarrollo en disposiciones legales y operativas especiales, este vacío no exime al Estado boliviano de darles pleno cumplimiento. Sin embargo, se echa de menos la existencia de reglamentos claros y específicos que determinen los procedimientos a seguir para adelantar los estudios y las consultas cuando se trate de actividades en territorios indígenas y para definir la eventual participación indígena en los beneficios de las actividades emprendidas.

Brasil: Representan ordenamientos de interés especial en la definición del régimen concerniente al poder de disposición de los pueblos y comunidades indígenas del Brasil, sobre los RNNR de sus territorios: la Constitución Política, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, el Estatuto del Indio, el Código o Ley de Minería, la Ley que crea el permiso para el trabajo *garimpeiro*, y el Decreto que reglamenta la nombrada ley. La revisión de las normas de estos instrumentos legales, en lo que dice relación con el tema, puede traducirse en algunos enunciados generales útiles para iniciar el estudio del mismo, así:

- No tienen los indígenas ningún poder real de disposición sobre los RNNR de sus territorios, ya que el Estado no sólo es el titular del dominio de estos recursos, sino que se reserva la atribución exclusiva y discrecional de su administración, uso y disposición.

- Tienen, no obstante, los indígenas poder de incidir en las decisiones que tome el Estado en las políticas que adopte para otorgar concesiones o permisos o licencias de aprovechamiento de los señalados recur-

sos, ya que cualquier autorización para el aprovechamiento minero o hidrocarburífero en estas áreas indígenas, debe ser aprobado por el Congreso Nacional y, antes de esta aprobación, este órgano del poder público deberá oír a los pueblos y comunidades indígenas potencialmente afectables con la decisión. Además de los derechos y garantías que, en estas eventualidades, la Constitución otorga a los indígenas en defensa de sus derechos, estos pueblos y comunidades encuentran respaldo a los mismos en las disposiciones que, en esta misma materia, trae el Convenio 169 de la OIT.

- Los pueblos y comunidades indígenas tendrían también la opción y capacidad de hacer seguimiento y control a las nombradas iniciativas o proyectos de explotación de RNNR en sus tierras, apoyados en los recursos que les ofrecen las herramientas de defensa del medio ambiente en la legislación del país, fundamentalmente en las cuatro siguientes: la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), que se cumple por medio de un estudio que comprende un conjunto de actividades técnico-científicas destinadas a la identificación, previsión y valoración de los impactos, y al análisis de alternativas; el Plan de Control Ambiental (PCA), que es el proyecto de las actividades técnicas y científicas propuestas para minimizar los impactos ambientales generados por la extracción del mineral; el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas, o conjunto de actividades propuestas para rehabilitar las áreas deterioradas; y la Licencia Ambiental, que es la autorización de la entidad competente para que el solicitante pueda iniciar las actividades propuestas. Aunque todos estos recursos, en su manejo, dependen fundamentalmente de los organismos públicos responsables, los pueblos y comunidades indígenas, como entidades legalmente habilitadas, en defensa de sus derechos y del medio ambiente, pueden deman-

dar y obtener la participación para intervenir en las distintas fases de proceso aportando información y revisando y cuestionando, si fuere el caso, la información allegada para la obtención de las licencias. También tienen esta capacidad de gestión una vez otorgadas las licencias, para informar si las empresas mineras se sujetan o no a las condiciones impuestas por las leyes y a las mismas condiciones que determinaron la expedición de las licencias.

- Tienen, en fin, los pueblos y comunidades indígenas facultades exclusivas, en el ámbito de sus propios territorios, para practicar la actividad minera artesanal que practican los garimpeiros, sujetándose obviamente al cumplimiento de las normas ambientales en general y a las que trae de manera específica la Ley que crea el permiso para el trabajo garimpeiro.

Colombia: Los ordenamientos legales colombianos que definen las opciones de decisión y participación de los pueblos y comunidades indígenas, con motivo de las actividades de administración y aprovechamiento de los RNNR en sus territorios, son, entre otros, los siguientes: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, Ley sobre Comercio y Explotación de Platino⁸⁰, Ley de Comunidades Negras⁸¹, Código de Minas⁸², Decreto por el cual se reestructura el Ministerio de Minas y Energía⁸³ y Reglamento de la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales de su territorio⁸⁴.

Algunas deducciones generales que deja el examen de los ordenamientos señalados, son las siguientes:

- Colombia ha acogido en su Constitución y con la ratificación del Convenio 169, normas de carácter general que comprometen al Estado nacional en el debido respeto a los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas y a los dere-

chos de sus integrantes como personas, con motivo del aprovechamiento de recursos naturales en sus territorios.

- En la misma Constitución y en varios textos que la han desarrollado, el Estado colombiano ha definido su compromiso para que de los beneficios que, por concepto de regalías, percibe el Estado por la explotación de recursos naturales de las actividades minera y petrolera, se aplique un porcentaje en beneficio de las entidades territoriales, entre las cuales se hallan los Territorios Indígenas.

- Tanto en los ordenamientos especiales que existen sobre actividades mineras, como en otros que definen funciones de Ministerio responsable de las actividades mineras y petroleras, se reafirma la responsabilidad para que las obras que se proyecten en estas materias, cumplan con las exigencias de estudios y consultas a los pueblos y comunidades indígenas, cuando las obras se proyecten sobre áreas ocupadas por estas poblaciones.

- El Régimen minero colombiano ha abierto un espacio de participación a los pueblos y comunidades indígenas para ofrecerles la opción de intervenir, cuando lo juzguen posible y conveniente, en el manejo y control de las actividades mineras dentro de sus espacios de vida. El espacio se les ofrece con la creación de las llamadas zonas mineras indígenas, dentro de las cuales las comunidades tienen prioridad para el aprovechamiento minero de los recursos de sus propios territorios.

- También se ha aprobado un reglamento especial que contempla los procedimientos con sujeción a los cuales deberán cumplirse las exigencias de estudios y de consulta previa con las comunidades indígenas y negras, cuando se proyecten actividades de aprovechamiento de recursos en las mismas tierras de su propiedad. En este reglamento, es importante señalar la clara aceptación de

la participación indígena en todo el proceso de estudios anteriores a la consulta y la concreción de responsabilidades precisas al Estado y las empresas, para dar a conocer a los indígenas la naturaleza y características de los proyectos.

En resumen, el Estado colombiano ha aceptado en los ordenamientos legales, las obligaciones para que, en las actividades de aprovechamiento de los RNNR de los resguardos indígenas, se asegure el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas como comunidades y como personas. Se han realizado también avances importantes en la legislación, al abrir algunas opciones a los pueblos y comunidades para que, si lo consideran conveniente y posible, puedan participar como empresa en el aprovechamiento de los recursos de sus propios territorios. También, para los estudios y las consultas requeridas en el otorgamiento de licencias o concesiones para la explotación de recursos en tierras de comunidades indígenas o negras, se ha aprobado un reglamento que contribuye a poner claridad en estos procedimientos.

Ecuador: Se pueden señalar entre los ordenamientos que contribuyen a definir los poderes o atribuciones de decisión y participación de los pueblos y comunidades indígenas, con ocasión de la administración y aprovechamiento de los RNNR de sus territorios, los siguientes: la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, el Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarbúferas⁸⁵, la Ley de Gestión Ambiental⁸⁶, y la Ley de Minería⁸⁷.

El examen de estos ordenamientos, permite deducir algunas observaciones de carácter general, entre las que pueden nombrarse:

- El Ecuador, como los demás países de los que se ocupa este Manual, ha aprobado normas de orden constitucional e interna-

cional que comprometen al Estado en la garantía plena de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos y comunidades indígenas, cuando se trate de adelantar labores de aprovechamiento de RNNR en los territorios de estas agrupaciones.

- Las leyes sobre explotación minera y de hidrocarburos, por su parte, consagran amplias disposiciones en las que se definen con mucha precisión las responsabilidades de estas empresas para realizar sus actividades con métodos y técnicas que minimicen los daños en las áreas ocupadas y vecinas, para lo cual deberán cumplir los estudios técnicos que fueren necesarios y, si tales daños llegaren a ocasionarse, estarán obligadas a resarcirlos, quedando expuestas, si el incumplimiento de las normas se repitiere, a la cancelación de la licencia o concesión.

- Las normas legales también han otorgado a las personas y comunidades humanas que tuvieran conocimiento de la violación de las normas ambientales, ocasionada con motivo de la explotación de los RNNR, acción pública para denunciar tales violaciones, sin perjuicio de las demás acciones a que hubiere lugar si los denunciantes hubieran recibido perjuicios susceptibles de resarcimiento.

- El Estado ecuatoriano ha acogido también un “Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas. Este Reglamento se ocupa de definir los procedimientos con arreglo a los cuales deberá cumplirse la responsabilidad de la consulta y deberá darse la participación de los pueblos y comunidades indígenas, autodefinidos como nacionalidades, “en los procesos relacionados con la consulta, la elaboración de los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo ambiental, incluidos los planes de relaciones comunitarias”, y de participación en los beneficios de las explotaciones.

En resumen, el Estado ecuatoriano ha acogido dentro de su legalidad, con la aprobación de las normas constitucionales y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el compromiso de asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas con motivo del aprovechamiento que se haga de RNNR en el ámbito de los territorios indígenas. También se han acogido normas que hacen explícitas las responsabilidades de Estado y empresas en el cumplimiento de actividades de exploración o explotación de los bienes objeto de sus actividades, que fijan sanciones y crean acciones para la reclamación pública contra las violaciones de los ordenamientos. Se ha fijado también un Reglamento especial que define con bastante precisión los derechos de consulta y participación de los pueblos y comunidades con motivo de actividades de empresas petroleras.

Guayana Francesa: Las normas legales que prestan algún soporte al tema del poder de disposición que tendrían los pueblos y comunidades indígenas y cimarrones en la Guayana francesa, sobre los RNNR de sus territorios, se hallan contenidas básicamente en los mismos ordenamientos mencionados en este mismo capítulo al iniciar el examen del tema de la propiedad sobre tales recursos. De la revisión de dichas normas, resulta posible señalar algunas observaciones generales para el estudio del tema, así:

- Tradicionalmente los pueblos y comunidades de indígenas y cimarrones de la Guayana francesa, han definido las formas de administración y uso de las tierras y recursos naturales de su entorno, de acuerdo con sus usos e instituciones consuetudinarias. Estas formas de administración y manejo han incluido también el poder de disposición y aprovechamiento de los RNNR o recursos del subsuelo, aunque por su tradición los indígenas no han tenido como actividad económica fundamental la minería.

En todo caso, en el ejercicio de ocupación y aprovechamiento de la tierra, cada pueblo ha tenido regularmente definido su espacio de uso habitual, que ha estimado como su territorio, diferente del espacio de otras agrupaciones. Como estos pueblos nunca han renunciado a su dominio tradicional en la tierra, ni la han cedido, ni les ha sido arrebatada en guerra, la consideran suya, de su propiedad, y sobre esta base procuran defenderla. En palabras de un dirigente indígena de la FOAG, “Los pueblos autóctonos no han cedido jamás la soberanía a Francia que les ha impuesto su concepto de ciudadanía. Al contrario, ellos han sido las víctimas del genocidio durante los siglos pasados y de un etnocidio que perdura hasta el día de hoy”⁸⁸.

- Como dueños históricos de las tierras y del suelo que ocupan, y porque aceptan la nueva realidad de la articulación política de Guayana al Estado francés, continúan demandando a éste el reconocimiento formal y el respeto de sus derechos en el territorio que tradicionalmente han ocupado; y continúan demandando un grado razonable de autonomía para el manejo de sus propios asuntos de comunidad, incluyendo la administración y uso de los recursos que les han permitido sobrevivir como sociedades culturalmente diferenciadas.

- Otra posición clara de los indígenas de la Guayana francesa es la necesidad de que el Estado, en cumplimiento de las responsabilidades que le atribuyen las normas legales, adopte las medidas para que sus derechos como sociedades y como personas no sean quebrantados con ocasión de las actividades de obras autorizadas por el Estado, especialmente con motivo de las actividades mineras que, de manera discrecional e inconsulta, se han venido autorizando en tierras ocupadas por comunidades de indígenas y cimarrones. La mención de algunos casos del esfuerzo de defensa cumplido por

los pueblos indígenas y sus organizaciones, dan prueba de ello.

- Informes de la Alianza Amazónica dan cuenta de que la FOAG, con la colaboración de la mencionada Alianza, presentó en el mes de Diciembre del 2000 una demanda a las autoridades del Departamento, “afirmando que el mercurio que se utilizó para obtener el oro ha contaminado el agua y las fuentes de alimentación de los pueblos indígenas Wayana y Emérillon. Dos informes del Instituto Nacional de Investigaciones Médicas de Francia respaldan la afirmación, notando específicamente el efecto tóxico del mercurio methyl sobre las funciones neurológicas e intelectuales de los afectados. Aunque los informes no hacen mención del impacto del envenenamiento sobre el sistema inmunológico y las características genéticas de las poblaciones, se ha identificado tales efectos en casos parecidos, por ejemplo con los Inuit de Canadá. Los demandantes solicitan que las autoridades cumplan con los reglamentos existentes sobre el medio ambiente que se han violado, y que se prohíban las operaciones de extracción de oro y minerales en los territorios Wayana y Emérillon. También, solicitan una indemnización para los pueblos afectados, y que las autoridades desarrollen un plan para restaurar el ecosistema y un programa de sustitución de la alimentación con el consentimiento de los pueblos Wayana y Emérillon”⁸⁹.

- La misma Alianza Amazónica da cuenta de cómo en el año 2003, el pueblo indígena Wayampi, de la fracción territorial de Camopi, tuvo que enfrentar la avanzada de miles de mineros ilegales que invadieron su territorio en busca de oro, viéndose los indígenas obligados a buscar y demandar el apoyo de fuerzas militares y de policía para impedir las operaciones ilegales. “Camopi, dice el informe, ha sufrido la muerte confirmada de dos niños debido al envenena-

miento por el mercurio, y tiene que luchar contra la violencia, el alcoholismo y la adicción a las drogas que afecta hasta los más jóvenes en la comunidad. En medio de estos conflictos y esfuerzos de la comunidad el gobierno a través de un informe respondió a una demanda descartando la presencia del mercurio en las fuentes de agua en la comunidad”. Y añade el informe: “Se calcula que aproximadamente 7. 000 mineros ilegales Brasileños han incursionado dentro de los territorios indígenas en esta región. Los esfuerzos de la policía y los militares han tenido resultados diversos. Lograron identificar la ubicación de los mineros ilegales dentro de los territorios, pero los mineros han huido hacia las montañas y actualmente están contaminando las únicas fuentes de agua limpia en toda la región. Además, la policía no ha logrado destruir la maquinaria confiscada. Ahora, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Guyana Francesa (FOAG) y el alcalde de Camopi han empezado a coordinar acciones para enfrentar los problemas causados por la minería”⁹⁰.

• Da cuenta en otro de sus informes la citada Alianza Amazónica que en Enero del año 2003, los pueblos indígenas de la Guayana francesa presentaron una propuesta a las autoridades francesas “demandando reparaciones para la indiferencia histórica de sus derechos culturales, sociales y económicos... Los dirigentes indígenas (de la FOAC) señalan que hay una falta de representación a todos niveles del Gobierno y llaman al Gobierno a integrar representantes indígenas en las instituciones gubernamentales y en las entidades legislativas. Además, FOAG enfatiza la necesidad de una oficina gubernamental de asuntos indígenas para proteger sus derechos sociales, políticos, económicos y culturales. Los dirigentes indígenas solicitaron acceso a la educación bilingüe, el reconocimiento de sus derechos territoriales ancestrales a través de

la demarcación, y una garantía para la protección de los derechos de la propiedad intelectual colectiva”⁹¹.

• Con ocasión del Foro de los Nativos Electos de Guayana francesa, realizado el 19 de Agosto de 2001 en Cayena, los representantes de los pueblos indígenas aprobaron una declaración política en la que, entre otros enunciados: “reafirman con fuerza su exigencia para que las comunidades autóctonas sean hoy reconocidas legalmente como tales...; reivindican, en primer lugar, el reconocimiento del derecho de autonomía y de participación de las comunidades autóctonas y de sus miembros en el seno de las instituciones locales y nacionales”, y expresan, en fin, su deseo de “reconocimiento de las comunidades autóctonas como unidades territoriales nuevas, capaces de decisión y de gestión y regidas por su propio sistema de derecho y específicamente representados en el seno de las instituciones locales”⁹².

• A manera de recapitulación conclusiva de este acápite, viene al caso anotar que los pueblos y comunidades de indígenas y cimarrones de Guayana Francesa, si bien no pretenden sustituir al Estado en su función de administrador de los RNNR y responsable de la orientación fundamental para su aprovechamiento, sí reclaman, en su carácter de poseedores ancestrales de las tierras que tradicionalmente han ocupado: el reconocimiento de su condición de titulares del dominio de esas tierras, dominio al cual no han renunciado ni han cedido; el otorgamiento de las garantías necesarias para que, como a propietarios de las tierras que ocupan, se les respeten sus derechos fundamentales como personas y como comunidades con motivo de las actividades en obras que vayan a cumplirse en esos territorios, especialmente de actividades mineras; que como a dueños de las tierras, se les oiga y se les otorguen oportunidades y espacios de participación, cuando se proyecte el

aprovechamiento de recursos mineros en sus tierras; que se abstenga el Estado de nuevos trámites de licencias y permisos mineros, mientras no se hayan resuelto las demandas de reconocimiento legal de las tierras de indígenas y cimarrones; y que se le garantice un sistema justo y ágil de indemnizaciones por los daños y perjuicios de toda índole, ocasionados a las comunidades de indígenas y cimarrones hasta hoy por las empresas concesionarias, y por los que pudieren ocasionárseles en el futuro como efecto de las señaladas actividades.

Guyana: Los ordenamientos legales que presentan disposiciones relacionadas con el tema del poder o capacidad dispositiva que, sobre los RNNR de sus territorios, tienen los pueblos y comunidades indígenas, son esencialmente los mismos enunciados en este capítulo al iniciar el examen del tema de la propiedad de tales recursos. Algunas observaciones generales que resulta posible deducir de su revisión, son las siguientes:

- El artículo 21 del Acta Amerindia señala los actos de administración que, con la aprobación del Ministro, pueden adoptar los Consejos de Distrito, de Area y de Aldea. Entre ellos, no se hace mención de ninguna atribución relacionada con la materia de administración, uso o disposición sobre los RNNR, recursos del subsuelo o recursos mineros. Sin embargo, algunas de las atribuciones señaladas, como la provisión, mantenimiento y regulación de suministros de agua y alimentos, la prohibición de envenenamiento o contaminación de las aguas de cualquier río o corriente menor, la tala de madera y los pagos compensatorios por tal actividad, y las medidas para prevenir la erosión y los incendios de los bosques y pastizales, pueden tener estrecha relación con las actividades mineras autorizadas por el Estado.

- Por lo averiguado, la norma señalada del artículo 21 del Acta Amerindia no ha sido desarrollada, ni se conoce hasta dónde el

Estado estará en disposición de apoyar a los Consejos indígenas en la adopción de medidas en estas materias, que puedan poner en tela de juicio o limitar las actividades mineras. El examen de las señaladas funciones de los Consejos, a la luz del Derecho Internacional, permitiría sin duda su identificación como asuntos de alto interés público, como que se trata de medidas para la protección de la vida de las personas y la defensa del medio ambiente. No obstante, también el Estado ha dado este carácter (se desconoce invocando qué razones) a todos los proyectos que tengan el sello de la aprobación como actos de gobierno, y la actividad minera ha recibido este apoyo institucional. Resultaría importante examinar el significado, validez y prelación jerárquica de tales materias de interés público.

- Ya se dijo anteriormente que las legalizaciones de tierras, cumplidas por el Gobierno de Guyana, han representado para las comunidades atendidas algún grado de alivio en la protección de sus derechos. También podrían cumplir estas legalizaciones un papel de mayor seguridad de estos derechos en el caso de las violaciones o amenazas de violación que se presentan con ocasión de las actividades mineras. Tres factores, entre otros, contribuyen a impedir que así ocurra: las grandes limitaciones y condicionamientos que comportan los títulos de tierra otorgados a los indígenas, las restricciones legales que enfrentan los Consejos indígenas para actuar en representación de las comunidades y en defensa de sus derechos, y las reducidas opciones y garantías con las que puedan contar tales Consejos y los indígenas en general, para la reclamación de derechos ante los órganos de justicia y ante las propias autoridades administrativas nacionales.

- Dice, a propósito de lo anterior, una conocida antropóloga e investigadora de la Universidad de Guyana: *“La actividad minera ha tenido un profundo efecto sobre mu-*

chas comunidades amerindias, tanto las cercanas a los yacimientos como las que están lejos de los mismos. Aún así, no hay mecanismos vigentes para permitir a los dirigentes amerindios reunirse periódicamente con funcionarios del estado y representantes del sector minero para resolver asuntos de preocupación o recibir información sobre acontecimientos locales o nacionales. Quizá esto sea inevitable en un sector que se desarrolló rápidamente dentro de una economía donde la infraestructura y los recursos humanos y materiales son muy limitados. Desde el punto de vista indígena, pese a todo, la necesidad urgente es la resolución de reclamaciones territoriales importantes, un mecanismo para realizar consultas, así como más beneficios directos de alguna de las regalías y otros pagos abonados al gobierno central desde las industrias situadas en el interior del país⁹³.

• Guyana, ya fue señalado en capítulos anteriores, no ha ratificado el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en cuyo texto se consagra, entre otras muchas garantías, la de participación de los pueblos y comunidades indígenas en la decisión de los asuntos de su interés o que puedan afectarlos, participación que comprende el derecho a ser consultados antes de que se tomen las decisiones. Tampoco ha aprobado Guyana normas nacionales en tal sentido. Las reiteradas quejas formuladas por las actuaciones de la GGMC, en relación con los acuerdos frecuentes sobre explotación de recursos mineros en tierras de indígenas, sin consultar a estos, indujeron al Gobierno a adoptar en 1997 una política de gobierno para la exploración y desarrollo de los recursos mineros y petroleros en Guyana, en la cual se ha señalado que *“las tierras amerindias reconocidas quedarían exentas de cualesquiera acuerdos de investigación, prospección o minería, a menos que la GGMC obtenga por escrito la aprobación del Capitán y del Consejo para la propuesta. Aunque se mantiene la ley de que los derechos sobre el subsuelo corres-*

*ponden al Estado, el gobierno opina que la búsqueda y el desarrollo de yacimientos mineros en tierras amerindias es deseable ya que ello puede contribuir al rápido crecimiento y desarrollo de los amerindios y de sus comunidades. El gobierno reconoce asimismo las muchas repercusiones negativas potenciales y la necesidad de adoptar medidas para reducir las al mínimo, si no para evitarlas de todos modos*⁹⁴. Este sistema de consulta, definido como política pero no acogido aún en ninguna norma, no representa realmente una consulta a la comunidad, porque se excluye la participación de ésta y se institucionaliza un sistema de decisión unipersonal, potencialmente arbitrario y susceptible de influencia y corrupción.

• Sobre esta materia que acaba de señalarse, Colchester ha dicho que: *“Históricamente, los amerindios han tenido sistemas de toma de decisiones altamente descentralizados. Los amerindios han aceptado ahora el sistema impuesto en época colonial de contar con “Capitanes municipales”, que tenían las facultades de un Comisario Rural, y Consejos Municipales. Los títulos de propiedad se confieren a los Consejos. Estas instituciones ofrecen a los amerindios un elevado nivel de autogobierno y han surgido asociaciones regionales de Capitanes y Consejeros, vinculadas a un sólido movimiento nacional amerindio. Sin embargo, a pesar de que existen frenos y contrapesos jurídicos que limitan los poderes de los Capitanes y les obligan a rendir cuentas, éstos no son respetados como debieran y las compañías mineras han podido concluir acuerdos directamente con los Capitanes sin necesidad de dar participación a la comunidad o al Consejo. Impera una percepción generalizada de que el Gobierno no respeta a los Capitanes ni Consejos, y que manipula los procesos comunitarios de decisión a fin de facilitar la explotación minera*⁹⁵.

• Por lo que permite deducir el examen de los estudios e informes sobre la materia

de la explotación minera en Guyana, en el manejo tradicional que mantenían los indígenas de su propio entorno, no hacían éstos ningún aprovechamiento significativo de tales recursos. La pérdida de poder de disposición sufrida por las comunidades con motivo de la actividad minera en sus espacios de vida, no se da entonces sobre los recursos del subsuelo. Se da, sí, en la pérdida que experimentan para vivir con un grado mínimo de autonomía, disponiendo de los RNR del bosque, de las aguas, de la fauna de los suelos, y de las condiciones de libertad para movilizarse en sus tierras sin riesgos y sin amenazas. Los informes y estudios indican que tales condiciones han ido desapareciendo progresivamente, en la medida en que han ido llegando las compañías mineras de distintos países, de cuyo impacto dan cuenta, entre muchos casos más: el arribo en 1994 de la canadiense Golden Star, con permisos de investigación en 4 zonas con un total de 1.3 millones de hectáreas que incluían más de 15 comunidades indígenas que se enteraron del permiso gubernamental por la entrada de la compañía a sus tierras; la llegada de la misma compañía canadiense, asociada a la australiana B. H. P., a otras 2 concesiones de 2.9 millones de hectáreas, una sola de las cuales incluía más de 35 comunidades a las que los empleados de la compañía amenazaron con violencia cuando los indígenas objetaron las prospecciones que hacían dentro de los límites de un poblado; y para señalar sólo un caso más, la entrada de la Vannesse Ventures Ltd., otra empresa canadiense, durante los últimos años del siglo anterior, a numerosas concesiones que cubrían varios millones de hectáreas, otorgadas unas sobre las vertientes del río Mazaruni y otras en la Zona Sur del país, en tierras ocupadas por pueblos indígenas WayWay, Macusi, Wapisiana y otros, para la búsqueda de diamantes, oro, platino, níquel y otras riquezas del subsuelo⁹⁶.

- Se sabe, así mismo, por personas ampliamente conocedoras de la realidad indígena de Guyana, que el Gobierno de este país dispone de amplia información que arrojó la consulta a las comunidades, durante el año de 2003, para la reforma del Acta Amerindia, información que da cuenta de la actual realidad indígena y sus problemas y del pensamiento de las comunidades que, entre otras demandas en materia de actividad minera, piden al Gobierno inclusión en el nuevo texto legal de la participación indígena y la realización de los estudios de impacto ambiental, según lo definido en la Estrategia Nacional de Desarrollo. También da cuenta de los requerimientos indígenas, para que se resuelvan cuanto antes las numerosas demandas pendientes de tierras, antes de avanzar en el otorgamiento de nuevas licencias y concesiones mineras y madereras⁹⁷.

Perú: Pueden señalarse como ordenamientos importantes del Perú en la definición del margen de decisión, participación y disposición de los pueblos y comunidades indígenas en lo relacionado con la administración y aprovechamiento de los RNNR de sus territorios, los siguientes: Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, Ley General de Comunidades Campesinas⁹⁸, Ley que Promueve la Inversión Privada⁹⁹, la Ley General de Minería¹⁰⁰, el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera¹⁰¹, y Reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector Energía y Minas¹⁰².

Algunas observaciones generales derivadas de la revisión de los señalados ordenamientos, son:

- El Estado peruano ha acogido, con la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y de otros ordenamientos de nivel nacional, el compromiso de asegurar el debido respeto a los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas y

de sus integrantes como personas, con ocasión del aprovechamiento que se haga o se proyecte de los RNNR de los territorios que sean del dominio o de la ocupación tradicional de estas agrupaciones.

- Una consecuencia legal de los ordenamientos que fijan las señaladas responsabilidades supremas del Estado, se ha dado al incorporar, en la llamada Ley de Comunidades Campesinas, disposiciones que hacen forzoso para el Estado prestar apoyo a las comunidades que asuman el trabajo de aprovechar los recursos mineros de sus propios territorios. También se les habilita para que puedan asociarse con terceros en el señalado propósito.

- En varios ordenamientos se consagra también, para indígenas y no indígenas propietarios de tierras, sobre las cuales se proyecten actividades de exploración y/o explotación de RNNR, el derecho para demandar acuerdos previos con los empresarios mineros o de hidrocarburos, y el pago previo de las compensaciones a que hubiere lugar por las limitaciones o daños que pudieran ocasionarse, con arreglo a los estudios de impacto que se realicen y a los resultados de los llamados procesos de servidumbre.

- Perú ha dado aprobación también a un “Reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector Energía y Minas”, que procura definir y acoger algunos procedimientos que permitan el conocimiento más preciso y directo del pensamiento de los sectores sociales potencialmente afectados con las obras de explotación de recursos y otras actividades de previsible impacto sobre el ambiente y la vida de los pobladores de las áreas donde van a realizarse.

- En el Reglamento que acaba de nombrarse, se hace un claro señalamiento del procedimiento de la consulta en sus distintas fases, se determina la naturaleza y las ca-

racterísticas de deberán tener las llamadas audiencias públicas o espacios abiertos al debate con los ciudadanos interesados, las especificaciones que deberán reunir los estudios que deben cumplirse y las modalidades que deberán reunir estos materiales para ser puestos a disposición de los ciudadanos y las organizaciones interesadas.

- Aunque hay en Perú un buen número de disposiciones que ofrecen diversas garantías a los pueblos y comunidades indígenas con ocasión del aprovechamiento de los RNNR en sus tierras, resulta palmario que aún el Estado no ha definido un régimen claro y específico que asegure las condiciones especiales que deben ostentar los pueblos y comunidades indígenas, con arreglo a su cultura, para intervenir en los procesos de consulta y participación, según los principios del Convenio 169 de la OIT.

En resumen, el Perú ha asumido con la firma del Convenio 169, responsabilidades claras de respeto a los derechos especiales de los pueblos y comunidades indígenas cuando se adelanten actividades de aprovechamiento de RNNR en sus tierras. Pero aunque estas normas de superior jerarquía han tenido algún desarrollo en ordenamientos nacionales, aún carecen los indígenas del país de un régimen especial y operativo que les facilite una real intervención en la definición y ejecución de tales actividades, con la capacidad de incidir en la marcha de los proyectos según lo que define y consagra como necesario y conveniente el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas.

Surinam: Pueden señalarse como ordenamientos y textos legales que sirven de apoyo y permiten el entendimiento del tema del poder dispositivo de los pueblos y comunidades de indígenas y cimarrones sobre los RNNR de sus espacios de vida, los mismos que fueron enunciados en este mismo capítulo, al iniciar la revisión del asunto relativo a la propiedad de tales recursos

para el caso de Surinam. De su examen, pueden obtenerse algunos lineamientos generales que consignamos a continuación:

- Las comunidades indígenas y cimarronas tienen sus propios sistemas tradicionales de administración, aprovechamiento y disposición de los RNNR de sus territorios. Aunque estos sistemas no han sido reconocidos como válidos por el Estado de Surinam, las comunidades los mantienen, en buena medida los practican, y entre sus requerimientos al Estado se contempla la atribución de poder mantener y ejercitar tales sistemas.

- Entre las limitadas garantías que para los propietarios de tierras trae el ordenamiento sobre minería, se encuentra la de ser indemnizados con motivo de las actividades mineras que les ocasionen daños en sus tierras, cultivos, instalaciones etc. Sin embargo, teniendo en cuenta que la ocupación ejercida por los pueblos y comunidades de indígenas y cimarrones no es reconocida como propiedad, los organismos del Estado responsables del manejo de las actividades mineras han entendido que a dichas comunidades no les son debidas tales garantías. Algo más es que, aún bajo el supuesto de que pudiera otorgarse a la ocupación indígena o cimarrona el carácter de propiedad, esta condición sólo podría extenderse, de acuerdo con el concepto de áreas territoriales apropiables que maneja el Estado, a las tierras ocupadas por construcciones, cultivos agrícolas o actividades pecuarias, pero en ningún caso a las áreas de cacería, recolección o pesca. Resulta claro que, con motivo de las actividades mineras o madereras autorizadas por el Estado, los indígenas pierden todo poder y derecho sobre los recursos de sus territorios.

- Ante la carencia de normas que garanticen los derechos de los pueblos y comunidades de indígenas y cimarrones, y de procedimientos que permitan a las empresas, en la eventualidad de conflictos con las po-

blaciones asentadas en sus áreas de concesión, demostrar su respeto por los derechos de las poblaciones ocupantes de tales áreas, las propias empresas han optado por incorporar, dentro de los contratos que formalizan con el Estado de Surinam para el otorgamiento de las concesiones, cláusulas especiales que afirman su responsabilidad de respetar los derechos de las personas y poblaciones que poseen las tierras, incluyendo a las comunidades indígenas y cimarronas a las que, regularmente, se comprometen a consultar para obtener de ellas su aceptación preliminar a las obras que proyecten realizar. También es frecuente que en estos contratos o acuerdos, se afirmen responsabilidades de las compañías para la defensa y protección del medio ambiente. Como los grandes contratos de explotación minera deben ser autorizados por Ley de la rama legislativa del poder, esta condición les da el carácter de leyes y, paradójicamente, las escasas garantías otorgadas a las comunidades parecen derivarse más de la iniciativa de las compañías plasmada en tales contratos que de la voluntad del Estado.

- No obstante lo apuntado en la observación precedente, las informaciones disponibles sobre el manejo de las relaciones entre las compañías mineras y las comunidades indígenas y cimarronas, permiten concluir que el alegado interés de las compañías en el respeto de los derechos indígenas, constituye apenas el cumplimiento de una formalidad que les permite exhibir una imagen indulgente. Así parece acreditarlo la relación que se cumple en uno de los estudios, sobre las relaciones de la compañía Gold Star con varias comunidades. Las que ha sostenido, por ejemplo, con las comunidades Trio, en territorio ancestral de este grupo que le fue dado en concesión, cerca de la frontera con Brasil, comunidades a cuyos dirigentes se les hizo firmar una carta aprobatoria de las actividades de la compañía después de leerles un texto que no tenía

relación con tal asunto. Las que ha sostenido con la comunidad indígena de Casipora, a la que amenazaron con medidas violentas, cuando llegó a quejarse por la presencia de la empresa en sus tierras. Y las que ha sostenido, en la zona de Lawa en el sudeste de Surinam, concesión de South Benzdorp, territorio de los indígenas Wayana y los cimarrones Aluku, donde los dirigentes de la Comunidad Kawemhakan acusan a la compañía de haberles engañado, haciéndoles firmar un contrato cuyo propósito ignoran, y de contribuir con sus actividades a la contaminación de sus fuentes de agua y crear graves problemas de salud entre la población¹⁰³.

- Una garantía minera que tienen en forma exclusiva los propietarios de tierras, dice relación con el derecho de aprovechamiento de las canteras del subsuelo para la extracción de materiales de piedra y otros que son de uso corriente en las actividades de construcción. Este aprovechamiento, que según su tradición las comunidades han cumplido con libertad según sus usos y costumbres, no les es autorizado ahora, según las disposiciones de los ordenamientos legales de minería, por el entendimiento que de ellas hacen las entidades del Estado, bajo la consideración de que las comunidades no son titulares del dominio sobre las tierras que ocupan.

- Ni las leyes de minería ni las forestales contemplan ninguna opción de participación de las comunidades indígenas y cimarronas, en la toma de decisiones que tengan como propósito el aprovechamiento de recursos mineros o forestales dentro de sus territorios. Por esta razón, las autoridades del Estado no estiman como una responsabilidad, y ni siquiera como una medida útil para algún efecto, la realización de consultas previas a las comunidades para la toma de decisiones sobre actividades que vayan a cumplirse en las tierras que ocupan. Surinam tampoco ha ratificado, ni contem-

plado la posibilidad de ratificar, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, un instrumento que, en ausencia de normas nacionales, podrían invocar indígenas y cimarrones para reclamar al Estado el respeto al derecho a disfrutar de la participación activa en los asuntos que les conciernen, considerado hoy como un derecho fundamental de estos pueblos en la mayoría de las legislaciones de Sudamérica.

- Los pueblos y comunidades de indígenas y cimarrones de Surinam han realizado, por lo menos desde los años de la guerra civil, grandes esfuerzos de organización para conseguir la defensa de sus derechos. Después de la firma del Acuerdo de Paz en el año de 1992, diversas agrupaciones indígenas crearon la llamada Organización Indígena de Surinam (OIS). Esta ha cumplido una activa labor de información, motivación y capacitación de las comunidades locales; ha realizado de manera continuada la labor de denuncia de los problemas de las comunidades y las violaciones de sus derechos; y, ante la ausencia de instancias nacionales, administrativas y jurisdiccionales de reclamación, ha llevado sus demandas ante diferentes organismos internacionales, y sus denuncias ante las entidades que luchan por la defensa de los derechos humanos. Las comunidades de cimarrones, en su mayoría, enfrentan problemas similares a las comunidades indígenas, y unas y otras se reúnen en el Grankrutu, una amplia asamblea en donde se definen políticas y estrategias de acción para ambos sectores. Dicen Kambel y Mackay que “los pueblos indígenas y cimarrones han denunciado vigorosamente la invasión de sus tierras ancestrales, y han demandado que todas las concesiones existentes sean suspendidas, que no se otorguen más hasta que sus derechos sean reconocidos de acuerdo con los parámetros de los derechos humanos internacionales, y que estas obligatorias garantías tengan acogida en la ley de Surinam”¹⁰⁴.

Venezuela: En Venezuela pueden señalarse como ordenamientos que definen pautas importantes sobre las opciones de intervención y participación de los indígenas con motivo de los actos de administración y aprovechamiento de RNNR en sus tierras, los siguientes: Constitución Política, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, Constitución del Estado Bolívar¹⁰⁵, Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas¹⁰⁶, y Ley de Diversidad Biológica¹⁰⁷.

Algunas deducciones generales que permite la lectura de estos ordenamientos, son:

- Venezuela acepta en forma bastante clara y categórica, tanto con la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, como en el propio texto constitucional, que las actividades de aprovechamiento de los recursos naturales en territorios indígenas sólo podrá hacerse sin lesionar la integridad social, económica y cultural de las comunidades, y previa información y consulta hechas a las mismas.

- La llamada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat, dice por su parte, que los proyectos de desarrollo de aprovechamiento de recursos en territorios indígenas no podrán cumplirse sin un proceso de información y consulta que deberá ser amplio.

- Y en la Ley de Diversidad Biológica, se determina que todas las actividades, programas y proyectos capaces de producir efectos nocivos en la diversidad biológica y sus componentes, “sólo podrán ser autorizados por el Ministerio del Ambiente y demás autoridades competentes, previa autorización de un Estudio de Impacto Ambiental o Evaluaciones Ambientales, con la opinión favorable del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales”. Agrega la Ley que, en estos casos, “la autoridad

competente abrirá procesos de consulta pública con la participación de las comunidades locales y organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas vinculadas con la materia”.

- No hay hasta ahora en Venezuela ningún ordenamiento especial que determine, de manera específica, los procedimientos con arreglo a los cuales se cumpliría el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas de sus derechos susceptibles de afectación, con motivo de las actividades de las que se ocupa este punto. En especial se echa de menos la presencia de disposiciones que determinen cómo se cumplirían las exigencias de información a las comunidades sobre los proyectos, cómo se realizarían las consultas, qué incidencia tendrían las observaciones de los indígenas sobre los proyectos, cual sería el grado de participación indígena en el desarrollo de los proyectos y en el reparto de los beneficios que pudieran sobrevenir con la ejecución de los mismos.

En resumen, como todos los países de los que se ocupa el presente Manual, Venezuela ha acogido normas fundamentales de respeto a los derechos indígenas con ocasión del aprovechamiento de RNNR en sus tierras. Estas normas abren opciones importantes de participación y decisión a los indígenas en los proyectos que se propongan tal aprovechamiento. Sin embargo, aquellos ordenamientos de alta jerarquía en la institucionalidad del país, han tenido poco o ningún desarrollo hasta ahora en normas ordinarias y decretos ejecutivos, que pongan en marcha los procedimientos con arreglo a los cuales se podría garantizar un grado suficiente de intervención y decisión a los pueblos y comunidades indígenas en esta materia, de cuyo manejo depende en parte importante su estabilidad.

Notas

- 1 Ley 1689 de abril 30 de 1996.
- 2 Ley 1777 de Marzo 17 de 1997.
- 3 Ley 1333 del 23 de Marzo de 1992.
- 4 Decreto Ley 227 de 1967, actualizada por la Ley 9314 de 1996.
- 5 Lei Nº 9. 478, de 6 de agosto de 1997, Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.
- 6 Ley 685 de Agosto 15 de 2001.
- 7 Decreto No. 1056 del 20 de Abril de 1953.
- 8 Decreto Supremo No. 2967 RO/711 del 15 de Noviembre de 1978.
- 9 Ley 126 de Mayo 20 de 1991.
- 10 Un ordenamiento adoptado en la década de los años 50, pero con múltiples reformas, la última importante de las cuales se produjo en el año de 1996.
- 11 Decret No. 80331 du 7 mai 1980 portant règlement général des industries extractives.
- 12 Decret No. 2002-2004 du 6 mars 2001, relatif aux autorisations d'exploitation de mines dans les départements d'outre-mer.
- 13 Arrêté No. 1231 du 8 juin 2001 fixando les prescriptions transitoires relatives a l'utilisation du mercure pour l'exploitation aurifère en Guyene.
- 14 Resolución A-3-0059-1993, párrafo 7º.
- 15 Artículos 549, 2228 y 2282.
- 16 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: Socavando los Bosques, Enero de 2002, (www.portaltercera.com.ar/sections.php?op=viewarticle&artid=73).
- 17 Ley Número 26821 de Junio 10 de 1997.
- 18 Ley 26221 de Agosto 13 de 1993.
- 19 Decreto Supremo 014 de Junio de 1992.
- 20 Decreto E-58 de 8 de Mayo de 1986.
- 21 Decreto L-1 de 1982, Principios Básicos en Política de Tierras.
- 22 Quintus Bosz, citado por Kambel, Ellen-Rose and Mackay, Fergus: op. cit.
- 23 Kambel, Ellen-Rose and Mackay, Fergus: op. cit.
- 24 Kambel, Ellen-Rose and Mackay, Fergus: op. cit.
- 25 Kambel, Ellen-Rose and Mackay, Fergus: op. cit.
- 26 Decreto 1510 del 2 de Noviembre del 2001
- 27 Decreto 295 de 28 de Septiembre de 1999.
- 28 Ley No. 1689 de 30 de abril de 1996.
- 29 Ley 1777 de Marzo 17 de 1997.
- 30 Lei Nº 9. 478, de 6 de agosto de 1997.
- 31 Ley 6. 938 de 1981.
- 32 Ley 7. 805 de 18 de Julio de 1989.
- 33 Decreto 98. 812 de 9 de Enero de 1990.
- 34 Resolución No. 1 de 1986 del CONAMA.
- 35 Antunes, P. de B. , 1998. *Direito Ambiental*. 2 ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro.
- 36 Ley 7. 805 de 1989, que crea el régimen de permiso para el trabajo garimpeiro.
- 37 Decreto Ley 98. 812 de 1990, reglamentario de la Ley 7. 805 de 1989.
- 38 Ley 685 de 15 de Agosto del 2001.
- 39 Decreto Número 1141 de Junio 29 de 1999.
- 40 Decreto 0030 de 9 de enero de 1951.
- 41 Decretos 1209 de 1994 y 2933 de 1997.
- 42 Ley 126 de mayo 20 de 1991.
- 43 Decreto 2967 RO/711 de 15 de Noviembre de 1978.
- 44 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 45 Liberation du 16 oct. 2004 (<http://www.liberation.fr/page.php?Article=246674>). Citado por Chairman, Steffen Keulig: *France plans the ethnocide of three indigenous tribes and is responsible for the genocide on the Wayana Indians in French Guiana*. A report for Freude der Naturvölker e. V. (www.naturvoelker.org ó www.fpcn-global.org).
- 46 Moody, Roger: *The Gulliver File. Mines, people and land: a global battleground*, 1992. Citado por Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 47 Núñez, Raquel: *Guayana Francesa. En Bosque Amazónico 10 años después de la Cumbre de la Tierra*. WRM (www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Nunez2.html).
- 48 Mackay, Fergus, citado por Chairman, Steffen Keulig: op. cit.
- 49 Comité Holandés par la UICN: Directive 90/501 on the major accident hazards of certain industrial activities, Oj 1982 No. L 158/56.
- 50 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 51 Solidarité Guyane: Informe de Julio del 2004 (www.perso.wanadoo.fr/solidariteguyane/Analyse.htm).
- 52 Chairman, Steffen Keulig: op. cit.
- 53 Colchester, Marcus y otros: *La Minería y los Amerindios en Guyana*, The North South Institute –2002 (www.nsi-ins.ca).
- 54 Colchester, Marcus y otros: op. cit.
- 55 Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales – WRM: *Minería, Impacto sobre los Bosques y su Gente*, Boletín No. 57 del WRM, abril de 2002.

- 56 WRM- Boletín N° 43 de Febrero de 2001- (<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>)
- 57 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 58 Anselmo, Lawrence and Mackay, Fergus: Indigenous Peoples, Land Rights and Mining in the Upper Mazaruni, Amerindian Peoples Association and Forest Peoples Programme, Global Law Association – 2000.
- 59 El nombre de esta mina, de propiedad de las empresas Golden Star y Cambior de Montreal, se hizo tristemente célebre en 1995, cuando una balsa de vertidos se rompió, arrojando de tres a cuatro millones de metros cúbicos de lodos de cianuro y otros metales pesados a los ríos Omay y Essequibo, con gravísimos daños en la vida, la salud, la economía y la tranquilidad de las numerosas comunidades ribereñas.
- 60 Government of Guyana –1996 – Draft National Development Strategy for Guyana. Georgetown.
- 61 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 62 Brana- Shute, 1995, Indigenous Peoples of Guyana: Action Report (Draft 2). World Bank, Washington D. C. , p. 4 – citado en Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 63 Ley Número 26821 de Junio 10 de 1997.
- 64 Decreto 014 de 1992
- 65 Ley 26221 de 13 de Agosto de 1993
- 66 World Resources Institute 1995, Backs to the Wall in Surinam: Forest Policy in a Contry in Crisis.
- 67 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 68 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 69 Alianza Amazónica: Informe No. 87 de Enero de 2003 (http://amazonalliance.org/updated_apr04_sp.html)
- 70 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 71 Kambel, Ellen-Rose and Mackay, Fergus: op. cit.
- 72 Gemerts 1997, The Impact of Mining on Local Communities and the Environment; Guarding the Future: Environmental Protection in the Next Century. In, Proceedings of the Surinam Mining Conference '97. Paramaribo, p. 64.
- 73 Decreto 1510 de 2 de Noviembre del 2001.
- 74 Decreto 295 de 5 de Septiembre de 1999.
- 75 Ley del 24 de Mayo del 2000.
- 76 Ley 1689 de abril 30 de 1996.
- 77 Decreto Supremo No 24335de 19 de Julio de 1996.
- 78 Ley 1777 de Marzo 17 de 1997.
- 79 Decreto Supremo 24884 de 3 de Agosto de 1991.
- 80 Ley 72 de 28 de Octubre de 1910.
- 81 Ley 70 de Agosto 27 de 1993.
- 82 Decreto 685de Agosto 15 del 2001.
- 83 Decreto 1141 de Junio 29 de 1999.
- 84 Decreto 1320 de Julio 13 de 1998.
- 85 Decreto 3401 de 2 de Diciembre del 2002.
- 86 Ley No 37 RO/245 de 30 de Julio de 1999.
- 87 Ley 126 de Mayo 20 de 1991.
- 88 Tiouka, Alexis: Intervención en el Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Autóctonos, de las Naciones Unidas, reunión de agosto 28 de 1998 (www.puebloindio.org/ONU_info/info98/GT-PI98_FOAG7.htm).
- 89 Alianza Amazónica: Informe No. 68 de Abril de 2001 (www.amazonalliance.org).
- 90 Alianza Amazónica: Informe No. 94 de Septiembre de 2003 (www.amazonalliance.org).
- 91 Alianza Amazónica: Informe No. 88 de Febrero de 2003 (www.amazonalliance.org).
- 92 Forum des Elus Autochtones de Guyane: Declaration, Cayenne, le 19 decembre 2001. (www.blada.com/chroniques/awala/forumamerindien.htm).
- 93 Forte, Janette, 1996, About Guyanese Amerindians, Georgetown –68-69. Citado en: Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 94 Government of Guyana, 1997: Gvernment's Policy for Exploration and Development of Minerals and Petroleum Resources of Guyana. Georgetown, p. 11. Citado en: Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 95 Colchester, Marcus y otros: op. cit.
- 96 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- 97 Información personal suministrada al autor del Manual por el Doctor Osvaldo Kreimer, Relator del Grupo de Trabajo de la OEA, responsable de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, septiembre de 2004.
- 98 Ley No. 24656 de Abril 14 de 1987.
- 99 Ley 26505 de Julio 17 de 1995, Modificada por la ley 26570 de Enero 2 de 1996
- 100 Decreto Supremo N° 014-92-EM.
- 101 Decreto Supremo N° 038-98-EM.

- 102 Resolución Ministerial No. 596 de 20 de Diciembre del 2002.
- 103 Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.

- 104 Kambel, Ellen-Rose and Mackay, Fergus: op. cit. Aprobada el 5 de Julio del 2001.
- 106 Ley del 12 de Enero del 2001.
- 107 Ley de Mayo 24 del año 2000.

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Además de las de carácter histórico, qué otras razones, de orden político, económico y social han podido llevar a los Estados latinoamericanos a reservarse el pleno dominio de los RNNR del subsuelo?
- ¿Porqué los Estados latinoamericanos, usualmente, entregan el aprovechamiento de sus RNNR a empresas de capital privado, generalmente extranjeras, y no realizan estas actividades en forma directa?
- ¿Se da realmente en América Suramérica, y concretamente en los países de los que se ocupa este Manual, una política de administración de los RNNR de sus territorios?
- Las normas legales hablan casi exclusivamente de aprovechamiento o explotación de estos recursos. ¿Podrían señalarse explicaciones a la carencia generalizada de estudios serios y continuados sobre la realidad de los recursos existentes en los países, y de planificación y racionalidad en el aprovechamiento de los mismos?
- Ni Guyana, ni Suriname, ni Francia han reconocido constitucionalmente derechos a los pueblos indígenas ni acogido el Convenio 169 de la OIT. Tampoco tienen normas que permitan el control de la explotación minera en tierras de indígenas, actividad cuyos efectos revisten allí, con frecuencia, caracteres de etnocidio. ¿Hasta donde la soberanía de los Estados podría inhibir la acción de control que pudieran ejercer organizaciones de países como la ONU o la OEA en remedio de esta situación?
- Brasil no ha definido ni un nuevo régimen legal sobre indígenas, ajustado a la Constitución del 88 y al Convenio 169 de la OIT, ni el régimen de aprovechamientos mineros en tierras de indígenas. ¿Qué razones podrían explicar esta tardanza?
- Las constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, con fórmulas diferentes pero igual sentido, dicen que el aprovechamiento de RN, especialmente de RNNR, en territorios indígenas tendrá que cumplirse sin lesionar la integridad social, económica y cultural de los pueblos y comunidades respectivas. ¿Podrían los alumnos, con ejemplos, identificar algunas de las que podrían ser señaladas como lesiones a la mencionada integridad?

Guía para el tutor

En el tratamiento de la temática de este capítulo, resultaría ilustrativo a manera de apertura, hacer una breve explicación sobre el origen del dominio que, sin excepción, reclaman hoy los Estados latinoameri-

canos sobre los recursos del subsuelo.

Sería interesante señalar, para una mayor comprensión del tema, cuáles son los antecedentes históricos en el tratamiento de este tema y mencionarse cómo los Estados de origen ibérico heredaron esta forma de dominio de los Estados español y portugueses,

los que, modificando el viejo régimen del derecho romano, institucionalizaron el principio de que el dominio del suelo no implicaba el del subsuelo, que pertenecía con sus riquezas mineras al monarca como representante del Estado. Éste era titular del dominio eminente sobre las riquezas mineras, pero podía otorgar a particulares el llamado dominio útil, o derecho de aprovechamiento, que operaba con la condición de un aprovechamiento continuado de esta riqueza y el pago de un porcentaje o canon sobre los beneficios, llamado "regalía", al Estado otorgante. Sin embargo otros Estados, como Inglaterra, mantuvieron el sistema romano y extendieron ese tratamiento legal del dominio del suelo, a sus colonias, motivo por el que, en el pasado reciente, no se ha observado un tratamiento uniforme de este tema dentro de las diferentes naciones.

Otro aspecto muy importante dentro de la temática de los recursos naturales no renovables, es el atinente al carácter de orden público que en sus ordenamientos los nueve países amazónicos de los que se ocupa el presente Manual, asignan a las actividades para el aprovechamiento de las riquezas mineras y petroleras. Resulta necesario examinar con algún detenimiento el significado y las proyecciones que, en las actividades mineras y petroleras en tierras de indígenas, pueden derivarse para los pueblos y comunidades del señalado carácter que la ley otorga a tales empresas. ¿Podrían expropiarse las tierras indígenas, para facilitar las exploraciones y explotaciones mineras o petroleras? ¿Podría autorizarse el desalojo y traslado de poblaciones indígenas con motivo de estas actividades?

Y, a propósito de la expropiación, ¿es posible ésta sobre tierras legalmente reconocidas a los pueblos y comunidades?. Por lo menos en cinco, de los nueve países amazónicos, se admite constitucionalmente que las tierras indígenas son inalienables. La expropiación, según la doctrina jurídica regularmente aceptada, constituye una venta, forzosa pero una venta al fin de cuentas. ¿No entrañaría la expropiación un quebrantamiento de la norma constitucional que prohíbe la venta de tierras indígenas?

La participación de los pueblos y comunidades indígenas en las actividades de exploración y explotación de RNNR en sus tierras, ha sido señalada como un elemento indispensable para garantizar sus derechos y como una atribución legítima de un sector de la ciudadanía. Sería necesario que maestros o tutores y alumnos, antes de abocar el estudio de los ordenamientos positivos, se detuviera en el examen de algunos aspectos que ubiquen a los alumnos en un panorama más amplio, para el estudio del derecho a la participación: examinar, por ejemplo, a partir de qué consideraciones se ha venido acogiendo en Latinoamérica el principio de la participación ciudadana como un elemento útil en la marcha de la administración pública; examinar cuáles, de acuerdo con la doctrina que ha inspirado este nuevo factor de la administración, constituyen los elementos fundamentales de la participación ciudadana; examinar cuáles serían las condiciones para que, tratándose de pueblos y comunidades indígenas, la participación pudiera cumplirse en debida forma y qué modalidades especiales debería revestir en este caso.

Ejercicio



- Programar una mesa redonda sobre el tema de las opciones de diálogo que pueden plantearse entre Gobiernos y Pueblos Indígenas cuando se planean actividades de prospección o explotación de petróleo, en territorio ocupado por asentamientos de estas comunidades, invitando a dirigentes de alguna empresa petrolera, funcionarios gubernamentales, representantes de organizaciones indígenas y abogados expertos en el tema.
- Hacer una salida de campo, para visitar una o más comunidades indígenas que tengan su asentamiento en territorios donde existan zonas de concesiones petroleras o mineras, y conocer cómo ha sido su experiencia en el manejo de esa situación, si se han presentado conflictos, qué solución se ha propuesto para ellos, si han recibido algún tipo de indemnización o de participación en regalías, etc.

Lectura prioritaria



- Exploración y Explotación de Hidrocarburos y los Pueblos Indígenas, artículo de Jorge Dandler y otros en Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible, publicación de la OIT (www.oitandina.org.pe/publ/peru/doc68/)(Carpeta 2, Perú, Ind. y Dsrrollo.)



Lecturas recomendadas

- Aproximación Histórica a la Explotación de Petróleo en Territorios Indígenas, artículo de Roque Roldán Ortega en *Tierra Profanada, Grandes Proyectos en Territorios Indígenas de Colombia*, Proyecto ONIC-CECOIN Santafé de Bogotá 1995.
- Relaciones Comunitarias en el Bloque Veinticuatro, una Estrategia de Violación de Derechos, artículo de Isabela Figueroa, Junio 2001. (<http://alertanet.org/>) (Carpeta 2, Ecuador, RNNR e Indígenas)
- Impacto Socioecológico de la Minería sobre las Comunidades Indígenas del Estado Bolívar, Venezuela, artículo de Yaritza Aray en *Minería en Territorios Indígenas de Colombia, Perú y Venezuela*, una publicación de Alianza del Clima-ONIC-CECOIN, Santafé de Bogotá 1999.
- Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector de Energía y Minas, Resolución 596-2002, del Ministerio de Energía y Minas del Perú. (Carpeta 2, Perú, Regl. normas ind.).
- Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas, publicación del Estado Ecuatoriano, Decreto Presidencial 3401 de 2002. (Carpeta 2, Ecuador, Legislación Indig.).
- La minería y los Derechos de los Pueblos Indígenas. Estudio de Fergus Mackay, en *Socavando los Bosques*, publicación de Forest Peoples y otros, Enero de 2000. (www.portaltercera.com.ar/sections.php?op=viewarticle&artid=73). (Carpeta 1, Aprov. de RNNR).
- Capítulo 5°. del texto *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Brasil*, de María Laura Barreto y otros, 2001. (www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/122_barreto_esp.pdf) (Carpeta 2, Brasil).
- Minería en Guyana. Estudio –Informe de Marcus Colchester, Jean Rose y Kid James, 2002 (www.nsi-ins.ca) (Resumen Ejecutivo en Carpeta 2, Guyana)

Estabilidad de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, y medios a su disposición para defenderlos, por países

Objetivo

La finalidad de este último tema del primer módulo, consiste en hacer un breve estudio de la manera como los Pueblos Indígenas de los nueve diferentes países de los que se ocupa este Manual, están habilitados por la ley para ejercer la defensa de sus derechos territoriales y de los derechos que recaen sobre los recursos naturales renovables y no renovables de sus territorios.

Descripción del tema

El grado de estabilidad de la propiedad dentro de cualquier régimen jurídico, se encuentra determinado por varios factores entre los que conviene nombrar: la solidez de los títulos que acreditan el dominio en el marco de los ordenamientos jurídicos del país, los recursos o instrumentos de orden legal de que dispongan los titulares del dominio para prevenir la violación de su derecho y para que éste sea restablecido en los casos de violación, y las condiciones y posibilidades que faciliten a los titulares del dominio el ejercicio de las acciones previstas en la ley. Se distinguen entre tales condiciones y posibilidades, múltiples factores, legales o no, que condicionan la estabilidad en la conservación de la propiedad o las opciones de su restablecimiento en casos de pérdida, como: el grado de seriedad, ecuanimi-

dad y eficacia del Sistema Jurisdiccional, la capacidad y disposición de las autoridades administrativas y policivas para defender los derechos de los ciudadanos y el grado de información de que dispongan los ciudadanos y sus organizaciones para ejercer y reclamar sus derechos. El examen exhaustivo de estas últimas condiciones o factores circunstanciales, aunque importantes, excede el alcance de la naturaleza y dimensión de este Manual, por lo que al tratar el tema, sólo se hará mención tangencial de algunos de ellos con apoyo en la información disponible de cada uno de los países.

Situación en Bolivia

- Sobre la solidez de los títulos que acreditan el dominio, cabría observar que ésta se encuentra condicionada por el cumplimiento o incumplimiento de los procesos

previstos para su expedición y el arreglo o armonía que estos procesos hubieren tenido con las normas legales sustantivas y de procedimiento para seguirlos. Parece, así, no haber duda sobre la solidez que podrían representar los títulos que otorgan o dan vida a los llamados Territorios Comunitarios de Origen¹ y que se hubieren cumplido a favor de pueblos o comunidades indígenas, sobre los espacios de su ocupación tradicional y con arreglo al Reglamento establecido para su reconocimiento definitivo a los indígenas. Si estos títulos hubieran sido el resultado de todo el proceso, es decir que se tratara de resoluciones ejecutoriales definitivas, podría hablarse de títulos altamente confiables para sus dueños. No parece ocurrir así con algunas decisiones que se tomaron en el pasado, antes de adoptarse la Constitución actual y la Ley Agraria del año 96². En estos casos, aunque las demandas indígenas hubieran estado apoyadas en la justicia y los actos se hubieran fundado en normas sustantivas claras, la validez de los títulos pudieran verse cuestionadas por la ausencia de ritualidades menores que no llegaron a observarse.

También a propósito del tema de la solidez de los títulos del dominio territorial indígena, debe señalarse que en esta materia la situación de los indígenas de Bolivia reviste extrema gravedad, si se considera que, por los datos disponibles, los grupos que han alcanzado a obtener los títulos definitivos, representa un muy bajo porcentaje de las comunidades que ocupan el sector de Tierras Bajas. Se sabe que buena parte de esta población carece en absoluto de todo instrumento que reconozca sus derechos sobre la tierra que ocupan o han ocupado, y se conoce que otro sector importante se encuentra sometido aún a los largos y complejos trámites del saneamiento, en cumplimiento de los cuales se enfrenta a la posibilidad de ver considerablemente reducidos sus espacios de vida.

• Sobre los recursos o instrumentos de los indígenas para prevenir la violación de su derecho de propiedad o para restablecer su vigencia, resulta claro que la situación de los indígenas, parangonada con la que enfrentaron quince años atrás, ha registrado cambios favorables importantes. Tienen hoy ordenamientos de carácter constitucional y de orden internacional que hacen un reconocimiento formal pero claro de sus derechos. Se encuentran precisamente definidas, por otra parte, las responsabilidades del Estado boliviano en el reconocimiento específico de estos derechos. Cuentan también los indígenas con nuevas normas ordinarias que les permiten acudir a los organismos del Estado, administrativos o jurisdiccionales, para demandar el respeto de sus derechos, o satisfacción y restablecimiento en el caso de los derechos violados. Sin embargo, la circunstancia de que sólo un porcentaje menor de los indígenas de las regiones bajas haya obtenido sus títulos definitivos de propiedad, limita seriamente la capacidad de acción de este sector de comunidades, sobre todo tomando en consideración que se rinde en Bolivia, como en los demás países de Latinoamérica, un explicable aunque irrazonable tributo a los medios escritos de prueba, aun para acreditar derechos fundamentales.

Un recurso corriente y exitosamente empleado por los indígenas en otros países, como Colombia, el de amparo (o de tutela) para demandar la salvaguarda de derechos fundamentales, no parece estar disponible para los pueblos y comunidades indígenas en Bolivia, porque la Constitución de este país (artículo 19) sólo señala como susceptibles de salvaguarda por esta vía los derechos de las personas, no los de las comunidades. Un espacio abierto a las comunidades indígenas de Bolivia, resulta ser el de los órganos de justicia internacional de la ONU, OEA y la misma OIT, hoy con más perspectivas de obtener reconocimientos a

su favor a raíz de la última reforma constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

- Acerca de las posibilidades o condiciones que faciliten a los titulares del dominio el ejercicio de las acciones previstas en la Ley, éstas dicen relación, en primer lugar, con el grado de información y de conciencia que exista entre el sector público responsable de atender las reclamaciones indígenas (sobre todo de las ramas administrativa y jurisdiccional). Y dicen relación también con el grado de información y conciencia de sus derechos, y de organización, con que cuenten los propios pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones representativas. Sobre este punto, resultaría de mucho interés el que, con la participación activa de los alumnos, se examinara el grado y medida en que las condiciones de una y otra parte han mejorado o no, en la perspectiva de facilitar a los indígenas el ejercicio de las acciones legales para conseguir el respeto a la propiedad sobre las tierras.

- Una reflexión final, a modo de conclusión, se concretaría en señalar que si bien se han conseguido avances importantes en el acopio de nuevos instrumentos formales de reconocimiento de los derechos sobre la tierra y, con ellos también, la ampliación de las opciones para presionar al Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades, estas nuevas posibilidades se ven seriamente limitadas por la morosidad en los procesos de legalización de las tierras, y por la escasa voluntad y conciencia de los sectores públicos en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales con los pueblos y comunidades indígenas.

Situación en Brasil

- Acerca de la solidez de los títulos que otorgan derechos territoriales a los pueblos y comunidades indígenas de Brasil, cabe

observar en primer lugar que existe en Brasil una abundante y clara legislación relativa a los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras. También en materia de procedimientos, existen normas que los definen con exactitud, no exenta de trámites largos e innecesarios. Esta legislación asegura que los trámites de legalización de las tierras que, finalmente, obtienen las decisiones finales de homologación y registro, confieren con claridad a los indígenas la condición de poseedores legítimos de las áreas o territorios definidos a su favor.

Los procedimientos previstos en Brasil para el otorgamiento de los títulos territoriales, no solamente contemplan un conjunto de actividades de carácter jurídico y técnico que aseguran el acopio de una información sólida sobre la realidad de la relación de los indígenas con la tierra, que constituye un sólido apoyo a la decisión que deba adoptarse, sino que garantizan la posibilidad de que los terceros que pudieran resultar afectados con la medida puedan controvertir la actuaciones y decisiones del proceso. Estas garantías a los terceros, cubren o protegen los títulos que finalmente se otorguen a los indígenas, contra eventuales demandas de nulidad o de otros vicios que permitieran exigir su revocación o su reforma.

Brasil ha tenido desde tiempo atrás, con el llamado Estatuto del Indio, un claro compromiso legal con los indígenas, para reconocerles el derecho sobre la tierra. Este compromiso se vio respaldado y reafirmado con la Constitución de 1988, y en el año 2002 con la ratificación del Convenio 169 de 1989 de la OIT. Estos instrumentos representan para el Estado una sólida base legal para avanzar de manera sostenida y sin tropiezos de orden legal en el cumplimiento de la política territorial de los pueblos indígenas.

Dispone la Constitución Política que las tierras tradicionalmente ocupadas por los

indígenas y que les sean reconocidas con títulos a su favor, “son inalienables e intransferibles y los derechos sobre ellas son imprescriptibles” (art. 231-4). Esta disposición constitucional le confiere a los títulos otorgados a los indígenas una indiscutible solidez y estabilidad, pero, además, le reconoce indirectamente a los pueblos y comunidades indígenas el carácter de sociedades con vocación de perpetuidad, es decir, con derecho a conservar y reproducir su cultura y sus formas de vida sin límite de tiempo.

Una dificultad o limitación aún no resuelta, que suele plantear serias dudas en el manejo de la legalidad existente, es la falta de un ordenamiento indígena que se armonice con las normas constitucionales y las del Convenio 169 de 1989 de la OIT, ya que el ordenamiento o régimen operativo básico de la política y la acción indigenista del Estado sigue siendo el llamado Estatuto del Indio, un ordenamiento que, en su espíritu y en parte importante de su articulado, se armoniza más con el viejo modelo de tutela e integración que con los postulados de la Constitución vigente y del Convenio 169.

También se mantiene como un asunto altamente discutible, en cuanto a su conveniencia y seguridad para los indígenas, el carácter de posesión otorgada en usufructo con el que se reconoce la ocupación de la tierra a los indígenas. Como ya se dijo en capítulos anteriores, la razón invocada a favor de esta forma de reconocimiento es la mayor protección o seguridad que, en opinión de los entendidos, podría brindarle el Estado a poblaciones tan reducidas como las poblaciones indígenas amazónicas, sobre superficies tan extensas como las que les han sido asignadas. La razón en contra de esta modalidad de entrega, pone de presente el riesgo de que, al amparo de esta forma de titularidad, en la que el pleno dominio de las tierras se mantiene en cabeza del Estado, éste pudiera en el futuro cambiar la

destinación de las mismas, aplicándolas a fines diferentes a la seguridad de los pueblos indígenas.

• Respecto a los recursos de orden legal de los que puedan hacer uso los indígenas brasileños, para defender sus derechos territoriales, cabe observar que la misma Constitución Política trae diversas normas importantes: el artículo 231 dice, después de señalar el reconocimiento a los indios de su organización social, costumbres, creencias y tradiciones y derechos originarios sobre la tierra tradicionalmente ocupada, que es “competencia de La Unión demarcarlas (tierras), proteger y hacer respetar todos sus bienes”. Dice, además, que se prohíbe “la remoción de los de los grupos indígenas de sus tierras, salvo, *ad referendum* del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia, que ponga en peligro su población, o en el interés de la soberanía del país, después de la deliberación del Congreso Nacional, garantizando, en cualquier hipótesis, el retorno inmediato después de que cese el riesgo” (artículo 231-5). El artículo 232, por su parte, determina que “Los indígenas, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para entrar en juicio en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso”.

Lo apuntado, evidencia que el ordenamiento legal brasileño, aunque el Estado asume la responsabilidad de salvaguardar los derechos indígenas (los de la tierra y los demás), habilita también plenamente los indígenas para actuar legalmente en su propio nombre, haciendo obligatoria, además, la intervención del Ministerio Público en todos los actos de los procesos.

El Estatuto del Indio³ determina entre las responsabilidades del Estado con las comunidades indígenas, y como una responsabilidad compartida por La Unión, los Estados y los Municipios, la de “garantizar a

los indios y comunidades indígenas, en los términos de la Constitución, la posesión permanente de las tierras que habitan, reconociéndoles el derecho al usufructo exclusivo de las riquezas naturales y de todas las utilidades existentes en aquellas tierras...” (artículo 2º. -IX). En desarrollo de esta norma, el mismo Estatuto incorpora los artículos 34 a 36, en los cuales se dan claras atribuciones al organismo federal de asistencia al indio: para solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas y de Policía Federal, a fin de asegurar la protección de las tierras ocupadas por los indios; para asistirlos judicial y extrajudicialmente en la defensa de sus derechos; y para adoptar las medidas administrativas o proponer por intermedio del Ministerio Público las medidas judiciales necesarias a la protección de la posesión territorial de los silvícolas. El mismo Estatuto habilita a los grupos tribales o comunidades, como partes legítimas, asistidas por el Ministerio Público, para la defensa de sus derechos en juicio (artículo 37).

Dos normas más del Estatuto proveen medidas adicionales de eficacia y seguridad en los títulos de tierras otorgados a los pueblos indígenas. La primera, determina que “los bienes y rentas del patrimonio indígena gozan de plena exención tributaria” (artículo 60), con lo cual se sustraen las tierras de los indígenas de ser perseguidas judicialmente para el pago de deudas al fisco por concepto de impuestos. La segunda, señala que se declara “la nulidad y la extinción de los efectos jurídicos de los actos de cualquier naturaleza que tengan por objeto el dominio, la posesión u ocupación de las tierras habitadas por los indios o comunidades indígenas” (artículo 62).

En el conjunto de las nuevas orientaciones de trabajo trazadas por el Gobierno Central a la FUNAI, como órgano federal para el cumplimiento de la política indígena, se destaca, entre las finalidades señaladas, la de “establecer las directrices y garan-

tizar el cumplimiento de la política indigenista”, política que deberá estar basada, entre otros principios, en el de “garantía a la inalienabilidad y a la posesión de las tierras que ocupan y al usufructo exclusivo de las riquezas en ellas existentes...”⁴.

Sin duda como una expresión del interés y la entidad que, en orden de los asuntos públicos, quiso otorgarle la Constitución Política de 1988 al tema de los derechos indígenas, debe mirarse el contenido de las provisiones de la nombrada Carta Política, en sus artículos 109 y 120. En el primero, en efecto, se determina que es de competencia de los jueces federales el conocimiento de “la disputa sobre derechos indígenas” (artículo 109-XI). En el segundo, enuncia entre las funciones institucionales del Ministerio Público, la de “defender judicialmente los derechos e intereses de las poblaciones indígenas” (artículo 129-V).

Se presenta en Brasil, en los términos señalados, no solamente una estructura legal sino institucional que, en su cabal funcionamiento, permitiría asegurar de manera eficaz la protección de los derechos territoriales indígenas. Una carencia importante en este conjunto institucional se presenta por la falta de un ordenamiento nuevo que, con arreglo a la Constitución y al Convenio 169 de la OIT, sustituya integralmente el Estatuto del Indio o lo enmiende radicalmente en aquellas materias que siguen sometidas al viejo modelo integracionista y de tutelaje, abolida por los dos ordenamientos nombrados.

- Acerca de las posibilidades o condiciones circunstanciales que podrían facilitar o dificultar a los pueblos o comunidades indígenas titulares del dominio la salvaguarda de sus derechos territoriales, o su restablecimiento en caso de violación, puede observarse:

Como condiciones positivas: el avance que en el país ha conseguido la organización indígena, y el nivel de conciencia de

sectores importantes de la sociedad brasileña sobre la legitimidad y justicia de los derechos indígenas, factores que facilitaron el avance constitucional y la adopción de ordenamientos como el Convenio 169 de 1989 de la OIT; y la existencia de una ya larga trayectoria jurídica, al menos formal, que compromete al Estado a proporcionarle a los pueblos indígenas condiciones de seguridad para proteger su integridad como sociedades culturalmente diferenciadas.

Como condiciones de riesgo y peligro para el ejercicio de las acciones de defensa de los derechos territoriales, cabe mencionar: la forzada coexistencia de las políticas indígenas con otras diversas políticas del Estado que se cumplen en muchos de los espacios físicos que han sido reconocidos a los indígenas, como las de seguridad fronteriza que cumplen las Fuerzas Armadas, las de establecimiento y manejo de áreas protegidas que orientan los organismos responsables del medio ambiente y los ecosistemas, y las políticas de aprovechamiento de recursos mineros que define y orienta el Ministerio responsable de la materia. En el cumplimiento de las actividades relativas a estos programas, resulta posible la confrontación con el ejercicio de los derechos y garantías que ejercen los indígenas sobre sus territorios.

Otra condición o circunstancia que puede entrañar problemas o dificultades para los indígenas en la protección de sus derechos territoriales, se deriva de la amplitud superficial que representa la mayoría de las áreas reconocidas a los indígenas, en relación con el tamaño relativamente reducido de población que presentan las comunidades indígenas, especialmente las amazónicas. La posibilidad de que los propios pueblos indígenas puedan asumir el cuidado de tales espacios, es muy limitada y, sin duda, el riesgo de ocupaciones ilegales de sus tierras es muy alto.

Situación en Colombia

• Al examinar el tema de la solidez de los títulos de propiedad sobre la tierra que el Estado colombiano confiere a los pueblos y comunidades indígenas, debe apuntarse en primer lugar que la figura del Resguardo indígena, como título de propiedad de la tierra, tiene una larga tradición histórica en Colombia, que se remonta a las instituciones del Derecho Indiano. Aunque hubo muchos y reiterados intentos por asegurar su disolución total durante todo el siglo XIX y por lo menos la mitad del XX, la tenacidad constante de la resistencia indígena y la iniciativa de algunos gobernantes, consiguieron que esta institución no sólo perviviera en la práctica de las comunidades andinas sino en algunos ordenamientos que aceptaron y protegieron su permanencia formal.

Los Altos Tribunales de Justicia del país, desde el siglo XIX y todo el siglo XX, han mantenido como constante en sus decisiones sobre litigios por tierras, en los que las comunidades indígenas fueran parte, que los Resguardos de indígenas no sólo entrañan para éstos plena propiedad sobre la tierra, sino que las tierras que abarcan han tenido y tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Colombia ha suscrito y ratificado los dos convenios de la OIT, específicamente dirigidos a proteger los derechos de las sociedades indígenas: el 107 de 1957, ratificado por el país en 1967; y el 169 de 1989, ratificado en 1991. La totalidad de las tierras que ha entregado el Estado durante las últimas décadas a los pueblos y comunidades indígenas en el país, han invocado como uno de sus fundamentos importantes el contenido de las normas que, sobre tierras, traen tales instrumentos internacionales. La Constitución Política vigente, además, ha otorgado un claro reconocimiento a la vida

legal de los Resguardos, ratificando su naturaleza y características y creando la opción para que estos territorios puedan operar como entidades político-administrativas.

Los ordenamientos legales ordinarios, de carácter sustantivo y procedimental, con sometimiento a los cuales se han adelantado los procesos para el reconocimiento de las tierras de indígenas, son claros y no han sufrido cuestionamientos por inconstitucionalidad. Por otra parte, ninguna de las demandas que llegaron a ser formuladas contra las decisiones administrativas de creación de Resguardos indígenas han concluido con decisiones que pudieran afectar los derechos reconocidos.

- Haciendo referencia a los recursos a disposición de los pueblos y comunidades indígenas, para ejercer la protección y defensa de sus derechos en la tierra, cabe observar que el proceso de organización de las comunidades indígenas del país en las últimas tres décadas ha conseguido no sólo una amplia difusión entre las distintas comunidades sobre la naturaleza y posibilidades de defensa de sus derechos, sino que ha logrado cualificar a un gran número de dirigentes que tienen cabal información sobre sus derechos y capacidad para afrontar la reclamación de los mismos. Cuentan también la mayoría de las organizaciones del país con profesionales del derecho, algunos con buena experiencia. Ciertas organizaciones privadas (ONGs.) y otras públicas (como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría) disponen de algunos servicios de asesoría y de representación de aquellas comunidades indígenas que pudieran encontrar dificultades para actuar en su propia defensa.

Desde la aprobación de la Constitución de 1991, fue incorporada en el ordenamiento jurisdiccional del país (artículo 86), la figura de la Tutela, o procedimiento especial a disposición de los ciudadanos para la de-

fensa de sus derechos fundamentales. A diferencia de lo que sucede en otros países, en Colombia, de acuerdo con la reglamentación de este derecho y la jurisprudencia que se ha producido, se ha reconocido la capacidad que pueden tener los pueblos y comunidades indígenas para demandar por esta vía, actuando como pueblos o comunidades, la protección o restablecimiento de sus derechos colectivos fundamentales o los derechos de sus miembros, que hubieren sido quebrantados o tuvieren amenaza de inminente violación. Los indígenas del país han hecho uso frecuente y exitoso de esta vía legal para la protección de sus derechos fundamentales, en algunos casos los relativos a sus propiedades territoriales⁵.

En la última década, las demandas étnicas ante la grave situación de los indígenas de diversas regiones del país en materia de derechos humanos, derivados de los problemas de orden público, han dado origen al surgimiento de varias instancias a las que se ha encargado la atención de las reclamaciones indígenas. Entre estos nuevos órganos de atención a la defensa de los derechos indígenas, deben mencionarse: el Comité Nacional de Derechos indígenas⁶, que tiene asignada como función principal la “coordinación de las acciones necesarias para la prevención y esclarecimiento de los hechos violatorios de los derechos humanos de las comunidades indígenas y de sus integrantes”; la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas⁷, adscrita al Ministerio del Interior; y la Comisión Nacional de Tierras Indígenas y la Mesa de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas⁸, responsable del estudio y definición de los asuntos territoriales indígenas en sus aspectos de titulación, protección y saneamiento de las tierras de indígenas.

- Los factores de perturbación pública que han afectado al país en las últimas décadas y que se han agravado en los años re-

cientes, han afectado drásticamente la vida de los Pueblos Indígenas en muchas de las regiones donde estos habitan. Estos factores han puesto también en serio riesgo la tranquilidad y la estabilidad en la posesión de muchas comunidades sobre sus territorios. La dimensión del conflicto armado en esos espacios y la frecuente presencia allí de los agentes del narcotráfico, han perturbado drásticamente su existencia, haciendo inoperante en muchos casos el sistema de garantías y derechos conquistados por los indígenas.

- El examen de las notas precedentes, autoriza señalar a manera de conclusión que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la propiedad territorial indígena en Colombia, que se reconoce y se ejerce a través de la figura del Resguardo, acredita una gran solidez y seguridad. Esta solidez se deriva de su trayectoria histórica en el país, de la jerarquía y claridad de las normas en las que se apoya, de la sanción y reconocimiento que le han dado los Altos Tribunales de justicia en forma reiterada en sus decisiones, y de la validez de los procedimientos que se han empleado para su creación, en el caso de los Resguardos nuevos que representan más del 90% de los existentes en el país.

Y conviene añadir que disponen también los pueblos y comunidades indígenas de condiciones e instrumentos ventajosos para asegurar la protección y el mantenimiento de su propiedad territorial, o para conseguir su restablecimiento en los casos de afectación o pérdida. Pueden mencionarse: el avance informativo, el alto grado de conciencia de sus derechos y la capacidad de los dirigentes indígenas para el manejo de los derechos territoriales; la existencia de recursos legales eficientes de reclamación ante la justicia, como el derecho de tutela y las acciones populares, introducidas por la Constitución de 1991; la información

y conciencia nacional que se ha venido formando sobre los derechos indígenas, de la cual dan testimonio muy claro las decisiones de la Corte Constitucional de los últimos años, a propósito de litigios donde eran parte las comunidades indígenas; y la creación, también reciente, de algunas instancias de orden administrativo con responsabilidades en la protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos el de las tierras y los recursos naturales.

Situación en Ecuador

- Sobre la solidez de los títulos de propiedad otorgados a los pueblos y comunidades indígenas por el Estado ecuatoriano, debe anotarse que la diversidad de figuras empleadas para cumplir el acto de la titulación, la ambigüedad, las imprecisiones y los vacíos de las normas sustantivas de carácter nacional en los que se apoyaba el reconocimiento del derecho territorial indígena, lo mismo que la inadecuación de los procedimientos a través de los cuales se cumplían los trámites de reconocimiento, se conjugaron para hacer de los títulos otorgados en el pasado instrumentos susceptibles de impugnaciones y cuestionamientos. El mismo carácter que, en su totalidad, presentaban las tierras adjudicadas mediante estos títulos, como bienes susceptibles de comercio (aunque algunas, como en el caso de las comunas, comportaran exigencias menores), hacía de tales adjudicaciones propiedades inseguras para la estabilidad de las comunidades.

La Constitución de 1998 representó soporte de validez inequívoca no sólo a los derechos en abstracto para que pudieran los indígenas demandar el reconocimiento de la propiedad de sus tierras, sino a la validez de los reconocimientos que se hubiesen cumplido en el pasado. Así debe colegirse

del texto que trae la Carta y que incluye entre los derechos colectivos reconocidos a los Pueblos Indígenas, el de “Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles...” (artículo 84-2). En el contexto de las varias disposiciones que trae el artículo 84, resulta claro que esta se refiere a las tierras comunitarias ya reconocidas.

• Respecto a los recursos o instrumentos de orden legal que tengan los titulares del dominio para prevenir la violación de sus derechos territoriales o solicitar la restitución del derecho quebrantado, los pueblos y comunidades indígenas disponen de las acciones posesorias y reivindicatorias de las que gozan todos los propietarios de tierras privadas en el Ecuador, y que se encuentran señaladas en el Código de Procedimiento Civil (o Código Judicial). Como recurso más expedito, también como los demás ciudadanos y como las demás colectividades, podrán hacer uso de la llamada acción de amparo, una acción de trámite sumario, destinada a “evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto o la omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que de modo inminente, amenace con causar un daño grave”⁹. Esta acción que también puede presentarse contra particulares, puede ser entablada por personas naturales o colectividades humanas, como las comunidades indígenas. La Constitución del 98 también dio vida a la Defensoría del Pueblo, un organismo público llamado a “defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que esta Constitución garantiza” (artículo 96). Por Resolución 039 de 14 de Enero de 2000, se creó, en el ámbito de la Defensoría del Pueblo, el cargo de Defensor Adjunto de los Pueblos Indígenas y Negros o Afroecuato-

rianos para dar una atención especializada a la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas, negros o afroecuatorianos reconocidos en la Constitución Política del Ecuador, en las leyes y en los convenios internacionales¹⁰.

Algunas instancias de atención a las demandas de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador han sido creadas en los últimos años. En mayor o menor grado y de acuerdo con las finalidades para las cuales fueron creados, estos organismos u oficinas representan opciones para que las organizaciones indígenas puedan adelantar gestiones en defensa de sus derechos territoriales. Entre ellas debe hacerse mención del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador – CODENPE¹¹ - (organismo sustitutivo del llamado Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros –CONPLADEIN), adscrito a la Presidencia de la República y cuya función más importante es la definición de políticas en defensa de las nacionalidades y Pueblos Indígenas.

Con la ratificación que ha hecho Ecuador de los varios ordenamientos internacionales que tienen que ver con los derechos de los Pueblos Indígenas, el Estado ecuatoriano ha adquirido también compromisos internacionales en esta materia. Se han abierto por esta vía también a los Pueblos Indígenas del Ecuador alternativas para acudir a los organismos de justicia internacional, si sus demandas ante las instancias administrativas y jurisdiccionales del país no respondieran a sus reclamaciones y demandas.

Una indudable limitación que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas ecuatorianos para el ejercicio de acciones de reclamación o acciones jurisdiccionales, se encuentra en la ausencia de un ordenamiento único que determine a través de un procedimiento sencillo cómo pueden estas

agrupaciones (nacionalidades, pueblos y comunidades) obtener el reconocimiento de su personería jurídica para actuar en derecho. Algunas de las entidades comunitarias hasta ahora existentes (comunidades, cooperativas, asociaciones, centros, asociaciones de centros, territorios étnicos etc.), gozan de su reconocimiento, pero un alto porcentaje no lo tienen y las opciones para obtenerlo no resultan ni fáciles ni económicas.

- Y a propósito de las posibilidades o condiciones para que los titulares del dominio territorial indígena puedan ejercer las acciones previstas en la ley, viene al caso nombrar, como de positiva incidencia, el del alto grado de información y de conciencia que han mostrado las distintas organizaciones indígenas ecuatorianas. Y uno que podría significar dificultades y tropiezos en la formulación y la marcha de las reclamaciones y demandas, la muy pobre tradición que en materia de reclamaciones por la vía jurisdiccional tienen los pueblos y comunidades indígenas del país. El profesor y los alumnos podrían ahondar con sus reflexiones y aportes al desarrollo y ampliación de las breves observaciones formuladas sobre este punto.

Situación en la Guayana Francesa

- Al considerar, en el caso de la Guayana francesa, el tema de la solidez de los títulos territoriales otorgados a los pueblos y comunidades indígenas, retomando algunas observaciones ya formuladas en capítulos anteriores, es preciso observar inicialmente que Francia no reconoce el derecho de las sociedades indígenas a reclamar su propia identidad étnica como fundamento para la obtención y el ejercicio de derechos especiales, distintos a los que puede reclamar el resto de los nacionales franceses. La reticente actitud del país en esta materia se presenta

no obstante que el Estado francés ha ratificado algunos instrumentos internacionales que consagran compromisos y deberes especiales a favor de los pueblos y comunidades indígenas, y no obstante que Francia forma parte de la Unión Europea, y que en el seno de este poderoso organismo se han adoptado diversos ordenamientos que comprometen a sus miembros en el respeto y apoyo a la identidad y demás derechos especiales de las sociedades indígenas.

La posición del Estado francés que acaba de señalarse ha tenido su proyección más intransigente y constante en la negativa a reconocer derechos de posesión y dominio colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, como tales, sobre las tierras que han venido poseyendo desde tiempos inmemoriales. La realidad incontestable de la presencia de agrupaciones indígenas en territorio de la Guayana Francesa, con modos de vida y expresiones culturales ajenas al modo de vida metropolitano francés, llevó a la adopción de dos decretos que procuraban ofrecer algún grado de seguridad alimentaria y en sus asentamientos a los miembros de tales agrupaciones, pero que no representaban ni reconocimiento de dominio territorial, ni expectativa de una titulación probable.

Se determinaba en el Decreto del año 1987¹² la opción para los indígenas de obtener algún título de propiedad sobre la tierra, con el carácter de propiedad colectiva, si las agrupaciones solicitantes conformaban una asociación o sociedad, de las previstas en el ordenamiento civil o en el comercial para todos los ciudadanos franceses, y sometida para su funcionamiento a los regímenes especiales de este tipo de personas jurídicas. Obviamente, la tal opción no estaba al alcance de las sociedades indígenas, ni les garantizaba ninguna de las condiciones para el mantenimiento de su identidad como comunidades, ni les asegu-

raba la posibilidad de acceder al dominio de la totalidad de sus áreas tradicionales de vida.

En las circunstancias descritas, es claro que el Estado francés no ha cumplido ningún reconocimiento de derechos de dominio, a favor de ningún pueblo ni comunidad indígena de La Guayana, sobre las tierras que tradicionalmente éstos han ocupado. Y la condición actual de la totalidad de las comunidades indígenas es la de agrupaciones no reconocidas legalmente, que ejercen una ocupación pacífica sobre sus tierras tradicionales, ocupación que, en la realidad, constituye una verdadera posesión (en cuanto se cumple como una ocupación o tenencia con ánimo y con actos propios de quien tiene el pleno dominio), pero que el Estado francés podría no considerar como tal teniendo en cuenta su empeño en negar a los pueblos y comunidades indígenas su identidad étnica y, por esta misma razón, su carácter de personas jurídicas portadoras de tal identidad especial. Es decir, por su carencia de personería jurídica, su ocupación colectiva o comunitaria podría no ser reconocida como posesión ejercida en debida forma y acreedora de las garantías debidas a la posesión regular. Sin embargo, resulta razonable afirmar que, con arreglo a las normas del CCF, el Estado francés tendría que admitir que, a título individual, como personas, los indígenas sí tendrían la condición de poseedores sobre las áreas que individual o familiarmente ocupan.

Una deducción clara, sobre la base de las observaciones precedentes, es para señalar que no cuentan los indígenas de los pueblos y comunidades de la Guayana francesa con el respaldo de títulos escriturarios de ninguna índole que les permitan actuar judicial o extrajudicialmente en defensa de sus derechos territoriales, a fin de asegurar la posesión de las tierras y los recursos naturales de las mismas.

• Al revisar el tema de los recursos o instrumentos de carácter legal o institucional que pudieran servir de apoyo a los indígenas de la Guayana francesa para la defensa de sus derechos territoriales, es necesario señalar inicialmente que, en el contexto legal francés, los pueblos y comunidades indígenas de la Guayana solamente disponen como instrumentos jurídicos de los dos ya señalados decretos de 1971 y 1987. Invocando el primero, que creó una llamada zona de interdicción, los indígenas solamente podrían reclamar, dado que tal decreto no ha sido revocado ni modificado, que se prohíba y sancione el ingreso de personas no indígenas a dicha zona y que se les garantice a los indígenas la exclusividad en el aprovechamiento de los recursos. A este decreto, como se sabe, no se le ha dado un cumplimiento satisfactorio y, algo que inquieta seriamente a las comunidades, es que sobre esta zona el Estado francés proyecta hoy la creación de un parque nacional que les arrebataría jurídicamente a los indígenas cualquier poder que pudieren tener o demandar hoy sobre el territorio.

Invocando el segundo decreto (de 1987), que autoriza al Estado a otorgar derechos de cacería, pesca y otras actividades económicas, a favor de las comunidades que han derivado tradicionalmente su subsistencia del bosque, los pueblos y comunidades indígenas podrían demandar con perspectivas de éxito el reconocimiento o señalamiento de las áreas donde pudieran realizar tales actividades. Sin embargo, está claro que esta facultad no excluye la posibilidad de que otras agrupaciones no indígenas puedan demandar el reconocimiento del mismo derecho, ya que el decreto se ha dictado a favor de comunidades indígenas y no indígenas. Además, ni con apoyo en este decreto, ni con apoyo en el decreto de 1971, se encuentran habilitadas las comunidades indígenas para reclamar reconocimiento de

garantías como propietarios sobre las áreas ocupadas. Por denominarlo de alguna manera, el derecho al que se refiere el ordenamiento de 1987 podría ser identificado como una simple garantía de supervivencia temporal.

Algunos instrumentos de apoyo con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas a favor del reconocimiento y garantía de sus derechos territoriales, se encuentran en algunos ordenamientos legales acogidos por la Unión Europea relativos a tales pueblos y comunidades, ordenamientos cuyo cumplimiento es responsabilidad de todos los Estados miembros entre los cuales se encuentra Francia. Uno de ellos, ya mencionado y que reviste especial claridad es el de 1993 cuyo texto “declara que los pueblos indígenas tienen el derecho a la propiedad común de su territorio tradicional, suficiente en lo que se refiere a extensión y calidad para la preservación y el desarrollo de sus modos de vida particulares”¹³. Aunque Francia no ha cumplido este compromiso, y resultarían probablemente infructuosas en el orden interno las reclamaciones para exigir que se cumpla, los indígenas tendrían la alternativa de acudir a los propios órganos de control de la Unión Europea, para denunciar la conducta reticente del Estado francés y pedir la adopción de las medidas que comprometieran al país a dar cumplimiento a sus compromisos.

En el orden jurídico interno, en el caso de la Guayana Francesa, los indígenas, como pueblos o comunidades, tendrían muy pocas opciones de reclamación exitosa de sus derechos territoriales, mientras persista la posición del Estado francés en su oposición a las agrupaciones indígenas como sociedades con identidad étnica acreedora de derechos especiales. Individualmente, los indígenas tendrían, sí, la capacidad para exigir, invocando la condición de poseedores de las respectivas porciones de tierra

que ocupan y laboran habitualmente en sus actividades productivas, según las normas del CCF, respeto de tales espacios de uso y reconocimiento y pago de las indemnizaciones a que hubiere lugar por daños o pérdidas o deterioro de sus bienes, con motivo de actividades realizadas por el Estado o por terceros en los nombrados espacios.

La negación del Estado francés a las sociedades indígenas de la Guayana Francesa, para la reclamación y ejercicio de derechos especiales, tiene un efecto directo y notorio en la ausencia en el país de instituciones de carácter público que tuvieran como finalidad la prestación de asistencia y protección a estas sociedades y a sus integrantes. Esta ausencia se hace tanto más grave en la medida en que las reclamaciones de los pueblos y comunidades indígenas, ante los órganos administrativos y jurisdiccionales ordinarios del poder, carecen de toda eficacia para la protección de sus derechos colectivos, no reconocidos y frecuentemente quebrantados por las actividades mineras en sus territorios.

• Al examinar los factores (o condiciones) positivos o negativos, de carácter circunstancial, que pudieran incidir en la capacidad de las sociedades indígenas de la Guayana Francesa para hacer efectiva la protección de sus derechos territoriales, resulta posible señalar como positivos: el alto grado de conciencia y formación que, en los últimos años, han conseguido los pueblos y comunidades indígenas, y la presencia de un calificado equipo de dirigentes que trabajan activamente en la denuncia constante de los actos violatorios de los derechos indígenas y en la formulación de alternativas de reforma al actual régimen jurídico francés, excluyente y negativo frente a las demandas de tales pueblos y comunidades.

También merece ser señalado como un factor positivo de la defensa que los indígenas puedan hacer de sus derechos territo-

riales, el grado relativamente amplio de libertad de la que pueden hacer uso, dentro del orden legal vigente en la Guayana Francesa, las comunidades indígenas y sus organizaciones, para el trabajo de formación de sus miembros y divulgación de sus reclamaciones y propuestas.

Como un factor negativo de alta incidencia en la señalada capacidad de defensa de los indígenas de sus derechos territoriales, es preciso apuntar, en primer lugar, la intensidad, desorden y escaso control que presenta la práctica de la actual política de explotación minera en Guayana, con la presencia de grandes compañías multinacionales, pequeñas empresas y mineros independientes en la mayoría de los territorios indígenas. También representa, sin duda, un factor negativo en el señalado propósito, el que se evidencia como escaso interés, en el orden de prioridades del Estado francés en Guayana, que representa la atención a los asuntos indígenas, frente a otros que pueden sin duda representarle mayor proyección económica y política, como la actividad minera y el régimen administrativo y de seguridad de la Base Espacial de Kourou.

Situación en Guyana

- Al hacer referencia a la solidez de los títulos de dominio territorial que otorga el Estado de Guyana a los pueblos y comunidades indígenas de su jurisdicción, conviene observar inicialmente que, aunque la Constitución Política de este país consagra la propiedad como un derecho fundamental (artículos 40 (1) (c) y 142), este ordenamiento no hace ningún reconocimiento explícito del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la tierra. Los títulos a los indígenas hasta hoy en Guyana, como ya fue anotado anteriormente, se apoyan fundamentalmente en dos ordenamientos: el Acta Amerindia de 1967 y sus enmiendas

posteriores y el Acta de Tierras del Estado¹⁴. Aunque los actos administrativos son bajo ambas modalidades esencialmente iguales en cuanto representan el reconocimiento de las comunidades adjudicatarias como titulares del dominio de las áreas definidas a su favor, la revisión de cada modalidad permite observar serias diferencias en el tipo de garantías que representa para los adjudicatarios. Así, mientras los títulos amparados en el Acta Amerindia contemplan la exclusión de los ríos, sus cauces y parte importante de las tierras ribereñas, lo mismo que las tierras destinadas o previstas como aeropuertos u otras actividades públicas¹⁵, los títulos emitidos con apoyo en el Acta de Tierras del Estado sólo excluyen, de las áreas reconocidas a los indígenas, los recursos mineros.

Otras limitaciones confrontan los títulos emitidos bajo el amparo del Acta Amerindia, ordenamiento en cuyo texto se determina que los títulos otorgados a las comunidades son susceptibles de revocación o anulación, por razones de diversa índole que pueden comprender: el interés del Estado para aplicar tales tierras a otros fines que se consideren de interés especial, o por la voluntad del Ministro de Asuntos Amerindios si a su juicio resulta más conveniente, o como sanción a las comunidades adjudicatarias, cuando éstas o sus integrantes han realiza actos que el Gobierno pueda catalogar como desleales al Estado¹⁶. No está claro en el país si estas limitaciones que son explícitamente aplicables a los títulos amparados en la Ley Amerindia, lo son también para los pocos títulos que en el año 1991 se expidieron al amparo de del Acta de Tierras del Estado.

Otra limitación que afecta por igual a los títulos amparados en el Acta Amerindia y en el Acta de Tierras del Estado, se refiere a las áreas reconocidas a las comunidades, áreas que fueron definidas sin la realización

de estudios concienzudos sobre los verdaderos territorios indígenas, sin la participación de las propias comunidades interesadas y con recursos técnicos inapropiados o mal empleados, como lo acreditan los resultados de la revisión que actualmente cumple el Estado sobre los títulos otorgados hasta la fecha. El problema, en otros términos, se encuentra en que las áreas reconocidas en la generalidad de los casos, sólo representan una parte menor de las tierras tradicionalmente poseídas por las comunidades y, aún en muchos casos, con delimitaciones confusas o claramente erróneas. Sin duda basta para entenderlo el descubrir que de las 24. 000 millas cuadradas que fueron recomendadas como áreas necesarias a las comunidades, por la Comisión de Tierras Amerindias en 1969, 36 años más tarde sólo les han sido reconocidas 6. 000 y faltan más de 50 comunidades que carecen aún de todo reconocimiento.

En cuanto a las tierras ocupadas sin título, la situación de las comunidades es de extrema inseguridad, ya que sobre ellas el Estado sólo les reconoce el derecho de residencia. Esto equivale a una situación muy precaria frente al continuado y persistente riesgo de las actividades mineras y forestales autorizadas por el Estado. Las comunidades y sus integrantes, a quienes no se otorga siquiera la condición de poseedores, pueden ser desalojados sin compensación o indemnización alguna.

Sólo dos notas adicionales a propósito de los títulos otorgados a los indígenas de Guyana: la primera, para apuntar que la diversidad de títulos crea diferencias de tratamiento hacia las comunidades y crea confusión en las garantías reconocidas a unos y otros sectores de comunidades; y la segunda, para indicar que los títulos se han otorgado sin sujeción a procedimientos claros y coherentes, porque tales no existen, ya que todo en las normas legales aparece delegado

a la voluntad discrecional del Ministro, lo que se presta a la comisión de errores frecuentes y a las posteriores demandas de nulidad contra las actuaciones.

- Sobre los recursos o instrumentos de los que pueden echar mano las comunidades, para cumplir la labor de defensa de sus derechos territoriales, cabe observar que son pocos y deleznable. La Constitución de Guyana sí consagra la propiedad como un derecho fundamental (artículo 40 (1) (c) y dice también que este derecho gozará de la protección del Estado (artículo 142 – (1) (a)), en cuanto no puede ser desconocido o expropiado sin autoridad de una ley escrita, y previa la debida compensación (artículo 142). Sin embargo, la misma Constitución, en el mismo artículo (142 (b) (i)) autoriza el desconocimiento de la propiedad de las comunidades, si el Ministro, a su libre determinación, encuentra que este desconocimiento puede ser cumplido, si conviene a las políticas del Estado con los amerindios.

Cabe observar, además, que en Guyana, aunque se consagra el principio de la propiedad como derecho fundamental y se determina que éste no puede ser afectado sino por autorización de una ley escrita que sustente un interés público, aún la propiedad de los particulares puede ser desconocida, ya que en la Ley de Guyana el interés público se le otorga a todo acto previsto en las políticas públicas del Estado. También, como ya se señaló, el Acta Amerindia otorga plenos poderes al Ministro de Asuntos Amerindios para revocar, con razón o sin ella, los títulos de tierras otorgados a las comunidades.

Las pocas opciones de que disponen los indígenas para demandar protección de sus derechos territoriales, se hallan en el Acta Amerindia y se concretan en la opción de acudir a los funcionarios del Estado que tienen competencia para intervenir en los asuntos internos de los Consejos de Distri-

to o Consejos de Aldea (el Ministro, el Funcionario Jefe de Distrito o el Comisionado del Gobierno) para que, según la naturaleza de la reclamación, intervengan con su autoridad en la solución del asunto.

El poder más explícito en la responsabilidad de cuidado de los derechos de los amerindios, incluyendo las tierras, le está asignado a los funcionarios jefes de Distrito a quienes se atribuye el cuidado, “protección y administración de los bienes de los amerindios”, en cuyo ejercicio pueden “tomar posesión, retener, vender o disponer de los bienes de un amerindio”, demandar, recobrar o recibir dinero u otros bienes debidos o pertenecientes a un amerindio, o recibir la compensación por daños o perjuicios causados a tales bienes, actuar a nombre de los amerindios en defensa de sus intereses y nombrar apoderados que representen en juicio tales intereses (artículo 12).

También existe, obviamente, un grado importante de responsabilidad en la defensa y cuidado de los derechos territoriales por parte de los Consejos Distritales y Consejos de Aldea y por sus Capitanes o “Toshaos”. Los Consejos de Aldea y sus Capitanes que los presiden tienen entre sus poderes los de “Conservar el título de la tierra de la aldea para el beneficio de la comunidad como un todo”, y la de “administrar y cuidar la tierra titulada de la aldea”. Aunque tanto el nombramiento como la remoción de los Consejos y Capitanes, siguen siendo asuntos atribuidos al Funcionario Jefe de Distrito (artículo 18), y aunque la mayoría de las decisiones de estos Consejos y Capitanes deben ser consultadas y ratificadas por funcionarios públicos, la existencia del organismo de gobierno comunal integrado por personas del grupo local y orientado, al menos en su primer nivel, por una persona del mismo, constituye un espacio importante de discusión de los problemas comunitarios y de desarrollo de iniciativas de so-

lución de los mismos, entre ellos los que atañen a la defensa de los derechos territoriales.

En mayo del año 2003, los dirigentes tradicionales de las comunidades indígenas de Guyana, dieron vida al Consejo Nacional Toshao – NTC-, como una entidad representativa en el orden nacional de los pueblos indígenas del país (Wapichana, Wai-Wai, Makushi, Arecuna, Arawak, Carib, Patamona, Akawaio y Warrau), responsable de luchar en defensa de los derechos e intereses de estos pueblos y de representarlos ante los organismos públicos y privados. El Consejo Nacional Toshao fue provisto para su dirección y orientación de un cargo de Coordinador Ejecutivo Central y un Comité Ejecutivo de 20 Toshaos, con la función de apoyar la labor de la persona encargada de la coordinación general. Una de las atribuciones confiadas al Consejo Nacional Toshao, ha sido la de designar delegados a la llamada Comisión de Pueblos Indígenas –IPC -, creada por el Gobierno de Guyana y que entre sus responsabilidades tiene la de atender a la solución de los requerimientos de tierras de las comunidades indígenas¹⁷.

A modo de enunciación resumida del tema de recursos e instrumentos de los que, para la defensa de sus derechos territoriales, disponen los indígenas, cabe observar que no cuentan los indígenas de Guyana en el ámbito nacional con instrumentos legales especiales, que les ofrezcan garantías sólidas para procurar la defensa de tales derechos, ni existen en el país organismos públicos responsables de atender al cumplimiento de esta finalidad. Las pocas opciones de atención a la defensa territorial de los indígenas, se encuentran articuladas a las disposiciones del Acta Amerindia y sujetas a la voluntad, casi discrecional, de los funcionarios públicos que determinan la vida y funcionamiento de los Consejos de Aldea y de Distrito. Han dado vida los pueblos indíge-

nas al llamado Consejo Nacional Toshao, organismo de representación de dichos pueblos, y cuyo trabajo podría proyectarse en un futuro en la búsqueda y concreción de espacios legales e institucionales de apoyo para la defensa de los derechos territoriales indígenas.

- Al examinar el tema de los factores (o condiciones) de carácter positivo y negativo que, en el caso de Guyana, pueden incidir en la capacidad de los pueblos indígenas para actuar en defensa de sus derechos territoriales, debe hacerse mención:

Entre los factores positivos, del grado de conciencia e información que, en materia de garantías que como a indígenas les son debidas, han alcanzado los pueblos y comunidades de Guyana. Una demostración de este nivel de conocimiento e información, fue puesta de manifiesto en los resultados de la consulta que, sobre la reforma del Acta Amerindia, fue realizada en el año 2003 entre un amplio sector de comunidades; también lo demuestra la creación del ya mencionado Consejo Nacional Toshao. Otro factor positivo es, sin duda, el acopio de una larga experiencia de resistencia contra las políticas de asimilación y de desalojo y usurpación de sus tierras, experiencia que ha inducido propósito común de mantenimiento y fortalecimiento en sus organizaciones de base y de unificación de esfuerzos entre pueblos y comunidades para enfrentar las dificultades comunes.

Entre los factores negativos, es forzoso señalar el empeño sostenido del Estado de Guyana en el apoyo a la política de aprovechamiento intensivo de los recursos naturales, renovables y no renovables, sobre tierras ocupadas por comunidades indígenas, con efectos que se vienen traduciendo en el desplazamiento de comunidades indígenas, en la reducción de sus espacios de vida, envenenamiento de las corrientes de agua y degradación ostensible del medio ambien-

te. También es necesario hacer mención de la oposición del Estado de Guyana a dar cabida en su régimen jurídico a los instrumentos de orden internacional que, como el Convenio 169 de la 1989 de la OIT, representan avances importantes en la definición de un nuevo modelo de relación Estado-Comunidades Indígenas; su resistencia a dar cumplimiento a los pocos instrumentos internacionales relacionados con pueblos indígenas que ha ratificado; y su reticencia y morosidad para efectuar una reforma a fondo a la llamada Acta Amerindia, un ordenamiento desueto y contrario a los intereses y derechos elementales de los pueblos indígenas.

Situación en Perú

Se procederá también en el examen de este caso, retomando los elementos de los que se hizo mención al comenzar el desarrollo de la temática de la que forma parte este componente.

- Al referirse a la solidez de los títulos de propiedad otorgados a los pueblos y comunidades indígenas del Perú, resulta oportuno hacer mención de dos aspectos relativos a los mismos: uno, el de su solidez formal, entendiendo por tal el ajuste más o menos riguroso a la normatividad que sirvió de apoyo a su aprobación; y dos, el de su solidez circunstancial (por llamarla de alguna manera), entendiendo por circunstancial el grado de estabilidad que podría atribuírsele en el contexto de las políticas públicas del país sobre la territorialidad en general y de la propia tipología de dominio que comporta el título. Bajo el primer aspecto, una breve revisión del conjunto de los ordenamientos legales en los cuales se sustenta la emisión de títulos de dominio territorial indígena y de los que fijan los procedimientos para hacerlo, lleva a la conclusión de que los títulos otorgados a las comunidades

indígenas revisten solidez y ofrecen garantías formales a los indígenas para conservar el dominio y ejercer su defensa.

Bajo el segundo aspecto, el de la que hemos designado como solidez circunstancial, los títulos que hoy tienen los indígenas ofrecen serios elementos de fragilidad: el primero, sin duda, el de la desaparición del factor que les garantizaba su definitiva estabilidad al otorgar a las tierras indígenas el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles y, con él, la condición de bienes dados a perpetuidad; el segundo, la entrega que se ha venido cumpliendo de gran parte de las tierras del medio tradicional de vida de los indígenas, de las llamadas tierras de vocación forestal, como tierras dadas en concesión para el usufructo; y el tercero, el conjunto de diversas políticas públicas que han sido impulsadas legalmente por el Estado peruano en los últimos años, sin correctivos sobre sus efectos previsibles entre las comunidades campesinas y nativas, como las que entraña la nombrada Ley 26505 de 1995, y algunos programas para el aprovechamiento de recursos naturales en las tierras de la Amazonía.

• Acerca de los recursos de orden legal de los que puedan disponer los indígenas peruanos para defender sus derechos territoriales, cabe señalar que, en el ámbito de la administración pública del país, funcionan tres oficinas públicas que en mayor o menor grado tienen asignadas funciones de atención a los Pueblos Indígenas. Una de ellas es la Defensoría del Pueblo, un órgano constitucional autónomo de carácter no jurisdiccional creado por la Constitución de 1993. Esta misma le atribuyó como misión la de “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía” (artículo 162). La Defensoría creó

un Programa Especial de Comunidades Nativas para proteger los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana, si bien sus actividades se han ido extendiendo al nivel nacional. Otra dependencia con atribuciones en la defensa de los derechos indígenas es la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas – SETAI -, en su propia definición, “un órgano de coordinación técnico normativo del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano- PROMUDEH. Es un articulador de las relaciones entre las comunidades indígenas, Estado, Mercado y Sociedad para la existencia y dinámica propia de desarrollo de aquellas”. Y, opera también, la Comisión de Asuntos Indígenas, “un órgano multisectorial que tiene a su cargo la promoción de la adecuada articulación entre las demandas de los Pueblos Indígenas y la oferta de servicios por parte del Estado”. Está conformada por representantes de los sectores del Estado y representantes de las Comunidades Nativas y las Comunidades Campesinas¹⁸.

Dentro del marco de los ordenamientos legales del país, los indígenas tienen también la posibilidad, para ejercer el derecho de defensa de sus tierras frente a terceros no indígenas, de acudir a los órganos de justicia ordinaria, para incoar las acciones que consideren conducentes a la seguridad de sus intereses o respondiendo a las que se entablen contra ellos ante los jueces nacionales. Para ello deberán sujetarse a las disposiciones que traen los códigos Procesal Civil, Penal, de Policía etc. Reconociendo como reconoce también el país el derecho de propiedad territorial indígena como un derecho fundamental, pueden también los pueblos y comunidades indígenas acudir al empleo de las acciones que la misma Carta Política contempla para la protección de los derechos fundamentales consagrados en la misma Constitución y en los Convenios internacionales. De esta naturaleza son entre

otras (potencialmente útiles para reclamar por la violación de derechos territoriales, o por la adopción o incumplimiento de normas o por la comisión u omisión de actos relacionados con tales derechos), la Acción de Amparo, la Acción de Inconstitucionalidad, la Acción Popular o la Acción de Cumplimiento, señaladas y definidas por el texto constitucional (artículo 200), y cuyo funcionamiento se define en leyes especiales¹⁹.

También dentro de los recursos instrumentales para la protección de los derechos territoriales a disposición de las comunidades nativas y campesinas, debe contarse con la aceptación constitucional al funcionamiento con un relativo grado de autonomía, de la llamada Jurisdicción Indígena, que le otorga a las autoridades de las comunidades, con el apoyo de las Rondas Campesinas, “poder para ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona” (artículo 149)

- Al hablar del tema de las condiciones para que los titulares del dominio territorial indígena puedan ejercer las acciones legales previstas en la ley, resulta posible mencionar, entre los factores que potencialmente pueden favorecer tal ejercicio, el indudable grado de información y de conciencia que, por su trayectoria, tienen hoy las organizaciones indígenas sobre la naturaleza y significado de sus derechos. Como factores que podrían limitar u obstaculizar tal ejercicio es necesario mencionar: la experiencia relativamente corta y poco exitosa que, en el trabajo de reclamación de sus derechos ante los órganos de justicia del país, han tenido los pueblos y comunidades indígenas; y mencionar el muy limitado y lento avance que, a través de los órganos competentes del Gobierno peruano, se cumplen para hacer el reconocimiento de la

personería jurídica a las comunidades de indígenas. Este último factor, impide a un alto número de comunidades actuar como sujetos plenos de derecho para reclamar los que les corresponden, si aún no les han sido reconocidos, y para defender los que ya ejercen²⁰.

Situación en Surinam

- Al examinar el tema de la solidez de los títulos de reconocimiento de derechos territoriales que pudiese otorgar el Estado a los pueblos y comunidades indígenas, se hace necesario recordar, como se vio en capítulos anteriores, que el Estado de Surinam reclama plena propiedad de la tierra y los recursos que esta contiene en el país. También recordar que este Estado niega el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas como personas jurídicas, con capacidad de actuar adquiriendo derechos y contrayendo obligaciones. Sobre estos soportes políticos y jurídicos, Surinam se ha negado a otorgar propiedad a los indígenas y cimarrones sobre las tierras que por tradición han ocupado.

La única opción legal abierta a indígenas y cimarrones, para acceder a la obtención de algún grado de control sobre un pedazo de tierra y los recursos naturales renovables que contenga, se encuentra en el identificado como Decreto sobre Política de Tierras de 1982²¹, que autoriza al Estado la celebración de contratos de arrendamiento sobre lotes dentro de las tierras que el Estado identifica como de su propiedad. Pero estos contratos, según lo previsto, podrían ser solamente contratos individuales, a término no mayor a los 20 años, revocables a voluntad del Estado en cualquier momento y, por su naturaleza jurídica, onerosos lo que representaría para los contratistas del Estado la obligación del pago de un canon anual en dinero. Algunos indígenas, apremiados por

las perturbaciones y amenazas de desalojo de mineros y madereros, han optado por esta alternativa que no sólo no les representa una plena seguridad sino que contribuye a romper la unidad de las comunidades.

El Estado no sólo ha adquirido compromisos históricos con los pueblos indígenas y cimarrones de Surinam en la época colonial. También el Estado republicano actual ha declarado en la Ley Forestal que acepta los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y cimarrones²². Pero ni ha procedido a definir lo que entiende por tales derechos, ni a concretar procedimientos de ninguna índole para asegurar tal reconocimiento. Resulta, así, que, desde el punto de vista de la titularidad, los indígenas y cimarrones de Surinam no tienen ninguna seguridad sobre sus tierras.

• Sobre los recursos o instrumentos con fundamento o apoyo en los cuales los pueblos y comunidades de indígenas o cimarrones puedan asegurar la protección de sus derechos territoriales, es necesario apuntar que tanto indígenas como cimarrones tienen en Surinam muy serias limitaciones. En materia de instancias jurídicas nacionales, hay muy pocas normas que puedan prestar apoyo a las demandas indígenas ante la administración y la justicia internas del país: las del llamado Acuerdo de Conciliación Nacional o acuerdo de Paz, de 1992, y de la nombrada Ley Forestal, normas que, como se vio, no han tenido ni desarrollo ni cumplimiento alguno. Por lo demás, el Acuerdo de Conciliación, en materia de dotación de tierras, solamente contempla la posibilidad de titulaciones de carácter individual, aunque ni aún en esta modalidad ha tenido cumplimiento.

Tampoco se han creado por el Estado instancias administrativas que puedan asumir la función de prestar apoyo a los pueblos y comunidades indígenas, para la defensa de sus derechos en general ni de sus derechos territoriales en especial.

Surinam ha dado reconocimiento, entre otros, a los siguientes instrumentos internacionales que dicen relación con los derechos humanos fundamentales: Pacto de Derechos Civiles y Políticos y Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales; como país miembro de la OEA, está comprometido con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, lo mismo que con la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y Convención sobre la Prohibición y Prevención del Crimen del Genocidio.

Aunque Surinam no ha sido particularmente celoso del cumplimiento de las responsabilidades derivadas de la ratificación o aceptación de los señalados ordenamientos internacionales, como parecen demostrarlo las numerosas denuncias y querellas interpuestas por diversos sectores de población ante los organismos internacionales, tales ordenamientos siguen siendo, con la propia Constitución Política del país, los únicos soportes a disposición de los pueblos indígenas y cimarrones para reclamar el respeto a sus derechos fundamentales como personas y aún como sociedades étnicamente diferenciadas. De hecho, tanto indígenas como cimarrones, en diversas oportunidades y varias de ellas con resultados positivos, han acudido invocando estos ordenamientos a pedir justicia a las instancias internacionales.

• Acerca de los factores (o condiciones) positivos o negativos, de carácter extralegal, que pueden tener incidencia en la capacidad de los pueblos y comunidades de indígenas y cimarrones, para actuar judicial o extrajudicialmente ante los órganos del poder público en defensa de sus derechos, puede hacerse mención de los siguientes:

Como positivos, el mantenimiento que la mayoría de las comunidades indígenas y cimarronas, en gran medida, han consegui-

do hacer de las formas de organización tradicional y formas de gobierno interno; el avance en los esfuerzos de organización de las comunidades alrededor de instancias de segundo y tercer grado que pudieran asumir la representación y vocería de los intereses generales de las comunidades; el acercamiento o vinculación de estos órganos de representación con organizaciones internacionales para compartir experiencias y obtener solidaridad con sus reclamaciones; y la experiencia ganada por las comunidades y sus organizaciones en el ejercicio de acciones de reclamación y denuncia, formuladas ante organismos internacionales.

Como negativos, la persistencia del Estado Surinamés en su política de aprovechamiento intensivo y desordenado de los recursos mineros y forestales del país, otorgando concesiones y licencias, sin consulta, sin estudios previos de impacto social y ambiental y sin medidas de prevención, mitigación y compensación por los efectos y daños potenciales que puedan ocasionarse, sobre grandes extensiones de bosques y territorios ocupados por comunidades de indígenas y cimarrones; también la falta de decisión política del Estado para responder a sus deberes con los pueblos indígenas y cimarrones, falta de voluntad que, por el reiterado incumplimiento de los pactos y compromisos solemnemente adquiridos, ha podido ser identificada como la expresión de una voluntad hostil hacia estos dos sectores sociales del país.

Situación en Venezuela

- Al hacer referencia a la solidez de los títulos de propiedad emitidos hasta ahora en Venezuela, cabe observar, reafirmando lo ya señalado en puntos anteriores, que tales títulos fueron emitidos con fundamento en normas agrarias del viejo régimen, que presentaban múltiples y muy serias debilidades. Muchas de estas titulaciones, como

aparece señalado en diversos estudios, por la falta de capacidad del Instituto Agrario Nacional – IAN - para transmitir el pleno dominio de la propiedad²³, son consideradas como titulaciones precarias o titulaciones provisionales. El texto constitucional de 1999 que otorga a las tierras que han de ser reconocidas en propiedad a los indígenas la condición de inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles, emplea el tiempo futuro para señalar esta obligación de reconocimiento, por lo que es dable suponer que sobre las titulaciones ya realizadas este nuevo carácter no les era otorgado automáticamente, y que estas propiedades seguirán comportando su antigua condición hasta el momento en que se cumplan nuevos procesos que reafirmen el pleno dominio indígena sobre la tierra.

Aunque la llamada Ley de Delimitación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, aportó algunos elementos de apoyo para lo que han de ser las tareas de reconocimiento legal de las tierras a los pueblos y comunidades indígenas, ni esta Ley ha sido reglamentada hasta ahora, ni los numerosos vacíos y ambigüedades que presenta, permitirían adelantar con claridad y eficacia las tareas que se señalan en su enunciado. Es obvio, sin embargo, que las normas constitucionales y las del Convenio 169 de 1989 ofrecen una base dispositiva sólida para hacer los ajustes necesarios en las normas ordinarias y decretos reglamentarios, para conseguir que los títulos que se emitan a favor de los indígenas sean títulos definitivos y no susceptibles de impugnaciones.

- Sobre los instrumentos legales a disposición de los pueblos y comunidades indígenas, para ejercer la protección de sus derechos, cabe apuntar que la falta de desarrollo legal de las normas constitucionales sobre indígenas y, sobre todo, la ausencia de una Ley Orgánica sobre Pueblos y Comunidades Indígenas, dictada con apoyo en tales

normas, limita seriamente las posibilidades que, en virtud de dichas normas y las del Convenio 169, podrían y deberían tener ya las comunidades para la defensa de sus derechos en general y, en especial, de sus derechos territoriales²⁴. Una proyección clara de la falta de desarrollo de estas normas es la ausencia de un organismo nacional que atienda de manera exclusiva todo lo relacionado con los derechos y requerimientos de los Pueblos Indígenas.

No obstante lo apuntado en la reflexión anterior, aún prescindiendo de las garantías que podrían tener los pueblos y comunidades indígenas si se hubiera avanzado en el desarrollo de las normas constitucionales, es claro que ya el mismo texto constitucional ofrece a los pueblos y comunidades indígenas algunos recursos de indudable utilidad y eficacia en la defensa de sus derechos. Cabe mencionar entre ellos:

El que puede representar la Defensoría del Pueblo, un organismo al cual la Constitución ha confiado “la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos y ciudadanas” (artículo 280). A este organismo, entre sus funciones se le ha atribuido la de “Velar por los derechos de los Pueblos Indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección” (artículo 281-8).

El que tienen a su disposición las mismas comunidades indígenas, para la solución de aquellos asuntos que tengan que ver exclusivamente con sus propios integrantes, con la creación que ha hecho la Constitución de la llamada jurisdicción especial indígena, cuando determinó que “Las autoridades legítimas de los Pueblos Indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes,

según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público” (artículo 260).

Como el resto de los venezolanos, los indígenas como personas y como sociedades, tienen las acciones especiales que la misma Carta Política les ha otorgado para la protección y defensa de sus derechos fundamentales. Una muy importante entre estas acciones es la Acción de Amparo que se formula ante los tribunales para obtener el amparo “en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en la Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos”. Se trata, como el mismo texto lo señala, de un procedimiento “oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad” (artículo 27).

Habiendo ratificado Venezuela, por otra parte, los instrumentos internacionales que consagran disposiciones sobre derechos humanos y, entre otros, el Convenio 169 de 1989, el Estado ha aceptado su responsabilidad en el cumplimiento de tales ordenamientos. En atención a esto y, tal como lo consagra la misma Constitución del país, “Toda persona (y obviamente también los pueblos y comunidades indígenas) tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo de sus derechos humanos” (artículo 31).

- Sobre las posibilidades y condiciones para el ejercicio de las acciones de protección de los derechos territoriales, debe hacerse mención, como un factor que favorece la capacidad de ejercicio de tales acciones y las perspectivas de éxito en sus gestiones, del avance que en su proceso organizativo y en el nivel de información y de conciencia

sobre sus derechos, han alcanzado las comunidades indígenas del país y sus organizaciones. También deben señalarse, como un factor positivo, las reiteradas expresiones de voluntad de cooperación con el sector de los Pueblos Indígenas expresadas por el actual Gobierno, lo que parece dar testimonio de una actual voluntad política para poner en vigencia los derechos consagrados en el texto constitucional. Como un factor que puede representar riesgos y dificultades a los indígenas en el ejercicio de sus derechos, es necesario hacer mención de la muy débil, y frecuentemente desafortunada, experiencia de los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela en el ejercicio de las acciones jurisdiccionales para la protección y defensa de sus derechos.

Como una situación especial, debe citarse el caso de los indígenas del Estado Bolívar, donde fue aprobada, en el año 2001, una nueva Constitución en la cual se determina que entre las funciones que deberá asumir la Defensoría de los habitantes del Estado, se encuentra la de “Velar por los derechos de los Pueblos Indígenas del Estado y llevar a cabo las actuaciones necesarias para su garantía y efectiva protección” (artículo 186). También, en este Estado, se dio vida legal al llamado Instituto Autónomo Indígena del Estado de Bolívar²⁵, entre cuyas numerosas funciones se consagran las de “Patrocinar en los pueblos y comunidades indígenas la demarcación de sus tierras ocupadas ancestralmente para obtener la propiedad colectiva; efectuar la revisión de las propiedades de los pueblos y comunidades indígenas, tanto en los organismos nacionales como internacionales; y llevar el catastro de las tierras indígenas”; y la de “Intervenir en la solución de los problemas que surjan en los pueblos y comunidades indígenas, en cuanto a la problemática relativa a sus derechos sobre las tierras; así como a la violación de los derechos huma-

nos”. Obviamente en las instancias de gobierno nombradas, encuentran los indígenas del Estado Bolívar diversas opciones de atención a sus demandas.

Notas

- 1 Una información reciente, suministrada por el Gobierno de Bolivia presenta una relación de 49 títulos otorgados para la creación de Territorios Comunitarios de Origen, que cubrirían una superficie de 13. 067. 251 hectáreas. La información no determina si se trata de títulos definitivos o títulos provisionales pendientes aún de la llamada tarea de saneamiento.
- 2 Pueden mencionarse los decretos supremos números 22609, 22610 y 22611 de Diciembre 24 de 1990; 23500 de 19 de abril de 1993, 23108, 23110 y 23111 de 9 de abril de 1992, todos ellos relativos al reconocimiento de territorios indígenas, pero sin sujeción a las normas usuales del régimen jurídico agrario entonces vigente.
- 3 Ley 6001 de 19 de Diciembre de 1973.
- 4 Decreto 4645 de 25 de mayo de 2003, que aprueba el estatuto y el cuadro demostrativo de cargos de la FUNAI, artículo 2º-II-b.
- 5 Aunque desde el punto de vista legal, disponen los indígenas colombianos de condiciones muy favorables para demandar el reconocimiento de sus derechos territoriales y para ejercer la defensa de estos derechos ya adquiridos, los serios problemas de orden público que han afectado al país, son causa frecuente del desconocimiento de los mismos, como resultado de la presencia frecuente de grupos armados en sus territorios que dañan o ponen en peligro la vida de las personas y que, con frecuencia, afectan drásticamente sus derechos territoriales. La magnitud de estas amenazas y el poder de las armas con las que las realizan impiden o dificultan seriamente el funcionamiento de la justicia.
- 6 Creado por Decreto No. 0715 del 28 de abril de 1992.
- 7 Creada por Decreto No. 1396 de Agosto 8 de 1996.
- 8 Creada por Decreto No. 1397 de Agosto 8 de 1996.
- 9 Constitución Política, artículo 95.
- 10 Véase información más amplia sobre las responsabilidades de esta defensoría, adjunta en la página:
<http://www.oitandina.org.pe/activi/ria/dere->

- cho/mecanismosnacional/ecuador/orgproteec.html
- 11 Creado por Decreto Ejecutivo No. 386 RO/ de Diciembre 11 de 1998.
 - 12 Decreto No. 97/267 de abril de 1987, que modifica el dominio del Estado, y relativo a las concesiones territoriales y otros actos aprobados por el Estado en Guayana, con vistas a la explotación o la creación de sus inmuebles territoriales; Sección III – Derechos de las comunidades que obtienen tradicionalmente sus medios de subsistencia del bosque.
 - 13 Decreto A-3-0059-1993, párrafo 7º.
 - 14 State Lands Act, 1903.
 - 15 Acta Amerindia, Artículo (o Sección) 20 A- 2.
 - 16 Acta Amerindia, Artículo (o Sección) 20 A- 4.
 - 17 Alianza Amazónica: Informe No. 93 de Agosto de 2003 (www.amazonalliance.org)
 - 18 Creada por el Decreto Supremo 012 de 1998, que aprueba el Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. Esta Comisión es distinta a la llamada Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (Decreto 111 de Octubre 4 del 2001).
 - 19 Resulta oportuno observar a propósito de estas acciones, que el Código Penal Peruano, al hacer la tipificación y definición de sanciones del delito de usurpación (artículos 202 a 204), señala un drástico agravante en las penas privativas de la libertad que castigan el hecho, cuando la acción delictiva se cumple sobre “bienes del Estado o destinados a servicios públicos o de comunidades campesinas o nativas”.
 - 20 Un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, de Junio 2 del 2000, en el capítulo sobre Derechos de las Comunidades Indígenas, daba cuenta de cómo en aquel momento, había cerca de 300 comunidades nativas que no estaban reconocidas ni tenían títulos de propiedad, y aproximadamente 3. 431 comunidades campesinas que carecían de todo respaldo sobre sus tierras tradicionales, y, por lo tanto, no podían inscribir sus títulos en los registros públicos. (www.cidh.oas.org/countryrep/Peru2000sp/capitulo10.htm)
 - 21 Decree L- 1, 1982, Basic Principles on Land Policy.
 - 22 Forestal Law, 1992, art. 41.
 - 23 Dentro de las normas agrarias venezolanas, el Instituto Agrario Nacional –IAN- era, obviamente, el organismo encargado de adelantar las titulaciones y asignaciones de tierras, pero solamente podía hacerlo sobre aquellas tierras que le habían sido transferidas para los fines de reforma agraria por el Ministerio de Agricultura y Cría (que era el supremo administrador y titular de las tierras del país, especialmente de la las tierras fiscales). Este último organismo sólo transfería al IAN dominio sobre aquellas pocas áreas donde se proyectaba la realización de programas agrarios. La mayoría de las tierras entregadas a los indígenas parece que se hallaban por fuera de estos programas.
 - 24 Una información reciente dice que el Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades indígenas, presentado a consideración de la Asamblea Nacional y “aprobada en primer debate el año pasado (2003), no ha pasado todavía a su segunda y definitiva discusión por la polarización existente en el Congreso”. La misma fuente cita una declaración del Señor José Luis González, Presidente de la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional, según la cual “la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas del Parlamento (creada en el 2000) se encuentra trabajando en la elaboración de una “plataforma jurídica” -hasta ahora inexistente- que sirva de base a una “política de Estado hacia los pueblos indígenas”. (Noticias Aliadas: Artículo de Natacha Salazar, del 14 de Octubre de 2004 - www.lapress.org/Article.asp?lanCode=2&actCode=5&actDesc=Pueblos+ind%C3%A1ueñas)
 - 25 Creado por Ley del 17 de agosto del 2001.

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Porqué el derecho a la tierra y a los recursos naturales renovables de ella, puede y debe ser considerado como un derecho fundamental?
- ¿Qué papel tiene la capacitación en el conocimiento que los indígenas puedan tener de sus derechos territoriales y en la posibilidad de defenderlos?
- ¿Qué derechos pueden invocar y qué recursos utilizar los indígenas que carecen de títulos escritos de dominio sobre la tierra, para defenderla?
- ¿Cómo pueden ejercer sus derechos territoriales los indígenas no contactados o en aislamiento voluntario?
- ¿Qué importancia tiene en el ejercicio y defensa de los derechos indígenas en general, y de los derechos territoriales en especial, la posibilidad o imposibilidad de un pueblo o comunidad indígena para acreditar la personería jurídica?
- ¿ Países como Guyana Francesa y Suriname carecen de leyes nacionales, razonables y modernas, sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y tampoco han adoptado los convenios de la OIT sobre el tema. Qué fundamentos legales de apoyo podrían invocar los indígenas, para demandar internacionalmente a los Estados el reconocimiento y respeto de sus derechos?.

Guía para el tutor

Resultaría de interés al iniciar el desarrollo de este capítulo, que el tutor o profesor y sus alumnos trabajaran con algún detenimiento en la revisión de la estructura que, en los llamados países democráticos, como son la mayoría de los latinoamericanos, presenta el Estado en su organización y su funcionamiento. Esta revisión debe hacer énfasis en la llamada por algunos división del poder público o división de las ramas del poder. Convendría, sin duda, mostrar cómo, al menos en su aspecto formal, estas ramas del poder público funcionan articuladas entre sí pero gozan o deben gozar de un grado significativo de independencia. Cabría también, al menos en forma general, examinar el tipo de funciones que desempeña cada una y en qué grado estas funciones tienen relación con la vida y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Al realizar esta revisión debería también hacerse el señalamiento de aquellos organismos que, sin hacer parte de alguna de las

tres ramas del poder público, cumplen algunas funciones importantes como órganos de fiscalización o de apoyo para asegurar el buen funcionamiento del orden institucional del país. Este esfuerzo puede contribuir a facilitar el entendimiento de las distintas opciones de defensa de sus derechos territoriales a las que pueden acudir los indígenas.

Al entrar al estudio del tema de la solidez o seguridad que pueden ofrecer los títulos de dominio otorgados a los pueblos y comunidades indígenas sobre la tierra, según los países, puede resultar útil hacer la distinción entre lo que puede entenderse como solidez formal (relacionada con el mayor o menor ajuste de los títulos a los ordenamientos en los que se apoya su expedición) y la solidez circunstancial (relacionada con la existencia o no de otros ordenamientos, políticas de Estado o circunstancias de otro orden que puedan constituir factores de inestabilidad para la propiedad reconocida). Tal vez convenga hacer claridad a los alumnos sobre el hecho de que sólo la conjugación de estos dos factores podría acreditar que

un título de dominio representara una plena garantía para la comunidad titular del mismo.

Por lo menos cuatro de los Estados de los países de los que se ocupa este Manual, han aceptado constitucionalmente el funcionamiento en sus territorios, de la llamada jurisdicción indígena especial que consiste en el otorgamiento de atribuciones jurisdiccionales a las autoridades propias de los pueblos y comunidades indígenas, para decidir asuntos litigiosos en el interior de las comunidades y entre personas que hagan parte del grupo. Puede ser de interés hacer claridad a los alumnos sobre el papel que puede representar el funcionamiento de la jurisdicción especial indígena, a favor de la seguridad del dominio territorial. Un elemento de reflexión sobre esta materia se puede ofrecer, mostrando algunas experiencias de los daños que, para la seguridad de las tierras indígenas, ha representado el sometimiento a la justicia ordinaria de los conflictos que suelen suscitarse entre comuneros de un territorio.

Aunque en el módulo sobre Tratamiento Legal a los Indígenas según Convenios y Tratados de Orden Internacional, el tema va a ser considerado ampliamente en este Manual, resulta necesario y oportuno que en el examen de la temática de este capítulo se haga mención de la importancia que reviste en la actualidad el conjunto de acciones de las que los pueblos y comunidades indígenas disponen en la actualidad para reclamar el reconocimiento de sus derechos fundamentales ante distintos organismos internacionales. En este sentido, tal vez convenga que el profesor o tutor y los alumnos hagan un rápido examen de las dificultades y tropiezos que, en algunos de los países, encuentran los indígenas para conseguir decisiones justas a sus reclamos ante las entidades administrativas del Estado y ante los tribunales nacionales de justicia. También puede resultar ilustrativo conocer algunas experiencias de decisiones positivas alcanzadas en esta instancia por algunas agrupaciones indígenas del Continente.



Ejercicio

Invitar a un líder indígena de COICA, conocedor del tema, para que dicte una charla sobre alguno de los problemas específicos que atraviesen en este momento las comunidades de la Amazonía, relacionados con el desconocimiento de su derecho a la tierra, y las sobre iniciativas que proponen e impulsan las propias organizaciones indígenas actualmente las organizaciones para procurar solución a tales problemas.



Lectura prioritaria

- Apartes Seleccionados de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de Awas Tingni (Carpeta 1)



Lecturas recomendadas

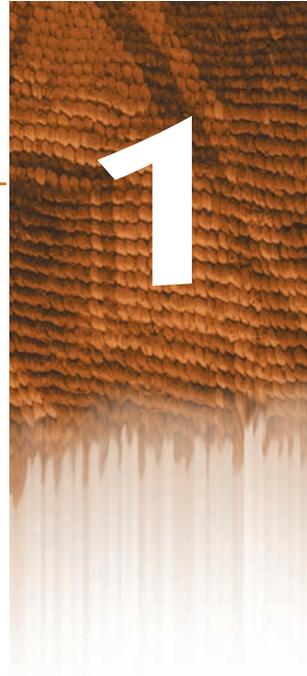
- Lectura del Acápite 20 (Órganos de Política Indígena) de la Compilación de Legislación Indígena de cada uno de los países de los que se ocupa este Manual, realizada por el BID, y que aparece en la siguiente página web de dicho Banco: <http://www.iadb.org/sds/ind/ley/>
- Lectura de la Selección de Textos de Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia que aparecen en la Compilación de Legislación Indígena Nacional de Colombia, de la que es autor el señor Harold Gómez (Carpeta 2)
- Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, artículo de Miguel Berraondo López, publicado en Internet (Carpeta 3)
- Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el Contexto Latinoamericano. Artículo de Willen Assies (carpeta 1)
- Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Satavenhagen, a la CDH de la ONU, febrero 4, 2002, que puede conseguirse en la siguiente página web: <http://www.rimisp.org/boletines/bol40/>

Módulo dos

Tratamiento legal a los indígenas según declaraciones y convenios de orden internacional



El desarrollo de los derechos étnicos en el derecho internacional



Objetivo



Se busca en este primer capítulo del segundo módulo de capacitación, esbozar lo que ha sido la evolución del tratamiento del tema de los derechos indígenas en el Derecho Internacional, de modo que los alumnos puedan comprender más fácilmente el papel que ahora ocupa esta temática en el panorama mundial, luego de haber visto cómo surgieron en el panorama de las naciones, los organismos y las instancias relacionados con ellos y con los derechos humanos.

Descripción del tema

Los derechos étnicos, entendidos como las prerrogativas o garantías de que son titulares los Pueblos Indígenas como entes colectivos, son un logro reciente al que se llegó mediante la defensa de los derechos humanos vulnerados por el racismo, la segregación de las minorías y la intolerancia frente a la diversidad cultural.

Los derechos humanos, a su vez, son inherentes a todas y cada una de las personas, sin embargo para su reconocimiento fueron necesarias revoluciones, enfrentamientos sociales y luchas armadas que se prolongaron hasta el siglo XX, y puede decirse que su existencia formal comenzó apenas cuando fueron declarados y reconocidos como tales por un grupo de Estados que de manera organizada se comprometió a velar por su conservación y promoción.

De ahí que el desarrollo de los derechos étnicos esté íntimamente ligado a la evolución de estos organismos internacionales, que al diversificar y enriquecer su labor de defensa de los derechos humanos han generado espacios e instrumentos propicios para el reconocimiento de las minorías como interlocutoras de los Estados y titulares de unos derechos específicos, adicionales a los que competen a cada uno de sus miembros considerados individualmente.

Después de la primera Guerra Mundial y a través del Tratado de Versalles, se configuró en 1919 la Sociedad de Naciones que tenía como finalidad propender por la paz y el desarrollo mundial. A su amparo surgió la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo objeto era velar por el bienestar de los trabajadores y el mejoramiento de las condiciones laborales. Ya en los años veinte este organismo desarrolló activida-

des relacionadas de manera incipiente con los indígenas al adelantar estudios sobre el trabajo de las poblaciones nativas en las colonias, y sacó adelante, en 1930 el Convenio sobre el Trabajo Forzoso.

El Primer Congreso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro 1940) aprobó la creación del Instituto Indigenista Interamericano (III) y la Convención subsiguiente, mediante la cual los gobiernos contratantes asumían el compromiso de velar por la solución de los problemas que afectaran a los núcleos indígenas asentados en sus respectivas jurisdicciones. Es un antecedente valioso en tanto que señala la importancia creciente que dan los Estados a la presencia indígena dentro de sus territorios.

Poco antes de finalizar la segunda Guerra Mundial, en 1945, se constituyó en la Conferencia de San Francisco, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que agrupó a cuarenta y nueve Estados aunados por el triple objetivo de trabajar por la paz, promover el desarrollo y defender los derechos humanos. Los miembros eran Estados independientes y se protegía, dentro de estos, a los individuos como tales, sin tener en cuenta que estuvieran ligados entre sí por cualquier tipo de vínculo. El principio fundamental era la igualdad de los hombres y para garantizarlo se creó en 1947 la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías, órgano dependiente de la Comisión de Derechos Humanos. En el mismo año se fundó la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como una agencia especializada de la ONU, con autonomía administrativa y presupuestal similares a las de la OIT.

Un año después, en 1948, la ONU proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, quintaesencia de la cultura occidental, base y principio de todos los derechos, aún de los étnicos, que como se di-

jo, surgieron por menoscabo de aquellos. Se acordó además, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

También en 1948, en el marco de la Conferencia Internacional Americana que se llevaba a cabo en Bogotá, se constituyó la Organización de los Estados Americanos (OEA), con el fin de consolidar la unión entre los Estados del continente, fomentar el progreso de la región y defender los derechos humanos.

A principios de la siguiente década, la OIT adelantó investigaciones y pormenorizados estudios sobre la situación de los trabajadores indígenas, que sirvieron como base para la elaboración del Convenio 107 de 1957 Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, primer intento de codificar prerrogativas para los indígenas en un instrumento internacional.

Más tarde, en 1965, la ONU propuso la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que es considerada la base del Derecho Internacional para los Pueblos Indígenas. Un año después, la UNESCO proclamó la Declaración sobre los Principios de Cooperación Cultural Internacional que establece el derecho de todos los pueblos a su cultura, documento que dio pie a que muchas agrupaciones indígenas demandaran el reconocimiento de su identidad. Si bien estas demandas no fueron atendidas con el alcance que se quería, pues el organismo aclaró que el término pueblo, usado en la declaración, se refería exclusivamente a los Estados, su divulgación generó un campo propicio para la discusión del tema indígena que fue tomando cada vez más fuerza, tanta que en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos PIDCP, se hace alusión en el artículo 27 a los derechos de las minorías étnicas. Este instrumento, tanto como el Pacto Internacional de Derechos Económi-

cos, Sociales y Culturales PIDESC, fueron adoptados en 1966, pero entraron en vigor sólo diez años más tarde.

Consciente de que las llamadas minorías étnicas comprendían un sector muy importante y diverso de la población global, sujeto a una injusta segregación, y cuyas dimensiones y características reales eran bastante desconocidas, la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías nombró en 1971 a un Relator Especial (señor José Martínez Cobo) para que se encargara de preparar un informe exhaustivo sobre la situación de estos pueblos. Asimismo en la agenda de la ONU se decretó el “Decenio Internacional contra el Racismo y la Discriminación Racial 1973-1982”.

En la isla caribeña de Barbados, líderes indígenas apoyados por antropólogos progresistas denunciaron en 1971 las actitudes de etnólogos y misioneros religiosos que con irrespetuosos criterios paternalistas interferían en la vida de sus comunidades para adelantar actividades científicas o pastorales, ignorando sus derechos. Nuevamente reunidos en 1977, los líderes indígenas fueron invitados por ONGs acreditadas ante ECOSOC para que ese mismo año formularan sus quejas ante la Conferencia Internacional de las ONGs sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en el Continente Americano, celebrada en Ginebra. Allí, por primera vez los indígenas, en su mayor parte representantes de comunidades canadienses y estadounidenses, manifestaron personalmente sus puntos de vista.

En 1978 la UNESCO dio a conocer la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. Luego, en 1981 durante el II Congreso de los Pueblos Indígenas y la Tierra, se creó, dentro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en el que se da parti-

cipación a numerosos líderes de las comunidades y que se reunió por primera vez en 1982. Este nuevo órgano depende de ECOSOC, está formado por cinco expertos independientes que son miembros de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y se convierte desde su creación en elemento básico de Naciones Unidas para la protección de los derechos indígenas. Al año siguiente, en 1983, la Subcomisión recibió el informe encargado al Relator Martínez Cobo.

Por lo que respecta a las actividades regionales, el movimiento de reivindicación adelantado por los indígenas en América del Sur, logró reunir en 1984 a cinco organizaciones nacionales de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica), que en el mismo año participaron en las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

Este Grupo de Trabajo, decide en 1985 que debe proponer un Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que llegue a ser finalmente aprobado por la Asamblea General de la ONU y trabaja en su elaboración hasta concluirlo en 1993. Lo entrega a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que lo aprueba en 1994 y lo envía a la Comisión de Derechos Humanos, organismo que crea, en 1995, el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración, para que se ocupe de su estudio con la meta de que su aprobación final se haga en 2004, último año del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1994-2004).

En tanto se dan los primeros pasos en el Proyecto de Declaración de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo se ocupa de analizar las críticas y reticencias que despierta desde diversos frentes el Convenio 107 de 1957 y contrata en 1986 una

comisión de expertos para que se ocupe de estudiar su vigencia frente a la problemática indígena. La Conclusión de este equipo es que el Convenio 107 se ha vuelto obsoleto debido a que el principio paternalista que orienta su articulado es el de la asimilación de estos grupos a la sociedad nacional, tesis no compartida por las mismas colectividades indígenas que luchan por sobrevivir en su diferencia.

A continuación, la OIT se ocupa de enfocar sus investigaciones hacia la elaboración de un nuevo convenio que se adapte a la nueva época y dedica a este esfuerzo las siguientes Conferencias Internacionales. En 1989 propone el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. Que es desde el comienzo de su vigencia en 1991 y hasta el momento, el único instrumento jurídico con carácter vinculante que reconoce los derechos de los Pueblos Indígenas y que, pese a la limitación de sus alcances en algunos temas, se ha convertido en la punta de lanza de las reivindicaciones étnicas.

También en 1989, durante la celebración de la XIX Asamblea de la Organización de Estados Americanos, la Asamblea General solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la preparación de una Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas.

La Organización de las Naciones Unidas establece en 1985 el Fondo Voluntario para las Poblaciones Indígenas, y en su labor general de defensa de los derechos humanos, este organismo sigue creando instrumentos que interesan de modo especial a este segmento de la población, tales como la Declaración del Derecho al Desarrollo (1986) que menciona las atribuciones de los Pueblos Indígenas en este campo; la Convención de los Derechos del Niño (1989) que se refiere específicamente a los derechos de los niños indígenas; la Declaración de los Dere-

chos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas (1992) que pese a que, como su nombre lo indica, se refiere a derechos de las personas individualmente consideradas y no a las minorías como colectividades, representa un logro en la lucha contra la discriminación; y, la Declaración de la Mujer Indígena adoptada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995.

Reunida en Madrid la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en 1992, decide aprobar el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, con el fin de crear una instancia de diálogo entre los gobiernos nacionales y las poblaciones indígenas así como una vía de financiación para los proyectos de desarrollo que estas tengan, en el área.

También en este año se celebra en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra, de gran importancia para el futuro inmediato y posterior de las prerrogativas de los indígenas, pues la coincidencia entre las zonas mundiales más ricas en biodiversidad y el lugar de asentamiento de miles de comunidades, los pone en la mira tanto de quienes están verdaderamente impulsados por motivaciones ecologistas como de aquellos que se interesan de modo prioritario por las riquezas del subsuelo, los recursos genéticos y el conocimiento ancestral del aprovechamiento de las especies. En la Cumbre de la Tierra se produjeron tres documentos que se refieren en mayor o menor medida a los derechos étnicos: la Declaración de Río, el Programa 21 y el Convenio sobre Diversidad Biológica, CDB.

Este último, es resultado de la investigación de grupos de trabajo creados para el

efecto por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, durante 1987 y 1988. Para su cabal ejecución se creó la Conferencia de las Partes CP, constituida por los representantes de los Estados signatarios, que se reúne cada dos años; y para su financiación, se formó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial GEF con recursos del Banco Mundial BM, el PNUD y el PNUMA.

El CDB dispone una serie de medidas relacionadas con la urgencia mundial de optar por el desarrollo sostenible, para la preservación de la biodiversidad, y la necesidad de comprometer a los Estados en la adopción de mecanismos tendientes a conservar los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas y la protección del medio ambiente. Expone, además, cuestiones como la necesidad que tienen los Estados de acceder a la experiencia de los indígenas en todo lo relacionado con la preservación del hábitat, y el derecho que asiste a estos de proteger su patrimonio cultural (del que hacen parte los conocimientos y prácticas relacionados con el manejo de las especies y los recursos genéticos), con los mecanismos de la propiedad intelectual. Esta prerrogativa, y la de obtener un beneficio equitativo en las actividades productivas basadas en ese conocimiento tienen repercusiones insospechadas en el panorama económico mundial y en el estatus político de los Pueblos Indígenas.

Los alcances del artículo 8 párrafo J del CDB (“Conservación in situ”), son analizados y sistematizados a través del Grupo de Trabajo Especial sobre el Artículo 8-J, que tiene como uno de sus objetivos establecer la interrelación entre el CDB y las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio OMC, en materia de propiedad intelectual. En este campo de la propiedad intelectual el avance de los derechos étnicos en el panorama jurídico internacional es

bastante pobre. Con el fin de suplir esta carencia, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI creó un Comité Intergubernamental sobre la Propiedad Intelectual y los Recursos Genéticos, los Conocimientos Tradicionales y el Folclore.

A raíz de la Cumbre de la Tierra, 1993 es declarado como el Año Internacional de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, y en 1994 durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena se propone la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que se cristaliza en el año 2000, cuando ECOSOC autoriza la creación de este órgano asesor de alto nivel, conformado por dieciséis miembros, ocho de los cuales son expertos indígenas; logro seguido, en el 2001, por la decisión de la Comisión de Derechos Humanos, de nombrar para un período de tres años, un Relator Especial para la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, cargo para el que fue elegido el señor Rodolfo Stavenhagen.

En 1997 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA presentó el Proyecto de Declaración Americana sobre derechos de los Pueblos Indígenas elaborado por el Consejo Permanente, creado para tal fin, después de escuchar a expertos, representantes de los gobiernos y de las organizaciones indígenas. La Asamblea General solicitó a los Estados miembros, al Instituto Indigenista Interamericano y al Comité Jurídico, que presentaran las propuestas u objeciones que tuvieran que hacer al proyecto, antes del 31 de diciembre de 1997. Sin embargo las discusiones en el seno de este organismo se han dilatado, entre otras cosas, por las divergencias de sus miembros en cuanto a la interpretación de los alcances de la consulta que ha de hacerse con las agrupaciones indígenas, antes de tomar cualquier medida que afecte sus intereses. Basados en esa disposición del Con-

venio 169, algunos Gobiernos consideraron que debía hacerse una negociación interna previa con las organizaciones indígenas, antes de plantear sus propuestas al Proyecto de la Declaración.

El Grupo de Países Megadiversos Afines, creado en 2002 por Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica y Venezuela, adoptó la Declaración del Cusco sobre Acceso a Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional y

Derechos de Propiedad Intelectual de los Países Megadiversos Afines, en noviembre del mismo año, documento que reconoce en uno de sus acápites la necesidad de que los Estados miembros velen por la protección de los derechos de propiedad intelectual que corresponden a las comunidades indígenas.

En este punto se concluye la reseña cronológica con la que se ha querido ilustrar la evolución de los derechos étnicos dentro del derecho internacional.

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Por qué no se incluyen en la anterior recopilación las declaraciones internacionales emitidas por los Pueblos Indígenas (tales como la Declaración de Manila (1988), la Declaración de KariOca (1992), la Declaración de Mataatua (1993) o la Declaración de las Mujeres Indígenas en Beijing (1995), si se trata de documentos que reflejan la posición de los indígenas frente a sus propios derechos?
- ¿Por qué no se mencionan tampoco en este primer punto del módulo, las directrices, políticas operacionales o instrucciones proferidas por los organismos multilaterales de financiamiento y cooperación técnica como el Banco Mundial y el BID, relacionados con las cuestiones étnicas?
- ¿Cuál es la connotación que tiene en el derecho Internacional el término "Pueblos" que en ocasiones ha sido específicamente excluida en convenios y declaraciones relativos a los indígenas?
- ¿Cuál es el alcance del derecho que tienen los Pueblos Indígenas a ser consultados por los gobiernos antes de tomar decisiones que los afecten, consagrado en el Convenio 169?
- ¿Por qué, si los indígenas como individuos tienen los mismos derechos que el resto de los humanos, los Pueblos Indígenas no tienen en el plano internacional la misma categoría de los Estados?
- ¿Qué papel juegan en el campo internacional, por lo que respecta a los derechos étnicos, los Estados que no tienen población indígena en su territorio?
- ¿Qué significado tendrá para los Pueblos Indígenas de América la existencia simultánea de dos declaraciones sobre sus derechos, como las que ahora se proyectan en la ONU y en la OEA?

Guía para el tutor

Quien se encargue de orientar la capacitación con base en el Módulo Dos, deberá, al abordar el trabajo de este primer capítulo, tener en cuenta que se trata de proveer al alumno de una ubicación temporal e histórica, que le permita comprender el rol que juegan hoy los Pueblos Indígenas en el plano jurídico internacional.

Sería conveniente tantear qué tanto conocen los participantes en el seminario, de la historia de la cultura occidental en el siglo XX, y explicar si es necesario, cómo la historia del hombre y sus logros es a la vez la historia de las guerras, y cómo estas guerras en no pocos casos se han gestado como fruto de una lucha por la tierra.

De las grandes guerras del siglo pasado surgió la ONU y es importante recalcar cómo el término naciones que tan pomposamente ostenta la hasta ahora más fuerte asociación internacional, no obedece en realidad a su concepción jurídica, sociológica o política, pues quienes se unieron no fueron naciones sino Estados. Es importante, puesto que se trata de una capacitación en asuntos jurídicos, debatir el alcance del término Estado y de los elementos que lo inte-

gran, de modo que los alumnos tengan claridad sobre conceptos como soberanía, territorio, población y jurisdicción. También debe propiciarse la discusión sobre el término pueblo o nación, y sobre el valor del reconocimiento internacional al carácter soberano de los Estados.

Dentro de la bibliografía recomendada especialmente para cada tema, se mencionan (y la orientación es válida para todos los capítulos que conforman este módulo) los folletos de la ONU, relacionados con los asuntos indígenas. Se trata de doce documentos breves o manuales publicados por este organismo y disponibles en el sitio Web, en los que de manera concisa y didáctica se explican la filosofía, los mecanismos y antecedentes que dentro del sistema han tenido cada una de las instancias, proyectos y logros relacionados con la temática indígena. En ellos es posible hallar datos prácticos que pueden interesar a los participantes en los talleres, tales como direcciones de dependencias relacionadas con los temas que explican, fechas y lugares en que se reúnen los miembros de las comisiones y mesas de trabajo, nombres de las personas encargadas de orientar los trabajos, etc.



Ejercicio

Realizar con la participación de todo el grupo una lista propia de derechos humanos fundamentales, con el fin de hacer un análisis de los criterios que cada uno considera importantes al momento de decidir que un derecho deba ser calificado como esencial y digno de ser protegido en un instrumento internacional.



Lectura prioritaria

- Convenio 169 de 1989 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes



Lecturas recomendadas

- Convenio 107 de la OIT
- Informe Especial para el Proceso Río+5 por el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas
- Pueblos Indígenas y Naciones Unidas, folleto # 1 de la ONU sobre asuntos indígenas
- Pueblos Indígenas, Naciones Unidas y Derechos Humanos, folleto # 2 de la ONU sobre asuntos indígenas
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Instrumentos internacionales de mayor alcance y significación

Objetivo

La finalidad que persigue el desarrollo de este tema está en ilustrar a los participantes en los eventos de capacitación, sobre la manera como se manifiesta la voluntad de los Estados en el campo internacional a través de los instrumentos jurídicos, y señalar cuáles de estos instrumentos –Declaraciones y Convenios- y en qué forma, han incidido en la suerte actual de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Descripción del tema

Uno de los criterios usados en la clasificación de los instrumentos del Derecho Internacional es el que se refiere a su grado de obligatoriedad. En esa tónica puede hablarse de instrumentos vinculantes e instrumentos no vinculantes; los primeros son los que implican para las partes que los suscriben o aprueban, la obligación jurídica de cumplir con sus disposiciones, ya que el incumplimiento de ellas puede acarrear sanciones, generalmente de tipo económico. De esta clase son los llamados tratados, pactos, convenios o protocolos, que pueden ser acordados entre dos o más Estados, o ser ratificados por varios de ellos después de haber sido propuestos por un organismo internacional. Los instrumentos jurídicos no vinculantes sólo imponen a quienes los suscriben la obligación moral o política de

cumplirlos, pues el no hacerlo acarrea sólo el reproche de la comunidad internacional. Son de esta clase las declaraciones o manifiestos.

En el campo individual el concepto del honor no es un valor de mucho peso en la sociedad occidental contemporánea, tampoco lo es en el campo internacional y por esta razón, la opinión de los demás países no es, en la mayor parte de los casos, un factor que tenga fuerza determinante suficiente como para llevar a un Estado a cumplir con su palabra. Por otra parte, las sanciones aplicadas en la comunidad de naciones por la Corte Jurídica Internacional (organismo de la ONU) o por los órganos encargados de velar por el cumplimiento del tratado, que pueden llegar a ejercer un grado de coerción eficaz, sólo se aplican en casos extremos y se reducen a la sanción económica y al uso de la fuerza, en una especie de gue-

rra permitida por la comunidad de las naciones.

Pero más allá de este enfoque simplista pero válido, que podría conducir a un nihilismo jurídico por la imposibilidad de garantizar el cumplimiento forzoso de las obligaciones que asumen los Estados, tanto en los tratados como en la firma de declaraciones, los instrumentos internacionales son una herramienta civilizada, un conducto pacífico para abrir espacios de comprensión y solidaridad entre los hombres y los pueblos, y bajo esta óptica, tan valiosos son en el caso concreto de los derechos étnicos, el Convenio 169 de la OIT como la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, todavía en proyecto.

Además, la órbita internacional, ante la que puede exigírsele o no a un Estado que cumpla con unas disposiciones, no es la única a tenerse en cuenta. En la mayor parte de los países, las normas del nivel internacional que han sido adoptadas formalmente tienen la misma o superior categoría que las normas nacionales y su cumplimiento puede demandarse por vías contenciosas similares o iguales a las que se usan para reclamar ante el Estado el reconocimiento de cualquier derecho vulnerado. De ese modo, la eficacia de las prerrogativas indígenas puede, en casos concretos, demandarse con éxito dentro de la misma frontera nacional, quedando en todo caso la posibilidad de denunciar al Estado que incumple sus obligaciones, ante la comunidad internacional.

Otra posibilidad, bastante eficaz en muchos eventos, de proteger los intereses indígenas reconocidos en el campo internacional, está representada por las políticas, directrices operativas o instrucciones que los bancos y las agencias de desarrollo internacional incluyen como parte obligada, dentro de los contratos que celebran con los Estados.

Generalmente dichos textos obligan a los gobiernos que reciben la ayuda o la financiación para un proyecto, a respetar las garantías de los Pueblos Indígenas que puedan verse afectados con el desarrollo de los programas, realizando los estudios de impacto ambiental y cultural que permitan prever resultados dañinos, tomando las medidas necesarias para impedirlos o mitigarlos, y, si es el caso restaurar las condiciones anteriores a la ejecución del proyecto o indemnizar a las comunidades indígenas afectadas.

A continuación se intenta una lista, de los instrumentos internacionales de más valiosa significación en el campo de los derechos étnicos, discriminados en convenios y declaraciones:

Pactos y convenios

Convenio 169 “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” (OIT adoptado en 1989, vigente a partir de 1991): Es el más importante de los recursos jurídicos de que en la actualidad disponen los Pueblos Indígenas para la defensa de sus derechos, tanto por el carácter vinculante de sus disposiciones para los Estados que lo han ratificado, como por ser una síntesis de la orientación política aceptada por la comunidad internacional para el manejo de las cuestiones indígenas.

En este sentido, marcó un hito al ser aplicado aún por Estados que no lo habían suscrito, como fue el caso de Guatemala, en el que sirvió como criterio para la adopción de la normatividad interna en la reestructuración jurídica del país que siguió a los acuerdos de paz entre el gobierno y los representantes del movimiento indígena nacional. En efecto, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas firmado en marzo de 1995 por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG) acoge las

disposiciones del Convenio 169 que fue posteriormente ratificado por el Estado, pese a la fuerte oposición de algunos sectores del país.

La Conferencia de la OIT adoptó el 27 de junio de 1989 el texto del Convenio, después de prolongadas y complejas discusiones que debían soslayar la dificultad de preservar los intereses de los Pueblos Indígenas sin constituir una amenaza para la soberanía de los Estados, quienes finalmente serían los que garantizarían la existencia del acuerdo mediante su ratificación. En la preparación de los documentos que se presentaron a la Conferencia se tomaron en cuenta las observaciones hechas por los representantes de las organizaciones indígenas y, en el debate participaron, expresando directamente su opinión, miembros de organizaciones no gubernamentales que fueron invitados a la Conferencia en calidad de observadores tales como el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, el Consejo Indio de Sudamérica, la Conferencia Circumpolar Inuit (CCI), el Consejo Internacional de los Cuatro Vientos, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica y el Consejo Nórdico.

Convenio 107 “Sobre poblaciones indígenas y tribales” (OIT adoptado en 1957, entró en vigor a partir de 1959 y continúa vigente para los Estados que lo suscribieron y no firmaron posteriormente el Convenio 169): Ratificado por 27 Estados miembros, entre ellos 14 latinoamericanos, fue el primer instrumento jurídico internacional en consagrar con carácter vinculante los derechos y prerrogativas de los Pueblos Indígenas y tribales. Establecía para los Estados la obligación de proteger a su población indígena y velar por la garantía de sus derechos humanos considerando necesario, para el cumplimiento de este objetivo, que las comunidades indígenas se integraran al resto de la sociedad nacional.

Este criterio de asimilación, que orientaba todo el convenio, fue posteriormente rechazado por estudiosos y representantes de las organizaciones indígenas, que demandaban la adopción de normas que reconocieran la diversidad cultural y el derecho a mantener sus formas de vida y de gobierno tradicionales en modo independiente y simultáneo al del resto de la sociedad nacional. Tales demandas fueron acogidas por la OIT que encargó los estudios necesarios para establecer la necesidad de la revisión del convenio y el replanteamiento de sus políticas, y luego promovió la discusión sobre el tema, que se prolongó durante tres años, después de los cuales se adoptó el texto definitivo del convenio 169.

Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos (ONU adoptado en 1966, vigente a partir de 1976): Consagra los derechos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dándoles por el carácter vinculante que el pacto tiene para los Estados, una categoría más eficaz que la que tienen en la declaración. Prohíbe la discriminación basada en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas, el origen social o nacional, la propiedad o el nacimiento; por tal motivo los indígenas discriminados, individual o colectivamente, pueden en virtud de este pacto denunciar a los gobiernos que desarrollen o propicien este tipo de actitudes.

Por otra parte, el PIDCP se refirió por primera vez al concepto de minorías y aunque no lo definió, estableció en el artículo 27: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.” A pesar de que la redacción del artículo es ambigua y se refie-

re a los derechos de los individuos, dejó la sensación de que era necesario volver sobre el tema de las minorías, que fue considerado de manera más amplia en la declaración de 1992.

Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales (ONU adoptado en 1966, vigente desde 1976): Reconoce una serie de facultades como el derecho al trabajo en condiciones dignas y con la protección de la seguridad social, el derecho a tener acceso a la salud, la educación y la recreación así como a participar en las actividades culturales. Pese a su consagración como derechos, no todos los Estados tienen la capacidad económica de garantizar a sus súbditos la totalidad de esas prerrogativas, así hayan suscrito el pacto y estén en la obligación jurídica de cumplirlo. Los indígenas como individuos tienen los mismos derechos que el resto de la población nacional, al interior de cada Estado, sin embargo, por las mismas razones aducidas, la satisfacción de estas demandas no es materialmente viable, tampoco para ellos.

Convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio (ONU adoptado en 1948, vigente desde 1951): Después del holocausto propiciado por el nazismo en la Segunda Guerra Mundial, este pacto quiso conjurar el delito de genocidio consistente en cualquier actividad tendiente a la eliminación parcial o total de un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Hasta la guerra de Bosnia, esta convención no había llegado a ser utilizada. Pueblos Indígenas han querido invocarla argumentando ser víctimas de genocidio por los atropellos a que ha sido sometida su cultura pero la ONU ha desestimado estas denuncias, dándole una interpretación más restringida a las normas del convenio.

Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad (ONU adoptado

en 1968, vigente desde 1970): El malestar de la comunidad internacional frente a la posibilidad de que las normas jurídicas de carácter interno pudieran, al ser aplicadas en un caso concreto, decretar la prescripción de la acción penal en eventos de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, fue la que condujo a la adopción de este convenio, que tiene por objeto evitar la impunidad de esos delitos generada por el transcurso de tiempo entre su comisión y el eventual momento de su investigación. Su trascendencia para los Pueblos Indígenas está relacionada con la efectividad del convenio sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio; en la medida en que aquel llegue a ser aplicable, éste cobra importancia.

Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (ONU adoptado en 1965, vigente desde 1969): Este instrumento fue durante veinte años la base jurídica más importante de las reclamaciones indígenas en el campo internacional. Antes de que los convenios de la OIT entraran en vigencia, las denuncias por violación de sus derechos se apoyaban en este documento que al desarrollar los alcances de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal, el PIDCP y el PIDESC, y tener la fuerza vinculante que se deriva de su naturaleza contractual, les proveían de los recursos necesarios para demandar el reconocimiento de sus prerrogativas.

Esta Convención tiene como antecedentes la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (1960), y la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1963). En la primera se concreta la posición anticolonialista de la ONU, y en la segunda se manifiesta el consenso internacional frente a la discriminación y la segregación.

Por lo que respecta a las motivaciones de la Convención, en los mismos fundamentos que preceden el articulado, los Estados miembros de la ONU manifiestan textualmente estar “Convencidos de que toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y de que nada en la teoría o en la práctica permite justificar, en ninguna parte, la discriminación racial, ... que la discriminación entre seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico constituye un obstáculo a las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y puede perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos, así como la convivencia de las personas aun dentro de un mismo Estado...”

Estas consideraciones justifican el compromiso asumido por los Estados partes de no incurrir en actos discriminatorios de ninguna naturaleza, prevenir y castigar los que se realicen dentro de su territorio, fomentar los lazos interraciales y de comunicación entre las distintas etnias y comunidades que constituyan la población global de los países y tomar las medidas necesarias para la protección de los derechos a la dignidad y la igualdad ante la ley, fundamento y esencia de la lucha contra la discriminación.

Convención internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (ONU adoptada en 1973, vigente desde 1976): El artículo tercero de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, condena de manera especial la segregación racial y el apartheid, y señala el compromiso de los Estados partes de combatir en todas las formas posibles la discriminación manifestada de esa manera dentro de sus territorios. El contenido de ese artículo es desarrollado posteriormente por esta Convención de 1973, que da al delito de apart-

heid la calidad de delito de lesa humanidad y comprende dentro de esa modalidad delictiva a todas las conductas que se asimilen a las cometidas contra individuos de la raza negra, pertenecientes a grupos tribales de África Meridional.

Convención de los derechos del niño (ONU adoptado en 1989, vigente desde 1990): Para efectos de la aplicación de este convenio se considera niño a todo individuo de la especie humana menor de dieciocho años. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, es el organismo especializado de la ONU para atender de manera preferente todos los programas y actividades tendientes a la defensa de los intereses de los niños, y ha asumido por Resolución de su Junta Ejecutiva, el mandato de mejorar la aplicación de los programas destinados a los niños indígenas. Con el fin de cumplir este mandato, el organismo se ocupa de mejorar las condiciones de vida rural de niños y mujeres en África, Asia y América Latina, Tiene un centro de investigaciones en Florencia (Innocenti), dedicado al estudio de las necesidades de los niños indígenas y, en su sede, publica documentos para capacitar a los niños indígenas en los derechos que les reconoce la convención.

Aunque todo el articulado de la convención es aplicable a los niños de los Pueblos Indígenas, el artículo 30 se refiere específicamente a ellos: “Todo niño que pertenezca a una minoría étnica, religiosa o lingüística tiene derecho a su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ONU adoptado en 1979, vigente desde 1981): Aunque este importante instrumento no se refiere textualmente a las mujeres indígenas, sí habla de la mujer pobladora de zonas rurales y de la obligación estatal de brindarle la capacita-

ción y los medios que le permitan mejorar sus condiciones de vida y las de su familia.

El espacio abierto en la ONU para el debate de los derechos de la mujer, ha propiciado la realización de encuentros entre mujeres de diferentes comunidades indígenas que buscan un espacio para inscribir reivindicaciones a favor de sus pueblos, inspiradas en el ejemplo de colegas como Rigoberta Menchú, india maya guatemalteca honrada con el Premio Nobel de la Paz en 1992, Mary Simon, esquimal de Ottawa designada como Embajadora de Canadá ante los Pueblos Circumpolares, y Eulalia Yagarí, colombiana perteneciente a la comunidad Embera y elegida popularmente (por una votación amplísima) como Diputada a la Asamblea Departamental de Antioquia. Ejemplo de estas actividades es la Declaración de la Mujer Indígena, celebrada en Beijing en 1995, en el marco de la IV Conferencia Mundial de la ONU sobre la Mujer.

Igual que ocurre con otros mecanismos jurídicos vinculantes (Convención de los Derechos del Niño, por ejemplo), la Convención de la Mujer no cuenta con un mecanismo especial para efectuar las reclamaciones en caso de violación a los derechos que estipula. Tiene, sí, un comité creado para la supervisión del tratado, en el que las ONGs acreditadas en él pueden hacer llegar las denuncias respectivas.

Convenio sobre diversidad biológica (Adoptada por la ONU en 1992, vigente desde 1993): Igual que las Declaración de Río y el Programa 21, este Convenio es fruto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Brasil en 1992 y conocida como Cumbre de la Tierra. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), cuyo fin primordial estriba en la defensa de los ecosistemas del mundo, es uno de los acuerdos internacionales con mayor número de ratificaciones (180 hasta el año 2001). Su aplicación es administrada por la Conferencia

de las Partes (órgano creado para este fin por el mismo convenio y conformado por los Estados que lo han ratificado), y su funcionamiento está supervisado por el PNUMA.

Después del Convenio 169, el CDB es el instrumento internacional de carácter obligatorio que se ocupa en mayor medida de asuntos indígenas y los menciona de manera expresa cuando exige a los Estados signatarios garantizar la participación indígena en la conservación y utilización sostenible del medio ambiente, así como en los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos genéticos y del conocimiento tradicional asociado a dicho aprovechamiento. El convenio elude el término “Pueblos Indígenas”, en cambio se refiere a “comunidades indígenas y locales que entrañan estilos de vida tradicionales” y que según, los folletos informativos de la ONU, hace relación a un total de 1500 a 2000 millones de personas en todo el mundo que han explotado los recursos naturales de modo no industrial.

Declaraciones y proyectos

Declaración universal de los derechos humanos (ONU 1948) Después de la Carta, la Declaración es el primer derrotero político de la comunidad internacional, reagrupada en 1945 alrededor de la Organización de las Naciones Unidas. Puede decirse que toda la normatividad posterior (incluyendo en este término a las declaraciones, que no entrañan una sujeción jurídica), es un desarrollo de la Declaración, que obedece tanto a la evolución de las sociedades como a la evolución de las ciencias que se ocupan de estudiarlas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos recoge las garantías fundamentales que son inherentes a todo hombre con independencia de su edad, género, origen, raza, nacionalidad, credo político o re-

ligioso, y que fueron reivindicadas por la Revolución Francesa y la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Se ha criticado el corte individualista de la Declaración, afín a lo que se denomina sociedad occidental, y muy diferente a la concepción existente en Oriente y otras partes del mundo, en las que el criterio del individuo por sí mismo no es tan importante como el papel que desempeña en relación con un clan, comunidad, secta, religión o grupo nacional.

Declaración sobre los principios de cooperación cultural internacional (ONU 1966): En el comienzo de este manifiesto están consagrados los asuntos esenciales a los Pueblos Indígenas. Así, el artículo primero señala que toda cultura entraña un valor que debe ser protegido y respetado, y el numeral segundo de ese mismo artículo añade que todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su propia cultura.

Para hacer valer su derecho a conservar su propia identidad, protegiendo su tradición, su historia, sus valores, criterios y costumbres; representantes de Pueblos Indígenas acudieron ante la comunidad internacional argumentando el derecho a desarrollar su cultura, establecido en este primer artículo de la Declaración de la UNESCO. Sin embargo el organismo aclaró que el término pueblo, usado en este documento era equivalente al de Estado.

Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (ONU 1978): Esta Declaración, posterior al Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, tuvo por objeto enfatizar las manifestaciones contra este tipo de discriminación en el marco del Programa para el Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial definido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su vigésimo octavo período de sesiones.

Fue necesaria la proclamación del decenio especial y la reafirmación de la política contra el racismo, debido a que a pesar de la abundante normatividad internacional sobre el tema, las actividades de segregación seguían multiplicándose en el mundo y las demandas por violación de derechos humanos también proliferaban, tanto a nivel individual como colectivo, mediante las políticas de apartheid, el arrasamiento de poblaciones, la integración forzosa y el colonialismo. Sobra señalar la trascendencia política que para las comunidades indígenas tiene este pronunciamiento, en la medida en que ellas y sus miembros son discriminadas por razones de origen étnico o racial.

Declaración sobre el derecho al desarrollo (Adoptada por la ONU en 1986): Puesto que el desarrollo ha adquirido una categoría tan relevante en el mundo contemporáneo, tanta que se le confiere expresamente el estatus de derecho humano, individual y colectivo, tan exigible y digno de protección como otro cualquiera, trascendiendo la esfera económica a la que inicialmente estuvo circunscrito, la declaración se vuelve importante en el contexto étnico; no tanto porque sea clara su definición sobre lo que es desarrollo sino porque añade al concepto una serie de presupuestos que deben acatarse a la hora de tomar medidas o implementar programas relacionados con él.

Declaración de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (ONU 1992): Desarrolla como se dijo, un tema esbozado apenas en el artículo 27 del PIDCP. Como en muchas otras materias, por desacuerdo en la interpretación y alcances del concepto básico, la noción de minoría no fue definida en la declaración, lo que impide establecer la existencia o inexistencia de minorías en un caso dado, hecho que resulta problemático cuando el Estado mismo se

niega a reconocerlas. La declaración atribuye derechos a las personas pertenecientes a las minorías, derechos que pueden ser ejercidos individual o colectivamente, sin embargo no reconoce derechos a las minorías como sujetos. En ese sentido, poco es lo que avanza con relación al pacto, si bien es cierto que le da entidad al tema de las minorías al desarrollarlo a nivel internacional.

Declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas (todavía en proyecto en el interior de la ONU): Como se señaló en el primer tema de este módulo, el Proyecto, gestado e iniciado en el Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas (equipo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías, que depende de ECOSOC), fue remitido a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que lo aprobó en 1994 y lo envió a la Comisión de Derechos Humanos la cual creó un grupo de trabajo especial, denominado Grupo de Trabajo para el Proyecto de la Declaración, que ha venido trabajando en él desde 1995, con el propósito, ya incumplido, de presentarlo a la Asamblea General, para su aprobación, antes de la culminación del Programa del Decenio Especial para los Pueblos Indígenas del Mundo (1994-2004).

El texto del proyecto adoptado en 1994 por la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías, representa lamentablemente hasta hoy el único avance alcanzado por el proyectado instrumento en su accidentado proceso de elaboración. Sobre la base de este texto, ha continuado trabajando el Grupo de Trabajo, en el que participan representantes de los Estados y los Pueblos Indígenas. Durante las numerosas sesiones, diversos Estados han formulado y reiterado sus objeciones sobre el texto del 94. Ninguna de tales objeciones y propuestas alternativas ha obtenido el consenso en el interior del grupo de trabajo, por lo que el proceso ha devenido

en un statu quo sin perspectivas de solución. Las últimas reuniones del grupo de trabajo han sido particularmente infructuosas y conflictivas.

Asunto que ha constituido fundamento de las objeciones y reticencias de países como Estados Unidos, Francia, Japón, Reino Unido, Canadá y algunos más, ha sido la incorporación en el Proyecto del 94 de conceptos como los de Pueblos Indígenas, Territorios Indígenas, Autonomía y Gobierno Propios, Identidad Étnica como fundamento de derechos, lo mismo que las atribuciones que el ordenamiento otorgaría a las sociedades indígenas en materia de dominio, administración y uso de los recursos naturales. En opinión de algunos de estos Estados, las garantías enunciadas a favor de los indígenas en el texto, representarían una ruptura de sus ordenamientos constitucionales y de su estructura político-administrativa como Estados. Para la mayoría de los representantes de los Pueblos y organizaciones indígenas, las materias señaladas, según la versión acogida en el 94, constituyen el mínimo de garantías aceptable como condición esencial para asegurar su supervivencia como sociedades con identidad y derechos propios. Como ejemplo, ilustra bien la actitud de los señalados países sobre el Proyecto de Declaración, la aseveración de Amnistía Internacional en uno de sus informes cuando anota que "...en septiembre de 2003, Canadá y Australia, con el respaldo del Reino Unido y los Estados Unidos de América, propusieron enmiendas a los artículos concernientes a las tierras y los recursos naturales de modo que, en lugar de establecerse una serie de normas mínimas de ámbito internacional para la protección de los intereses de las poblaciones indígenas, simplemente se exigiría a los Estados que respetaran las leyes y prácticas nacionales existentes, por más imperfectas o discriminatorias que fueran¹.

Ante los resultados negativos de las últimas rondas de trabajo y conversación, ocurridas durante el año 2004 y primera mitad del 2005, se suscitaron serias inquietudes entre los pueblos indígenas y sus representantes y voceros internacionales, sobre el futuro del Proyecto de Declaración. Con este motivo se llegaron a presentar algunas estrategias divergentes. Algunos estimaban más prudente, si no fuere viable obtener la aprobación inmediata del texto del 94 por la Comisión de Derechos Humanos, demandar la adopción de un receso o aplazamiento del proceso, lapso que debería aprovecharse para hacer una evaluación de éste y para realizar una consulta amplia a los pueblos indígenas, como medio de conseguir una información sólida sobre su pensamiento. Otros vieron un serio riesgo en esta propuesta que, a su juicio, podría implicar una cesación inmediata del funcionamiento del Grupo de Trabajo y, con ella, el abandono del Proyecto a la contingencia incierta de un nuevo comienzo al margen de toda participación indígena. Al parecer por la gestión de los diversos sectores indígenas que, finalmente, consiguieron ponerse de acuerdo, el 16 de Abril de 2005, la CDH renovó el mandato del Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, determinación que representa, al menos, una opción de continuidad en el esfuerzo por la concreción de un texto de respuesta a las expectativas que ya ha conseguido despertar el Proyecto.

El contenido de este manifiesto de la ONU, todavía en gestación, ha provocado grandes expectativas tanto entre los indígenas de todo el mundo como entre los Estados miembros, nadie objeta su necesidad y todos están pendientes de la redacción del articulado. La trascendencia de este nuevo documento en la comunidad internacional puede medirse por el valor que se le da desde ahora al Proyecto, que es citado y respe-

tado, como si fuera a generar una fuerza vinculante de naturaleza jurídica con un mecanismo de control completamente efectivo, y no apenas una obligación moral y política de cumplimiento, dado su carácter declarativo.

Este fenómeno refleja la madurez y consolidación del movimiento indígena mundial y el compromiso correlativo, cada vez más fuerte, que ha ido asumiendo con el tema la comunidad internacional. Aunque los logros que deben alcanzarse, con eficacia y no sólo teóricamente, son muchos todavía, el campo de los derechos étnicos se ha enriquecido de manera considerable en el transcurso de medio siglo. Prueba de ello son las dieciocho consideraciones introductorias y los cuarenta y cinco artículos distribuidos en nueve partes, cuyo desarrollo se hará en el último acápite de este módulo, cuando se considere la proyección específica de los instrumentos.

Declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas (todavía en proyecto al interior de la OEA): La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que junto con la Corte de Interamericana de Derechos Humanos constituye órgano fundamental de la OEA, organismo continental que sucedió en 1948 a la Conferencia Internacional Americana, comenzó a interesarse por los asuntos indígenas desde 1922, año en que recomendó a los representantes gubernamentales estimular el aprendizaje de las lenguas aborígenes y la protección de los monumentos arqueológicos. Después del Primer Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro, en 1940, los documentos elaborados por la OEA incluyeron disposiciones para proteger a los indígenas, matizadas por el tono integracionista que predominaba en el debate étnico de esos años.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y la De-

claración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre son los principales instrumentos jurídicos de la OEA. Con base en ellas, sus órganos principales emiten resoluciones, informes, recomendaciones y fallos en materia indígena, según sea el tenor de las peticiones o demandas. Estas últimas se apoyan en ocasiones en el Convenio 169 de la OIT, suscrito por 13 Estados americanos.

En 1989, la Asamblea General solicitó a la CIDH la elaboración de un instrumento jurídico destinado a la protección de los derechos de las poblaciones indígenas del continente. En 1977 la Comisión aprobó el Proyecto de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y dos años más tarde, la Asamblea General creó el Grupo de Trabajo del Consejo permanente para apoyar la continuidad del proyecto hasta su versión final, previa a la aprobación, y el Fondo Específico para Apoyar la Elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuyo fin es dar colaboración financiera a los representantes indígenas que participan en la tarea.

Dentro de los grupos de discusión encargados del proyecto y de los cuales hacen parte representantes de los Estados miem-

bros, representantes de organizaciones y comunidades indígenas, y expertos en derechos étnicos y legislación internacional, se han discutido ya varios tópicos, como el de la conveniencia de usar el término *pueblos* en vez de *poblaciones* que era el inicialmente considerado, y se han desarrollado temas como los derechos humanos individuales y colectivos, el derecho a la cultura, los derechos organizativos y políticos, el derecho a la libre determinación y el derecho consuetudinario, quedando pendientes del debate otros tan esenciales como el derecho a la tierra y los recursos naturales.

Lo que tienen claro los miembros del Grupo de Trabajo es que cerca del 10% de la población del continente es indígena; por este motivo, y para que los esfuerzos realizados hasta ahora por la CIDH no sean vanos, el instrumento americano -pese a su naturaleza no vinculante- debe consagrar unas garantías mayores a las que establece el Convenio 169 en materia de derechos indígenas.

Nota

- 1 Amnistía Internacional, Denuncia por el retraso en la aprobación de una Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos indígenas, 10 de Septiembre de 2004 – (<http://www.lukor.com/not-soc/ong/0409/10174242.htm>)

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Existen, o existieron alguna vez, tratados entre Pueblos Indígenas y Estados, que pudieran considerarse herramientas del derecho internacional?
- ¿Si organizaciones o Pueblos Indígenas de distintos países firman acuerdos o tratados, estos hacen parte del derecho internacional?
- ¿Qué diferencia existe entre las declaraciones vistas anteriormente y las que se producen al culminar reuniones de los organismos internacionales, tales como la Declaración de San José en el encuentro programado por la UNESCO sobre Etnocidio y Etnodesarrollo, o la Declaración de Río en la Cumbre de la Tierra promovida por la ONU?
- ¿Existe un tribunal internacional que obligue a los Estados a cumplir con las obligaciones que asumen en los convenios?
- ¿Por qué motivo el principal instrumento jurídico internacional en materia de derechos indígenas, el Convenio 169, emana de un organismo que se ocupa fundamentalmente de asuntos laborales?
- ¿Había aprobado la OIT otros convenios o instrumentos jurídicos relacionados con los asuntos indígenas, antes de los Convenios 107 y 169?
- ¿Tienen voz los representantes de los Pueblos Indígenas, dentro de la OIT, para presentar reclamaciones o formular denuncias sobre el incumplimiento del Convenio 169?
- ¿Quedan obligados indefinidamente los Estados que ratifican un convenio?
- Si los derechos humanos, enunciados en la Declaración Universal y desarrollados en el PIDCP y el PIDESC, obedecen a una concepción cultural ¿qué ocurre si las disposiciones de la justicia consuetudinaria de un pueblo indígena con una concepción cultural diferente, contradicen esos derechos?
- ¿Está considerado el derecho a la propiedad intelectual como uno de los derechos humanos?

Guía para el tutor

Para facilitar una más amplia visión del tema de los instrumentos jurídicos de carácter internacional, sería conveniente que el tutor o profesor, instruyera a los alumnos en algunas materias; podría por ejemplo, hacer una pequeña introducción al Derecho Internacional, explicando la diferencia de sus campos de aplicación público y privado, cómo el manejo de las relaciones internacionales suele recaer en el poder ejecutivo, quiénes, en este órgano, tienen facultades para comprometer al Estado y, en qué forma lo hacen. Además, para allanar la comprensión de los alcances de dichos instru-

mentos, resultaría muy valioso exponer las nociones de acto jurídico, de unilateralidad y bilateralidad, para trasladar esos conceptos relacionados con las obligaciones y los contratos, al campo internacional. Ya en el campo de los tratados internacionales, convendría señalar los elementos relacionados con su negociación, firma o suscripción, la adhesión o aceptación, y otros que se refieren a su aplicación y vigencia, tales como la reserva y la denuncia.

Debe tenerse en cuenta al desplegar todas esas posibilidades temáticas, que sus receptores no estén, tal vez, familiarizados con la jerga legalista, por lo cual deberá evitarse la alusión a las teorías que sobre

cada asunto abundan en materia jurídica y la profundización de los temas hasta un punto que los haga inextricables. En otras palabras, es preferible sacrificar el detalle en aras de la claridad, y sin que deba por ello eludirse el dar una respuesta concisa a quien la demande, sería conveniente contar

con una bibliografía didáctica básica sobre Teoría General del Estado, Introducción al Derecho o Derecho Internacional o bien, un diccionario jurídico, que pueda recomendarse a quien esté interesado en ampliar sus conocimientos en esos asuntos.

Ejercicio



- Averiguar los requisitos que se exigen a una organización indígena para ser ente consultivo de la ECOSOC y pronunciarse críticamente sobre ellos.
- Ilustrar a través de una improvisación teatral la manera en que operaría dentro de una comunidad que ha sido consultada, la elección de una entre varias opciones plausibles de desarrollo, imaginando todos los detalles de la situación, desde la propuesta hecha a la comunidad por equis entidad, hasta los eventuales programas ofrecidos y los mecanismos de consulta desarrollados.



Lectura prioritaria

- Proyecto de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas



Lecturas recomendadas

- Órganos de la Carta y Pueblos Indígenas, folleto # 3 de la ONU sobre asuntos indígenas
- Información sobre los Tratados y Pueblos Indígenas, folleto # 4 de la ONU sobre asuntos indígenas
- La OIT y los Pueblos Indígenas, folleto # 8 de la ONU sobre asuntos indígenas
- Niños y Jóvenes Indígenas, folleto # 9 de la ONU sobre asuntos indígenas
- Indigenismo/Etnicidad/Ciudadanía, artículo publicado en Internet por su autor, José M. Fernández, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid
- Memorias del Grupo de Trabajo del Proyecto de Declaración (GTPD) en el documento de Alexis Tiouka .

Naturaleza y significado general de estos instrumentos

Objetivo



Con este tema se trata de mostrar a los alumnos, cuál es la mecánica de los instrumentos jurídicos de Derecho Internacional, es decir, cómo surgen, al interior de los sistemas internacionales, qué mecanismos se utilizan dentro de estos entes para controlar o verificar el cumplimiento de los mismos, de qué manera se incorporan a las legislaciones de cada uno de los países en estudio y de qué modo se puede exigir su aplicación de acuerdo con los recursos legales existentes al interior de cada sistema político.

Descripción del tema

Los sujetos del derecho internacional suelen estar clasificados en dos categorías; una principal que comprende a los Estados, pueblos y naciones, y otra secundaria, que se refiere a los organismos de carácter internacional. Los convenios y declaraciones que se han reseñado en el capítulo anterior de este módulo son actos jurídicos de derecho internacional, que han sido celebrados por sujetos capaces en este plano y con el objeto de producir efectos de esta naturaleza, independientemente de que sean o no vinculantes, es decir, que su contenido posea un carácter de obligatoriedad que comprometa al sujeto que lo ratifica, o que no lo posea.

Las declaraciones no revisten formalidades especiales. Generalmente son precedi-

das por investigaciones exhaustivas que comprenden hasta los más mínimos detalles del tema objeto de la declaración, realizadas dentro del mismo organismo que genera la proclama, por comisiones o grupos de trabajo especialmente elegidos para ese fin.

Los tratados (convenios, pactos, acuerdos, protocolos o convenciones) son actos jurídicos bilaterales o multilaterales, en los que cada extremo de la relación puede estar constituido por uno o más Estados u organismos de derecho internacional, cada uno de los cuales se denomina parte. Los tratados celebrados entre organismos de derecho internacional tienen unas características peculiares, por lo que no se les aplica la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ONU 1969). Los Estados firman los tratados cuando estos les son pro-

puestos o cuando han participado en su negociación o elaboración; los ratifican cuando deciden obligarse a ellos, después de haber cumplido el procedimiento jurídico interno que la legislación de cada Estado exige; o se adhieren a ellos cuando quieren ser partes y ha pasado el término para la ratificación. La aprobación de un tratado puede excluir o modificar la aplicación de una o más de sus cláusulas, siempre que esta exclusión o modificación, que se llama reserva, no burle el objeto del mismo.

Ahora, el desarrollo de estos instrumentos adquiere diversos alcances o matices, según el ámbito de acción que tengan.

En el ámbito del derecho internacional

En esta área, es preciso recordar lo que se dijo anteriormente sobre la dificultad que existe para obtener una aplicación eficaz de los instrumentos jurídicos. Por más que desde el punto de vista teórico se pueda considerar que la coercibilidad no es elemento esencial del derecho positivo, en la práctica, está demostrado, si no existen los mecanismos para poder imponer la norma, esta se queda sin eficacia. Por esa razón, en el campo internacional, el hecho de que un Estado pueda subsistir económicamente por sí mismo y tenga armamento suficiente como para repeler la injerencia de otros Estados en sus asuntos, está en proporción directa con su posibilidad de ignorar los fallos o las recomendaciones de un órgano internacional autorizado para decidir, cosa que puede hacer impunemente, porque estos organismos no son supragobiernos dotados de herramientas de coerción.

No obstante, ocurre con frecuencia que el Estado que se niega a dar aplicación a los tratados que ha suscrito o que viola abiertamente los derechos humanos consagrados en instrumentos de general aceptación y respeto, es un Estado que necesita la ayuda

de la comunidad internacional para resolver sus propios asuntos y al que, por tanto, le conviene no desoír a esa misma comunidad.

También es bueno tener en cuenta que, para que un Estado que desconoce los derechos étnicos sea denunciado internacionalmente, no es necesario que haya suscrito los tratados que reconocen esos derechos (107 y 169 de la OIT), pues estos tratados son un desarrollo de los derechos humanos inherentes a todos los individuos de la especie sin distinción de ninguna clase.

Ilustra esta situación el caso de Awas-Tingni, ventilado ante la Corte Interamericana contra el Estado de Nicaragua, que adelantó negociaciones con una compañía maderera internacional en detrimento de los derechos de este pueblo indígena. En el famoso fallo, ya mencionado en el primer módulo, el Estado Nicaragüense fue condenado con base en muy válidas argumentaciones jurídicas que se refieren, incluso, al Convenio 169 que dicho Estado se ha negado a ratificar.

El sistema de la ONU

En el sistema de las Naciones Unidas existe la Corte Internacional de Justicia, poderoso organismo con atribuciones para conocer y fallar casos de conflictos presentados exclusivamente entre Estados, razón por la cual (salvo que la ONU modifique su estructura y sus estatutos) no es posible que atienda demandas de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, en este sistema es posible denunciar las violaciones de los derechos étnicos acudiendo a otros procedimientos, siempre que se sigan los canales adecuados, pues el respeto a las consideraciones formales es altamente valorado en organizaciones tan complejas y burocratizadas como esta. Para empezar, es necesario establecer si los derechos que se han desconocido a un indi-

viduo indígena o a su comunidad o pueblo, están consagrados en una declaración o en un convenio.

En las declaraciones, por su misma naturaleza no vinculante, ningún órgano está encargado de velar por el cumplimiento de su contenido y la única actividad posible es denunciar la injusta omisión ante la comunidad internacional, bien sea a través de los medios de comunicación, o de manera informal ante el mismo sistema de la ONU.

Cuando los derechos violados están consagrados en un convenio, hay que distinguir si la verificación de su cumplimiento compete a los órganos creados por la misma Carta como una más de sus funciones, o si en el mismo convenio o en tratados posteriores, se contempla la creación de órganos que vigilen la aplicación de sus disposiciones por parte de los Estados que lo ratificaron. En este caso, es posible que exista un mecanismo especial para desatar esta supervisión en casos concretos, por medio de reclamaciones, o que tal mecanismo no se haya dispuesto.

• **Órganos creados por tratados:** Se han constituido órganos o comités destinados especialmente a velar por el cumplimiento del convenio o pacto en los siguientes casos:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Comité de Derechos Humanos)

Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial)

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Comité contra la Tortura)

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer)

Convención sobre los Derechos del Niño (Comité de los Derechos del Niño)

Estos Comités están integrados por un número plural de expertos internacionales nombrados para períodos de cuatro años, que aunque son elegidos por los Estados, actúan en su labor de manera independiente, a título personal y no como representantes de sus gobiernos, y por regla general no participan en los debates sobre sus países, por lo cual no pesa en ellos ningún interés a la hora de decidir.

Ahora, pese a que en todos los instrumentos señalados existen órganos creados en virtud de tratados o comités, para supervisar la aplicación de los convenios, no todos estipulan mecanismos para llevar a cabo dicha supervisión. Solamente El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de discriminación Racial, la Convención contra la Tortura, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, prevén mecanismos de reclamación que permiten a los particulares presentar quejas por violación de derechos y desatar así un procedimiento formal de verificación. Para que ello pueda ocurrir es necesario que el Estado denunciado no sólo haya ratificado el convenio sino que además haya ratificado el mecanismo de las reclamaciones, que puede hacer parte del articulado del convenio mismo o encontrarse en otro posterior que se suele llamar protocolo facultativo.

Ante el Comité contra la Discriminación Racial, la queja sobre violación de derechos puede ser presentada por un grupo de personas que aparezcan como víctimas de la transgresión. Para las quejas (tanto en este como en los otros Comités) se puede utilizar un formulario estándar que se encuentra en el sitio de la red que corresponde a la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, pero no es indis-

pensable tramitarlo de esta manera, así como tampoco es preciso acudir personalmente a interponer la denuncia.

El Comité estudia los hechos alegados confrontándolos con las normas y después emite un dictamen en el que se dice si hubo o no incumplimiento del convenio.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Convenio sobre los Derechos del Niño, no existen mecanismos de reclamación expresos, pero tanto en estos como en los demás instrumentos se incluyen disposiciones que obligan a los Estados a presentar periódicamente informes detallados sobre la manera en que dan aplicación a los tratados, dentro de sus respectivas jurisdicciones; los Comités estudian estos informes y los califican con unas observaciones finales en las que se pronuncian sobre su contenido amonestando al Estado si es preciso, haciéndole recomendaciones o sugerencias y manifestando su preocupación por los puntos en los que la aplicación del convenio se muestre débil.

Los Pueblos Indígenas pueden enviar al Comité un informe alternativo o paralelo al estatal, si temen que este no sea cierto o lo suficientemente detallado. Estos informes deben presentarse de manera concisa, refiriéndose a los hechos que demuestran el incumplimiento del tratado, señalando elementos probatorios (como estadísticas, fallos judiciales, comunicados de la prensa, etc.) y absteniéndose de hacer manifestaciones políticas. Deben referirse específicamente y en orden numérico a los artículos del convenio que han sido vulnerados. También pueden buscar la adhesión de la opinión pública especializada, dentro y fuera de su país, o la participación de las ONGs, para llamar la atención sobre los informes que presenta el Estado y la situación real de sus derechos humanos, con el fin de que el órgano de supervisión tenga más elementos de juicio a la hora de hacer las observaciones finales.

• **Órganos creados por la carta:** Estos órganos tienen dentro de sus principales funciones la de velar por el cumplimiento de los derechos humanos, y han sido creados por decisiones o resoluciones. Trabajan bajo una fuerte presión gubernamental, en un ambiente en el que prevalecen las consideraciones políticas, y en el que a pesar de estar abiertos canales de discusión entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, quienes finalmente toman las decisiones son los representantes de los Estados miembros, en instancias a las que únicamente ellos tienen acceso.

A pesar de lo desventajosas que esas condiciones resultan para los Pueblos Indígenas, que –salvo en el Foro Permanente para los Pueblos Indígenas, de muy reciente creación– no se encuentran representados en los órganos de la Carta, existe para ellos la posibilidad de adelantar actividades de diversa índole para la reclamación informal de sus derechos, frente a estos mismos órganos.

- Grupo de trabajo sobre las poblaciones indígenas: Considerando su antigüedad y la flexibilidad para admitir la participación indígena, el más importante de estos órganos es el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, que está constituido por cinco expertos que son quienes deliberan y toman las decisiones, dirigidos por uno de ellos. En sus reuniones (que se celebran cada año, una semana antes de la reunión de la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos de la que hacen parte), se admite la participación de todos los Pueblos Indígenas que quieran hacerse representar en calidad de observadores. Estos pueden aprovechar las reuniones para establecer comunicación con sus colegas de otras latitudes, intercambiar información, presentar comunicados y dirigirse a la audiencia mediante discursos.

- Fondo voluntario para las poblaciones indígenas: Para facilitar la participación de

los representantes indígenas en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, colaborando con la financiación de sus gastos de viaje, alojamiento y demás expensas, se creó en 1985 el Fondo Voluntario para las Poblaciones Indígenas que recibe aportes de Gobiernos, ONGs, y otras entidades públicas y privadas.

- Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos: Dentro de este órgano se admite la participación de las ONGs acreditadas ante ECOSOC, muchas de las cuales se ocupan de modo prioritario de asumir la defensa de los derechos indígenas, de modo que también se puede utilizar este mecanismo para denunciar mediante críticas públicas dentro de la ONU, los actos estatales lesivos de los derechos indígenas, en casos concretos.

- Consejo económico y social de las Naciones Unidas: Otra vía de participación indígena dentro de la ONU está en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ante el que se encuentran acreditadas como entidades consultivas dieciséis organizaciones de Pueblos Indígenas, lo que les permite participar en numerosas reuniones internacionales e intergubernamentales y participar en los trabajos que allí se desarrollan.¹

- Foro permanente para los pueblos indígenas: No parece exagerado afirmar que este órgano, cuya creación fue aprobada en el 2000 mediante resolución de la Comisión de Derechos Humanos, como un órgano asesor de alto nivel del ECOSOC, marca un hito dentro de la historia de las reivindicaciones étnicas pues por primera vez los Pueblos Indígenas están representados directamente dentro de la ONU ya que este foro está integrado por dieciséis expertos en cuestiones étnicas, ocho de los cuales son propuestos por los Pueblos Indígenas.

La participación en las actividades y reuniones del Foro está planeada para que

opere de modo similar a como funciona en el Grupo de Trabajo de las Poblaciones Indígenas, es decir, sin que sea preciso que las organizaciones estén acreditadas ante ECOSOC (como deben estarlo sus entidades consultivas), de modo que hay muchas expectativas sobre el significado de su gestión para el bienestar de los Pueblos Indígenas de todo el mundo.

El Sistema de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo cuenta con una estructura tripartita que consiste en la participación, simultánea y al mismo nivel jerárquico, de los representantes del Gobierno (2), los Empleadores (1) y los Trabajadores (1), de cada Estado Parte. La máxima autoridad de la OIT es la Conferencia Internacional del Trabajo, que se reúne anualmente y su órgano administrativo o secretariado general es la Oficina Internacional del Trabajo con sede en Ginebra y representada por el Director General.

El objeto fundamental de la OIT es velar por la justicia social, especialmente a través del mejoramiento de las condiciones laborales en todo el mundo, y se manifiesta a través de Convenios y Recomendaciones. Los primeros son tratados suscritos y ratificados por los Estados Partes, con carácter vinculante. Las Recomendaciones son sugerencias o alternativas que la Conferencia propone para la solución de determinadas situaciones que necesitan atención o presentan conflicto. Como se ha dicho reiteradamente, el contenido de estos actos aun cuando tengan carácter vinculante, no puede ser impuesto forzosamente por la OIT, que cuenta sólo con mecanismos políticos de persuasión y esfuerzos diplomáticos, para lograr que los Gobiernos cumplan los compromisos que han asumido al asociarse y al ratificar los acuerdos.

Para propender por el cumplimiento de los tratados en general y del Convenio 169

Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en particular, la OIT cuenta con dos formas de verificación; una que depende de las memorias y otra que depende de las reclamaciones.

• **Verificación a través de las memorias:**

Al ratificar el Convenio, los Estados se comprometen a realizar las reformas necesarias para su aplicación tanto en el campo legislativo como en el campo de su ejecución material. Para garantizar el cumplimiento del Convenio y facilitar su verificación por parte de la OIT, envían inicialmente (un año después de la ratificación) un informe detallado, relacionando artículo por artículo lo que han hecho en cada uno de los dos campos². Este informe es actualizado periódicamente, cada cinco años, con la adición de lo que se ha hecho en ese lapso, conservando la OIT la facultad de solicitar informes en cualquier momento.

Existen unos órganos permanentes de control que se ocupan de estudiar estas memorias. Uno de ellos es la Comisión de Expertos, integrada por veinte conocedores de reconocido prestigio internacional, que examinan cada año todas las memorias remitidas al organismo, elaboran un informe sobre el examen hecho y lo envían a la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones conformada por representantes de los Gobiernos, los Trabajadores y los Empleadores. Esta Comisión estudia la información recibida, selecciona los casos que merezcan la intervención de la Comisión Tripartita de la Conferencia para instar a los Gobiernos a introducir los correctivos necesarios, y si es necesario incluyen –como una forma de sanción- la denuncia de esos eventos, dentro del informe que anualmente presentan a la Conferencia Internacional del Trabajo.

Como un recurso para estimular la cooperación armónica de los Gobiernos con los Pueblos Indígenas que hacen parte de su

población, la OIT abre la posibilidad de que la dependencia estatal encargada de preparar y enviar las memorias, consulte con las organizaciones indígenas el contenido de dichas memorias; pero es discrecional de cada Estado hacerlo o no.

De todos modos, y aunque no esté consagrada tal facultad en ninguna cláusula, nada impide a las organizaciones indígenas que envíen a la Comisión de Expertos las comunicaciones sobre incumplimiento del Convenio 169 que encuentren necesarias para la reivindicación de sus derechos. Como quiera tener visos de seriedad, la queja deberá formularse por personas debidamente identificadas y señalar en forma expresa los artículos desatendidos, explicando los hechos concretos que configuran el incumplimiento y anexando los elementos probatorios que puedan acreditar la veracidad de las afirmaciones. Desde el punto de vista práctico, los datos deben enviarse con una antelación suficiente para que la Comisión pueda conocerla antes de dar su concepto sobre las memorias del Estado en cuestión.

• **Verificación a través de las Reclamaciones:** Debido a su estructura tripartita, dentro de las deliberaciones de la Conferencia sólo están acreditados para intervenir los miembros que en cada Estado Parte representan al Gobierno, los Trabajadores y los Empleadores. Por este motivo y paradójicamente, los indígenas beneficiados con la promulgación del Convenio 169, no están facultados para formular reclamaciones por incumplimiento del tratado. La única posibilidad de desatar un proceso de verificación de cumplimiento mediante la reclamación prevista en el artículo 24 de la Constitución de la OIT, estriba en obtener que una asociación sindical o una agremiación de trabajadores que tenga representación en el organismo, haga suyas las reivindicaciones indígenas.

El Sistema de la OEA

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos centrales de la OEA; como fuente normativa aplican la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estando habilitadas para dar aplicación a otros instrumentos internacionales de carácter especial, tales como el Convenio 169 de la OIT.

A diferencia de la ONU, la OEA afirma públicamente que su Declaración (Americana de los Derechos...) “es también una fuente de obligaciones jurídicas, ya sea como instrumento que define las responsabilidades de los Estados de la OEA en materia de Derechos Humanos dentro del marco de la Carta de la Organización, como porque numerosas de sus disposiciones se han transformado en derecho internacional consuetudinario.”³

En materia de derechos étnicos, la OEA ha querido liderar en América un compromiso con los Pueblos Indígenas del continente, y con ese criterio se ha comprometido a avanzar en la revisión intergubernamental del Proyecto de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, apoyar todos los procesos educativos tendientes a fomentar la tolerancia y reafirmar la identidad indígena, así como aquellos programas que buscan estimular la creación y administración de sus propios proyectos de desarrollo.

En lo que concierne a la protección de los derechos humanos de los indígenas, consagrados en los instrumentos jurídicos internacionales, tanto la Comisión como la Corte intervienen.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH, órgano principal de la OEA, desarrolla actividades encaminadas a la protección de los derechos humanos en toda el área, a petición de los interesados u oficiosamente realiza misiones de observación en el territorio de sus Estados y proyecta futuros instrumentos jurídicos interamericanos destinados a la defensa de estas prerrogativas.

Se ocupa además de lo que se conoce como “sistema individual de peticiones”, mecanismo a través del cual se encarga de procesar las peticiones de intervención en los casos en que se alega violación de los derechos humanos, remitiendo a la Corte Interamericana los casos que ameriten conocimiento judicial y asumiendo, durante el proceso, la defensa de estos derechos en el caso denunciado.

La solicitud a la Comisión para que intervenga en un caso de violación de derechos humanos puede hacerla cualquier persona o grupo, debidamente identificado. Existen formularios para ser llenados por el peticionario en los que básicamente se exige el señalamiento de los instrumentos vulnerados, con precisión de los artículos que consagran el derecho; el relato breve del hecho constitutivo de la violación, además de cualquier otra información suplementaria que pueda servir para dilucidar el caso.

Para que la solicitud sea admitida, es necesario que el peticionario demuestre que ya intentó el restablecimiento del derecho o la reparación del daño, o ambas cosas, ante la jurisdicción interna del Estado y que dicha acción resultó infructuosa por denegación de justicia, procedimientos arbitrarios o cualquier otra causa. Esto, porque el siste-

ma interamericano debe ser una instancia superior y subsidiaria, respecto de la legislación de cada país.

También es requisito para la admisibilidad, que la demanda sea oportuna; que no hayan transcurrido más de seis meses desde el fallo proferido por la jurisdicción estatal, si lo hubo o, que exista un plazo razonable entre la ocurrencia de los hechos y la petición.

Finalmente, es preciso que el asunto no se haya puesto ya en conocimiento de una instancia internacional de similar naturaleza.

Después de verificar estos requisitos la CIDH informa al gobierno respectivo sobre la demanda y le solicita información sobre el caso, abriéndose una investigación en cuyo transcurso la Comisión cuenta con amplias facultades para practicar las pruebas necesarias con el fin de establecer si efectivamente hubo una violación de los derechos humanos. En el evento de comprobarse que realmente la hubo, la Comisión intenta llegar a una solución amistosa entre el gobierno y el peticionario, para que el primero restablezca en lo posible el derecho vulnerado, indemnice los daños causados y realice las acciones tendientes a garantizar que no se repetirá la violación de las normas. La Comisión elabora un informe con las recomendaciones pertinentes y lo envía al Estado con carácter confidencial; éste debe responder en un término dado, señalando las medidas que ha adoptado para dar cumplimiento a las recomendaciones. La Comisión puede, según lo considere pertinente, enviar un informe final con una evaluación del cumplimiento de las recomendaciones y un término adicional para cumplirlas en debida forma, vencido el cual puede publicar dicho informe o remitir el caso a la Corte, opción de la que también dispone si, al probarse la violación del derecho, las partes no aceptan que la Comisión

actúe como intermediaria buscando una salida amistosa.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Este órgano ejerce funciones consultivas haciendo una interpretación, que se considera legítima, de las normas de la Convención. Ejerce funciones jurisdiccionales interpretando y aplicando dichas normas en los casos concretos que son sometidos a su conocimiento por la Comisión.

Es requisito de procedibilidad, necesario para que la Corte pueda entrar a dirimir los conflictos surgidos por la contravención de un derecho protegido, que el Estado contra el que se intenta la acción haya aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte, aceptación que no va implícita en la ratificación de la Convención.

Todo lo concerniente al desarrollo del juicio en cada una de sus etapas, las facultades que tienen las partes y los delegados de la Comisión, su publicidad y las características del fallo, se encuentra regulado en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el Reglamento y los Estatutos de la Corte, documentos que pueden consultarse y descargarse en el sitio que tiene la OEA en la red.

En cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, la Corte ha conocido casos presentados por Pueblos Indígenas que denunciaban el incumplimiento de disposiciones relativas a sus derechos, entre ellos los casos de Colotenango (Guatemala), María Mejía (Guatemala) y Awás Tigni (Nicaragua).

En el ámbito de la legalidad nacional de cada país

El alcance que los instrumentos jurídicos internacionales tienen en el ámbito nacional de cada Estado, está determinado por lo que al respecto señalen la Constitu-

ción o las leyes de cada uno. Para los Pueblos Indígenas, los individuos que los componen, sus representantes y organizaciones, resulta de gran importancia desde el punto de vista práctico, conocer los alcances legales que dentro de cada Estado tienen los tratados internacionales, cómo se integran estos a la legislación interna, qué jerarquía tienen en ella y cómo puede demandarse su reconocimiento en los casos concretos en que sean vulnerados los derechos que esos tratados reconocen a los Pueblos Indígenas.

Las Cartas Políticas o Constituciones son los documentos madre de cada Estado, son la base y el punto de partida de la organización jurídica y política que ha querido asumir una nación que es reconocida como soberana por la comunidad internacional. En ella están contenidos los principios filosóficos que orientan la actividad del Estado, los derechos fundamentales que el Estado reconoce a todos los individuos y los mecanismos que pueden usarse para proteger de manera efectiva esos derechos, los órganos más importantes que ejercen el poder y las funciones que desarrollan, y los procedimientos que se siguen para elegir a los funcionarios que integran esos órganos y las medidas para controlar su actuación, entre otros asuntos.

El hecho de que la Constitución sea la base del ordenamiento jurídico, tiene como efecto que todas las disposiciones legales del Estado deben respetar sus preceptos, y que los principios y derechos consagrados en la Constitución no pueden ser desconocidos dentro de las actuaciones judiciales o administrativas. En esta medida, la Constitución es una herramienta de protección para los individuos. Al menos esto puede afirmarse en los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana Francesa, Perú y Venezuela, donde existen textos constitucionales precisos que pueden aplicarse al tema internacional; no así en Guyana y Surinam, donde la Carta Política omite regular

plenamente dichas materias o lo hace de manera ambigua.

• **En la constitución de la República Federativa del Brasil (1988):** Establece la Carta Fundamental brasileña que en la adopción de los tratados internacionales intervienen dos ramas del poder público. Es el Presidente quien por mandato expreso del artículo 84 de la Constitución tiene la facultad de celebrar los tratados o acuerdos con otros Estados u organismos internacionales. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 49, la conclusión de estos actos requiere la aprobación del Congreso Nacional cuando de sus estipulaciones se derive un compromiso estatal que sea gravoso para el patrimonio de la nación.

En la sección correspondiente al proceso legislativo, la Constitución de Brasil no establece, al ocuparse de las leyes, un procedimiento diferente o especial para las que tienen como objeto la aprobación de los tratados y es que, estrictamente hablando, la Constitución Federal no establece que la aprobación parlamentaria deba darse mediante ley. En la práctica la aprobación la realiza el Congreso Nacional mediante Decretos Legislativos que no incorporan necesariamente el texto del convenio o tratado.

La carta magna de Brasil no considera un mecanismo constitucional de control previo al texto de los tratados o acuerdos internacionales signados por el Presidente de la República y aprobados por el Congreso Nacional. Ni existe en dicho Estado una Corte Constitucional que tenga por objeto la salvaguarda de su estatuto fundamental; esta competencia la atribuye el artículo 102 al Tribunal Supremo Federal, el que, como tribunal de instancia, decide en forma definitiva cuando ante él se interpone un recurso extraordinario en contra de una sentencia que en única o última instancia, ha declarado la inconstitucionalidad de un tratado.

El Tribunal Superior de Justicia es el órgano judicial que decide el recurso especial interpuesto ante él en contra de sentencias proferidas en última o única instancia por los Tribunales Regionales Federales, los tribunales de los Estados, del Distrito Federal o los Territorios, cuando estas son impugnadas por un demandante que las considera opuestas al contenido de un tratado o ley federal.

Es el Juez Federal quien ostenta la competencia para conocer según el artículo 109 de la Constitución, de las causas fundadas en tratados o convenios internacionales en las que sean parte Brasil y otro Estado u organismo internacional. Este mismo funcionario al tenor del numeral V de este artículo, es competente para conocer de los delitos previstos en convenios o tratados internacionales, cuando las conductas punibles hayan tenido un comienzo de ejecución en el país y su resultado haya ocurrido en el extranjero, o viceversa.

• **En La Constitución Política del Estado de Bolivia (1995):** La Constitución Política del Estado de Bolivia señala al Presidente de la República como la autoridad encargada de la negociación y conclusión de los tratados internacionales. Atribuye al Poder Legislativo la función de aprobarlos y al Tribunal Constitucional la labor de verificar su constitucionalidad.⁴ En el artículo 228 establece que “La Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.”

Cuando regula el proceso legislativo no da tratamiento distintivo o preferencial a las leyes que se ocupan de aprobar los tratados internacionales por lo cual puede deducirse que estos tienen en ese Estado el mismo rango de las leyes internas ordinarias. En consecuencia, el desconocimiento de las

estipulaciones contenidas en los tratados que han sido ratificados, puede demandarse frente a los tribunales o instancias judiciales de Bolivia, igual que se demanda el cumplimiento de una ley.

• **En La Constitución Política de Colombia (1991):** También la Carta Fundamental de este Estado involucra la participación de tres órganos en la adopción y legalización de los tratados internacionales. En el manejo de las relaciones internacionales, el Presidente de la República tiene la atribución de celebrar tratados con otros Estados y entidades de derecho internacional⁵. Corresponde al Congreso a través de las leyes, aprobar o improbar los tratados internacionales celebrados por el Gobierno⁶; y a la Corte Constitucional, decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban. En el artículo 241 numeral 10 de la Carta, relativo a las atribuciones de la Corte Constitucional, se define el procedimiento de revisión sobre la constitucionalidad del tratado y de la ley que lo aprueba. Este procedimiento es requisito para la ratificación, y en él puede actuar cualquier ciudadano para defender o impugnar su constitucionalidad. La exequibilidad puede no cobijar a todas las normas del tratado, las que sean declaradas inconstitucionales, no podrán aplicarse en el país y al ratificar el tratado se excluirán mediante el mecanismo de reserva.

Aunque en Colombia existe una gran categoría de normas jurídicas que hacen arduo el trabajo de establecer una jerarquía en que puedan clasificarse todas ellas, está establecido en la misma Constitución un rango especial para los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción. A estas normas se les da jerarquía constitucional sin que se entienda esto como una negación de los derechos inheren-

tes a la persona humana, que no estén incluidos en la Constitución y los convenios.⁷ Hay además en estos artículos una disposición de hermenéutica jurídica, según la cual los derechos y deberes consagrados en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

También se observa el tratamiento especial que se da a las leyes referentes a la aprobación de tratados sobre derechos humanos, cuando se dice en el artículo 154, que el Congreso debe dar prioridad al trámite de esos proyectos.

No procede el referendo respecto de leyes aprobatorias de tratados internacionales, dice el inciso tercero del artículo 170; y cuando se trata del manejo de relaciones internacionales económicas, mercantiles, o de integración latinoamericana, la Constitución otorga al Gobierno facultades especiales para dar aplicación provisional a los tratados o crear organismos supranacionales a través de estos.

• **En la Constitución Política de la República del Ecuador (1998):** El Estado ecuatoriano establece expresamente la jerarquía de los tratados y convenios internacionales en el artículo 163 de su Constitución, según el cual, y sin que importe la materia regulada en ellos, una vez promulgados en el Registro Oficial, estos instrumentos harán parte del ordenamiento jurídico y sus normas prevalecerán sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía.

Esta disposición es acorde con la filosofía que orienta todo el texto. En el Título III que regula los Derechos, Garantías y Deberes⁸, equipara la Constitución con los tratados y convenios internacionales que consagran los derechos humanos, y ordena su aplicación inmediata a todo juez, tribunal o autoridad de la República. Dice también, como la Constitución colombiana, que los

derechos y garantías fundamentales incluidos en estas normas no son los únicos inherentes al ser humano.

El artículo 171, que enuncia las atribuciones y deberes del Presidente, señala en el numeral 1 su deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados internacionales, las leyes y demás normas del ordenamiento jurídico. En el numeral 12 establece su prerrogativa como director de la política exterior, para celebrar y ratificar tratados, con el visto bueno del Congreso en los casos que exige la misma Carta.

Entre los seis eventos en que debe mediar la aprobación parlamentaria, están incluidos los tratados que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos.⁹ El control de la constitucionalidad de estos tratados es un control previo que hace el Tribunal Constitucional, antes de que el Congreso se pronuncie sobre el proyecto de ley que decide la aprobación del tratado.¹⁰

También está consagrada la excepción de inaplicabilidad que cualquier juez o tribunal puede declarar cuando quiera que encuentre un precepto jurídico que contradiga las normas contenidas en la constitución o en los tratados y convenios internacionales. Esta inaplicabilidad la puede decidir oficiosamente o a petición de parte sin que quede por ello inhibido para fallar sobre el asunto controvertido. Su efecto está limitado al caso concreto, pero debe enviar copia de la actuación al Tribunal Constitucional para que este se pronuncie de modo general y con carácter obligatorio sobre la inaplicabilidad del precepto.

• **En la Constitución de la República Cooperativa de Guyana (1980):** No se encuentra regulado el tema de los tratados o convenios internacionales; la Carta Magna no los menciona en ninguna parte, ni para señalar cuál de los órganos estatales tiene a su cargo la conclusión, aprobación o ratifi-

cación de dichos instrumentos, ni para establecer un rango jerárquico entre su contenido y otras disposiciones legales. La única norma constitucional que se ocupa de señalar la prevalencia de los textos constitucionales frente a otras normas es el artículo 8° que establece que la Constitución es la ley suprema de Guyana y, si cualquier otra ley es incompatible con ella, esa otra ley deberá ser anulada en la parte inconsistente.

Al buscar en los diferentes regímenes legales con los que se regulan en Guyana las materias objeto de administración y después de verificar la información de la Secretaría General de las Naciones Unidas, depositaria del instrumento, se encuentra que dicho Estado no ha ratificado la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, acuerdo vinculante que suple los vacíos dejados por la ausencia de una legislación interna que se ocupe específicamente del tema, sentando las pautas sobre todo lo que concierne a la vigencia y obligatoriedad de los tratados internacionales.

Esto no significa, obviamente, que el Estado de Guyana se encuentre impedido para obrar de manera válida y obligarse en el ámbito internacional. De hecho, su Gobierno realiza una constante actividad de promoción y venta de sus recursos naturales a través de concesiones y estímulos a la inversión que puedan hacer en su país las empresas extranjeras, y los convenios o acuerdos que formalizan dichas negociaciones hacen parte del derecho internacional, público o privado, según el caso. Los poderes y limitaciones del funcionario que comprometa en cada caso a la República Cooperativa de Guyana serán (a falta de estatuto que reglamente cabalmente el tema), los establecidos en el documento a través del cual el Gobierno haya autorizado al Canciller, al Ministro Plenipotenciario o a cualquiera otro funcionario público, encargado de hacer la negociación y suscribir los acuerdos.

De esta manera la obligatoriedad de las disposiciones contenidas en el tratado suscrito, su ámbito de aplicación espacial y temporal, los criterios de interpretación aplicables en caso de cláusulas ambiguas o imprecisas, así como los mecanismos para hacer efectivas a nivel interno sus disposiciones, dar por terminada su vigencia, establecer el rango que dentro de la jerarquía normativa nacional ocupan las disposiciones contenidas en el tratado, etc. son aspectos que deberán ser contemplados en cada caso, al tenor del acuerdo. Y si el documento mismo no establece los criterios para determinar estos elementos jurídicos, será preciso acudir a la jurisprudencia y a la doctrina, nacional e internacional, para suplir ese vacío.

En cuanto a la repercusión que este tema pueda tener en el campo de los derechos de los Pueblos Indígenas que como se ha visto han sido amparados en diversas formas, coactivas o no, por el Derecho Internacional, es bueno acotar que Guyana participa de los sistemas de la Organización de las Naciones Unidas y la OEA, hecho que le acarrea la obligación de acatar las orientaciones que en esta y otras materias, generan estas asociaciones interestatales, aunque el cumplimiento de dicha obligación no pueda ser exigido coactivamente. Más aún, en el caso de Guyana puede decirse que el acoger las prerrogativas dadas a los Pueblos Indígenas es un imperativo moral para el Estado, pues aunque el mismo no ha suscrito el Convenio 169 de la OIT, esta misión fue voluntariamente asumida en el Acta de independencia cuando el naciente Estado se comprometió a velar por el pueblo Amerindio que habitaba dentro de sus fronteras.

• **En la Constitución Francesa de 1958:** Esta es la Carta Fundamental que rige los destinos de la Guyana Francesa, uno de los llamados departamentos o territorios de Ultramar, que hacen parte del territorio francés y son un vestigio del colonialismo

europeo en América del Sur. Su singular situación jurídica, económica y cultural, plantea un problema político de complejos matices, que excede la órbita de la Constitución Francesa y está sin embargo muy relacionado con ella.

Al verificar en primer término el alcance que los instrumentos jurídicos internacionales tienen en el ámbito interno de Guyana Francesa de acuerdo con su Constitución, se encuentra el artículo 5° de la misma, que establece que el Presidente de la República es el garante del cumplimiento de la Constitución y de los Tratados. Luego se observa que la regulación concerniente a los tratados y los acuerdos Internacionales, se halla en el Título VI, en el que se establece que es el Presidente de la República la autoridad encargada de la negociación y la ratificación de los tratados, y quien deberá ser notificado sobre la evolución de las negociaciones o acuerdos internacionales no sujetos a ratificación. También se ordena en el mismo acápite que los tratados de paz, los tratados de comercio, los relativos a la organización internacional, los que impliquen obligaciones financieras a cargo de la nación, los que modifiquen disposiciones en materia legislativa, que se refieran al estado civil de las personas o que entrañen cesión, canje o accesión territorial, no podrán ser aprobados o ratificados sino en virtud de una ley, y no surtirán ningún efecto sino después de dicha aprobación o ratificación.

De manera específica se refiere la Constitución Francesa a los Acuerdos Asociativos y a los Tratados que constituyen la Unión Europea y la Comunidad Europea, en los Títulos XIV y XV de la Carta. Tanto estos tratados como los ya mencionados y los que se ocupan de otras materias, tienen en Francia y por ende en la denominada Guyana Francesa, un estatus privilegiado sobre las demás leyes, al tenor del artículo 55 que señala que los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados ten-

drán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior a las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte.

Esa superioridad jerárquica de los tratados internacionales pareciera sobreponerse también a las normas constitucionales, pues según el texto del artículo 54 de la misma Carta, si el Consejo Constitucional declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional sólo podrá otorgarse previa revisión de la Constitución. En estos eventos el Consejo actuará a petición del Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de cualquiera de las dos Asambleas o, de sesenta diputados o senadores. Este control de constitucionalidad ejercido por el Consejo Constitucional (que tiene entre otras funciones la de velar por la integridad de la Carta Magna, la legitimidad del régimen presidencial y la instrumentalización del referéndum), es una facultad rogada pues, según el citado artículo 54, el Consejo debe actuar a petición de ciertos funcionarios y no por su propia iniciativa, lo cual quiere decir que no opera de manera automática y por tanto no controla la exequibilidad de todos los tratados, sino solamente la de aquellos cuya compatibilidad con el texto constitucional ha sido puesta en duda por los funcionarios que tienen facultad para pedir la intervención del Consejo Constitucional.

Queda entonces, para investigar más profundamente si en el caso de la Guayana Francesa los tratados internacionales son jerárquicamente hablando, superiores a la Constitución. Esto pareciera quedar sugerido, como se anotó, por el hecho de que en vez de ordenar la reserva de las cláusulas opuestas a la Carta Magna, el Consejo Constitucional lo que hace cuando encuentra que algunas disposiciones del acuerdo a

firmar son incompatibles con la Constitución, es declarar la necesidad de revisar la Constitución antes de aprobar y ratificar dicho tratado. Se plantea entonces la duda de lo que ocurriría en el caso de que los funcionarios autorizados no solicitaran la revisión de un tratado y este se aprobara y ratificara pese a que algunas de sus cláusulas contravinieran la Carta Fundamental. ¿Sería vinculante el tratado, pese a ser inconstitucional?, ¿Cabría a algún ciudadano o grupo poblacional alegar la excepción de inaplicabilidad del tratado por ser contrario a la Constitución, o alegar dicha excepción en contra de la Constitución y amparado en el tratado?, ¿Qué tipo de reforma constitucional habría de emprender Francia para adoptar el Convenio 169 de la OIT?

Todos estos interrogantes cobran en la actualidad una gran vigencia debido a las polémicas controversias surgidas entre Francia y la comunidad internacional a raíz del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, al que antes se hizo referencia, y que según el propósito del Grupo de Trabajo Permanente nombrado para el efecto en el seno de la ONU, debió dejar de ser proyecto para ser promulgado como declaración antes de terminar el año 2004 y con él el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1994 – 2004). En efecto, la Delegada Permanente de Francia ante la ONU, el Ministro de Asuntos Exteriores y el mismo Presidente Francés, han manifestado en diversas ocasiones su desacuerdo con parte primordial del articulado del proyecto que se refiere a los pueblos indígenas, a quienes reconoce el derecho colectivo de autodeterminarse y tener acceso a las tierras que tradicionalmente han ocupado y de las que derivan su sustento material y espiritual.

Los representantes de Francia afirman que es incompatible con su orden constitucional reconocer la existencia de otros pueblos dentro de su territorio, puesto que el

pueblo francés es uno solo. Asimismo manifiestan, cada uno de los franceses tiene derecho a ser tratado en términos de igualdad frente al resto de sus compatriotas y se vulneraría este principio si se concediera derechos exclusivos sobre parte del territorio a un grupo de ellos. Consideran posible que de aceptarse el articulado del proyecto tal como está, cualquier otra comunidad no autóctona en el sentido en que lo son las comunidades indígenas, podría posteriormente usar la Declaración para alegar su derecho a erigirse contra el Estado francés, como un pueblo con pretensiones territoriales.

Desde el preámbulo, la Constitución francesa invita a los territorios de ultramar que voluntariamente quieran adherirse, a participar de unas instituciones jurídicas basadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad, concebidas con el fin de buscar la evolución democrática de dichos territorios. No se impone ya la ocupación de hecho que caracterizaba al colonialismo sino una integración voluntaria con un pequeño margen de autonomía y una plena dependencia económica del Estado francés, en un territorio ocupado en proporciones significativas por creoles, franceses metropolitanos, chinos, libaneses, brasileños, haitianos, Surinameses, cimarrones e indígenas; sujetos todos a la Constitución y el marco jurídico francés.

Contra la negativa de la nación europea, paradigma de la defensa de los derechos humanos, se han alzado muchas voces en la comunidad internacional instando a Francia a modificar sus leyes para dar paso a la Declaración.

• **En la Constitución Política del Perú (1993):** En la República del Perú, está constitucionalmente definida la participación del Presidente y del Congreso en la celebración, aprobación y denuncia de los tratados de derecho internacional.

Al primero le compete en la dirección de la política exterior y las relaciones exteriores, celebrar y ratificar los tratados¹¹. Si estos versan sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, y creación, modificación o supresión de tributos, requieren la aprobación previa del Congreso antes de ser ratificados, lo mismo si exigen para su ejecución la adopción de medidas legislativas o implican la modificación o derogación de una ley. En los casos en que la aprobación del Congreso no es requisito, debe el Presidente informar a éste, sobre las ratificaciones que se hagan.

La denuncia¹² de los tratados que requieren aprobación del Congreso, también requieren ese visto bueno; en los demás casos, el Presidente puede denunciar el tratado discrecionalmente.

Con relación a los tratados en general, dice la Constitución Peruana que cuando están vigentes no pueden ser objeto de referendo, ni su aprobación puede ser delegada a la Comisión Permanente del Congreso. Esto llevaría a pensar que en el derecho nacional del que hacen parte¹³ tienen una categoría superior a las leyes, pero no es así. El artículo 200 numeral 4, que consagra la acción de inconstitucionalidad, dice que esta procede contra las normas que tienen rango de ley, y entre ellas señala a los tratados.

• **En la Constitución Política de la República de Surinam** adoptada en 1987 y enmendada en 1992, no hay claridad al establecer el procedimiento mediante el cual se aprueban y ratifican los tratados internacionales, ni se contempla el rango que las disposiciones de dichos tratado tienen en la jerarquía jurídica, al interior del Estado.

El artículo 72 de la Carta al determinar los asuntos de que se ocupan las leyes, señala en el numeral 1) a los tratados internacionales y remite expresamente al conteni-

do del artículo 104 de la misma Constitución para el desarrollo de esta materia. El artículo 103, establece que los tratados o acuerdos celebrados entre Surinam y otros Estados u organismos de derecho internacional deben concluirse con la participación directa o delegada del Presidente de la República, y que serán ratificados por este, cuando sea necesario. Sin embargo, estos tratados o acuerdos deben serle notificados tan pronto como sea posible a la Asamblea Nacional, máximo órgano del poder público en ese país, para que ella los apruebe antes de que sean ratificados y entren en vigencia. La aprobación de la Asamblea parece no ser requisito de procedibilidad o de validez en todos los casos, pues según el último inciso del artículo 104 de la Constitución política, la ley puede determinar los eventos en que tal aprobación no es necesaria.

La aprobación, además, puede ser tácita, y ocurre cuando pasados treinta días desde el momento en que el tratado o acuerdo se puso en conocimiento de la Asamblea Nacional, esta no hace ninguna declaración manifiesta sobre el convenio. Si manifiesta que aprueba el contenido del convenio, debe promulgar una ley con la aprobación expresa, y cuando la ley sea vigente, comenzarán a ser vigentes también las disposiciones del tratado, según estipulación consagrada en el artículo 105 de la Carta. No es claro el texto constitucional sobre el comienzo de la vigencia, en el caso de los acuerdos que se aprueban tácitamente. A este respecto es bueno anotar que no siendo la publicación en la Gaceta un requisito para la validez, la eficacia o la vigencia de las normas jurídicas en Surinam, sí debería serlo para el caso de los convenios aprobados tácitamente cuando estos no han sido divulgados a través de medios de comunicación de amplia cobertura nacional, puesto que no es posible exigir a las personas el cumplimiento de una

norma desconocida, que ni siquiera aparece publicada en los medios de divulgación oficiales. En este sentido, el artículo 107 establece que la ley se ocupará de reglamentar la publicación de los tratados y de las decisiones de los organismos internacionales.

La Constitución Política de Surinam no contiene disposiciones que de, manera específica, establezcan mecanismos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos o los tratados internacionales, y tampoco establece una jerarquía aplicable a las disposiciones del orden legal internacional, el que sin embargo se compromete a acatar y promover en el artículo 7°. Sin embargo, el artículo 106 señala que las regulaciones legales obligatorias no se aplicarán cuando lleguen a ser incompatibles con las disposiciones directamente aplicables a alguien, en los convenios internacionales que hayan sido acogidos antes o después de la promulgación de dichas regulaciones. Esto quiere decir que el reconocimiento de las prerrogativas comprendidas en los convenios, acuerdos, pactos o tratados suscritos por la República de Surinam, y aprobados tácita o expresamente por la Asamblea Nacional, puede demandarse ante cualquier corte o tribunal de dicho Estado, cuando alguna norma legal, anterior o posterior esté desconociendo dicho acuerdo.

Este recurso del artículo 106 de la Carta resulta especialmente valioso en este país, donde no existe una Corte Constitucional que haga una interpretación vinculante de los textos constitucionales y que se ocupe a través de otros mecanismos, de salvaguardar la integridad del texto fundamental. Además, en el caso específico de los Pueblos Indígenas y Cimarrones de Surinam, viene a ser prácticamente el único medio para obtener por la vía judicial un reconocimiento de sus derechos, puesto que estos únicamente han sido reconocidos en los tratados, bien sea en los que a través de la historia

suscribieron los gobernantes ingleses y holandeses con los antepasados de los grupos étnicos actuales, o en el más reciente Acuerdo de Paz de Lelydorp que formalizó el fin de la guerra civil, en 1992.

• **En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999):** La Carta fundamental venezolana determina que los derechos humanos se protegerán de acuerdo con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado y las leyes que los desarrollen¹⁴. En su artículo 22 afirma que la enunciación de los derechos humanos en la constitución no es exhaustiva ni excluyente, y en el 23 establece que las normas sobre derechos humanos comprendidas en tratados, pactos y convenciones ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y se imponen en el orden interno, aun por encima de la Constitución y las leyes nacionales si traen unas prerrogativas más favorables que aquellas, y su aplicación debe ser inmediata. En el mismo capítulo sobre los deberes, derechos humanos y garantías, la Constitución formula expresamente el derecho de las personas a acogerse a los organismos internacionales para buscar el amparo de sus derechos humanos y garantiza que el Estado tomará las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones de estos órganos, todo de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.

Por lo que respecta a la celebración de los tratados, atribuye esa facultad al Presidente¹⁵, quien salvo algunos casos¹⁶ requiere de la aprobación de la Asamblea Nacional¹⁷ para ratificarlos. El control de constitucionalidad lo realiza, según el artículo 336 numeral 5, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el que verifica la conformidad del tratado con la Constitución, antes de que sea ratificado, función que realiza a solicitud del Presidente o de la Asamblea Nacional.

Notas

- 1 Asociación Cultural Sejekto de Costa Rica, Asociación Kunas Unidos por Nabguana, Asociación Mundial Indígena, Centro Indio de Recursos Jurídicos, Comisión de Aborígenes Isleños del Estrecho de Torres, Conferencia Circumpolar Inuit, Consejo de los Cuatro Vientos, Consejo Indio de Sudamérica, Consejo Internacional de los Tratados Indios, Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, Consejo Nacional de la Juventud India, Consejo Saami, Gran Consejo de los Ceas, Organización Internacional para el Desarrollo de los Recursos Indígenas, Secretaría Nacional de Servicios Jurídicos de los Aborígenes e Isleños, y Yachay Wasi (estas son las organizaciones que estaban acreditadas hasta el 2001).
- 2 Así lo señala Magdalena Gómez en su Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en Lecturas Indígenas, publicación del Instituto Nacional Indigenista
- 3 Al menos así lo sostiene el documento publicado en su página Web “Antecedente del Sistema Interamericano sobre los Derechos de los Indígenas” (<http://www.cidh.oas.org/Indigenas-/Cap.1.htm>)
- 4 Artículo 59 numeral 12, Artículo 96 numeral 2, Artículo 120 numeral 9
- 5 Artículo 189 numeral 2
- 6 Artículo 150 numeral 16
- 7 Artículo 93 y Artículo 94
- 8 Artículo 17, Artículo 18 y Artículo 19
- 9 Artículo 161 numeral 5
- 10 Artículo 162
- 11 Artículo 118 numeral 11
- 12 Es la posibilidad de no prorrogar indefinidamente la vigencia de un tratado, sustrayéndose de modo legal a su cumplimiento a partir de un término dado, que el mismo tratado incluye. La denuncia tiene que hacerse en forma expresa y en el plazo fijado, para que surta efecto.
- 13 Artículo 55
- 14 Artículo 19
- 15 Artículo 236 numeral 4
- 16 Artículo 154
- 17 Artículo 187 numeral 18

Preguntas y temas de reflexión

- Los acuerdos de paz firmados entre Estados y Pueblos Indígenas, en los casos de Colombia y el movimiento Quintín Lame en 1991, Guatemala y URNG en 1995 o México y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1996, son vinculantes y producen efectos jurídicos, ¿Qué clase de instrumentos jurídicos son?
- ¿Existe algún Estado que haya acogido la posibilidad brindada por la OIT de elaborar conjuntamente con los Pueblos Indígenas las memorias de cumplimiento del Convenio 169?
- ¿Alguna vez una asociación sindical o de trabajadores ha presentado como suyas ante la OIT, las reivindicaciones de los Pueblos Indígenas?
- ¿Por qué razón algunos países prohíben en la Constitución la derogación de las leyes aprobatorias de tratados internacionales a través del referendo?
- ¿Qué se puede hacer cuando un acto de la administración pública contradice el contenido de un tratado internacional aprobado por el Estado?
- ¿A qué se refieren las Constituciones Políticas cuando dicen que los derechos humanos consagrados en ellas no son los únicos?
- ¿Si un Estado dice en su Constitución Política que adopta una declaración, quiere decir que el cumplimiento de su contenido deja de ser voluntario y se vuelve vinculante para ese Estado?

Guía para el tutor

Dentro del segundo módulo del seminario, tal vez sea éste el capítulo que mayor dinamismo en el desarrollo de los talleres puede exigir a los tutores, a la vez que sea el espacio más adecuado para demostrar que no se trata sólo de imbuir de teorías a los participantes sino de darles herramientas con las que posteriormente puedan, en la práctica, exigir el respeto a los derechos o el desarrollo de las prerrogativas que los instrumentos jurídicos establecen a favor de sus comunidades.

Para ampliar las posibilidades de gestión indígena en las instancias internacionales, se recomienda, por lo que respecta a la ONU, impulsar el manejo resuelto de las cartillas o folletos de este organismo, que se mencionaron en el anterior bloque. En ellas hay datos prácticos para efectuar reclamaciones, se reseñan las diferentes formas de reclamación existentes, según sea el órgano creador del documento, y se anotan direcciones de oficinas en las que se procesa la información y a través de las cuales se pueden establecer contactos con otros grupos, organizaciones o entidades relacionadas con las demandas o los intereses indígenas. Con relación a la OEA, es posible hallar en el sitio Web de este organismo, documentos como los reglamentos de funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Dere-

chos Humanos, en los que se detallan la conformación de las diversas instancias procesales y de consulta; se establecen las funciones de los diversos órganos que las conforman y se fijan pautas sobre el funcionamiento de estos dos entes de máxima jerarquía al interior del sistema americano. También es posible, y sería interesante, en el caso de la OEA, efectuar, como se sugiere en los ejercicios, un análisis grupal sobre fallos importantes de la Corte referidos a demandas de Pueblos Indígenas. Para el conocimiento más profundo de las posibilidades que a las comunidades étnicas brinda la OIT, sería recomendable visitar las páginas que sobre indígenas, tiene su sitio Web, en las que se encuentra abundante y muy variada información, proveniente no sólo de sus labores a favor de los Pueblos Indígenas, sino de la labor desarrollada por otras múltiples entidades, que la OIT, recoge y publica en su sitio.

Los Convenios y Declaraciones Internacionales asumidos como propios por los nueve países a los que se refiere este Manual, a través de mecanismos similares, se ocupan esencialmente del reconocimiento de los derechos humanos básicos de los Pueblos Indígenas. Se recomienda hacer hincapié durante las jornadas o talleres, en el contenido de estas disposiciones y en la asimilación de los procedimientos de reclamación que pueden verificarse dentro de cada uno de los países.

Ejercicio



- Tomar un caso de violación de derechos humanos, cierto o imaginado, e incluir toda la información relacionada con él, en un formulario de denuncia de la OEA.
- Dividir a los asistentes en grupos y encargar a cada uno de ellos la lectura colectiva de un fallo de la CIDH relacionado con la violación de derechos humanos a Pueblos Indígenas, y su posterior recuento al resto de los compañeros. A este ejercicio se pueden dedicar varias sesiones y debe estar precedido por una explicación de los términos de carácter técnico que ofrezcan dificultad a los participantes. (Ver: Glosario)



Lectura prioritaria

- Proyecto de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas



Lecturas recomendadas

- Foro Permanente para las Poblaciones Indígenas, folleto # 6 de la ONU sobre asuntos indígenas
- Agenda Mínima para la Defensa de los Derechos Indígenas, de Gabriela Olguín Martínez, artículo publicado por la OIT, en internet, extraído de la “Guía legal para la utilización de los convenios y recomendaciones de la OIT para la defensa de los derechos indígenas”
- Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT, Manuela Tomei y Lee Swepston, Ginebra, julio de 1996
- Declaración de Teotihuacan, del 30 de octubre del 2000 (Carpeta 1)
- Participación Ciudadana en Actividades del BID (Carpeta3)

La cuestión Indígena y los organismos internacionales

Objetivo



El desarrollo de este asunto pretende dar información sobre las actividades que realizan los organismos interestatales y las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera, que cada vez tienen un rol más protagónico dentro de las actividades que tienden a fortalecer los intereses de los Pueblos Indígenas.

Descripción del tema

Ya al examinar en el capítulo anterior la naturaleza y significado de los instrumentos jurídicos en el ámbito internacional, examinamos el papel que cumplen en el mundo de los derechos indígenas organismos como la ONU y la OEA¹ cuya particular naturaleza les permite operar simultáneamente como organismo internacional (sujeto de derecho) y como sistema comprensivo de otros órganos, creador de derecho internacional por los acuerdos que promueve entre los Estados asociados. Se examinó también el papel de la OIT, organismo perteneciente ahora al sistema de la ONU y que por coyunturas históricas concibió el instrumento jurídico más valioso para los Pueblos Indígenas de todo el mundo, sin que fueran estos y sus intereses, el objetivo fundamental para el que fue creado y funciona.

Sin embargo, fuera de los mencionados, existen muy diversos entes que en el campo internacional se relacionan con los Pueblos Indígenas. Por esto, y para no perder de vista que el objetivo de la capacitación se circunscribe a los aspectos legales de las reivindicaciones étnicas y establecer un criterio diferenciador que permita una mejor comprensión del tema, se han clasificado estos entes en dos categorías: una que está integrada por los organismos que surgen de la asociación entre Estados, y otra que trata de las agencias internacionales de crédito y desarrollo.

Los organismos interestatales

La tendencia de los Estados a asociarse para emprender juntos el manejo de determinados asuntos se manifestó desde el siglo XIX con la creación de organismos multilaterales como la Organización Universal de

Telecomunicaciones (1865), la Unión Internacional de Agrimensura (1864) o la Organización Postal Universal (1874)². Ya en el siglo XX, y en mayor medida después de los temores desatados por la Segunda Guerra Mundial, la tendencia se incrementó, y devino en la creación del sistema de las Naciones Unidas y en la proliferación de organizaciones regionales o continentales inspiradas en el propósito de cada Estado de hacerse más fuerte en la unión con sus vecinos. Además de la vecindad, se agrupan los Estados por su comunión de intereses o necesidades.

Tienen estos organismos interestatales algunas características comunes como la de poseer un documento escrito en el que dejan constancia de la creación del grupo y en el que consignan sus principales objetivos, su estructura funcional y su órgano director, la forma y periodicidad de sus encuentros, y los procedimientos para deliberar y tomar decisiones. Se trata generalmente de organismos creados con carácter permanente con el fin de asumir en forma solidaria problemas comunes, mantener relaciones comerciales y de cooperación técnica o científica; sus decisiones suelen tomarse multilateralmente, por consenso, y tener el carácter de recomendaciones.

Entre estos organismos internacionales cabe mencionar, por la relación que tienen o pueden llegar a tener con las aspiraciones indígenas, los siguientes:

Organización de las Naciones Unidas

Como se ha visto a través de los diferentes bloques de este trabajo, la ONU ha tenido un papel fundamental en el reconocimiento de la vulnerabilidad que tienen los indígenas como sujetos de derechos humanos, y en desarrollo de su labor defensora de las garantías fundamentales ha posibilitado la apertura de espacios para desterrar la discriminación y elaborar estrategias de

solidaridad y reconocimiento de estos grupos.

El más importante de estos espacios lo constituye ahora el Foro Permanente para los Pueblos Indígenas, al que ya hicimos mención, un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC) adscrito a la Secretaría de la ONU y establecido mediante la resolución 2000 del mismo Consejo, el 28 de julio del año 2000. Este Foro se reúne anualmente durante 10 días, desde el año 2002. En la reunión que finalizó el pasado 21 de mayo, uno de los expertos independientes que lo integran, recomendó la creación de un Foro para las Américas, con el fin de mantener una interlocución más cercana entre las distintas instancias que participan en el manejo de los asuntos indígenas, dentro y fuera de la ONU.

Organización Internacional del Trabajo

También en su momento se señaló la forma en que esta organización al ocuparse de los trabajadores del área rural, encontró que, compartiendo la suerte de algunos campesinos cuyo trabajo era explotado en pésimas condiciones de contratación, se hallaban personas indígenas que por sus particulares condiciones culturales sufrían en mayor magnitud los rigores del desequilibrio de la relación laboral, siendo llevados a niveles de degradación similares a la esclavitud al ser reclutados para el trabajo en contra de su voluntad.

Para cumplir con sus objetivos y tratar de mediar en estas situaciones, elaboró el Convenio 50 de 1936 Sobre el reclutamiento de trabajadores Indígenas, el Convenio 65 de 1939 Sobre las sanciones penales, el Convenio 104 de 1955 Sobre la abolición de las sanciones penales, el Convenio 64 de 1939 Sobre los contratos de trabajo, el Convenio 86 de 1947 sobre los contratos de trabajo y la Recomendación 46 de 1936 sobre la supresión del reclutamiento.

Estos instrumentos, que actualmente, pueden considerarse de escaso valor, tuvieron una considerable significación en una época en la que todavía existían naciones sometidas por el régimen colonial y el término indígena era usado para referirse a todas las personas nativas de las colonias, muchas de las cuales eran reclutadas forzosamente como mano de obra para las plantaciones. Estos convenios de la OIT sobre trabajadores rurales e indígenas son, además, los antecedentes de herramientas tan valiosas como los Convenios 107 y 169 que, al tenor de diferentes concepciones etnológicas, desarrollaron todo un acervo de garantías y derechos para los Pueblos Indígenas.

Organización de los Estados Americanos

Tanto como los dos organismos interestatales señalados, el papel desempeñado por la OEA en el camino de las reivindicaciones étnicas, ha sido fundamental para muchos Pueblos Indígenas del continente.

La organización concentra ahora las expectativas generadas por el Proyecto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumento cuyo contenido se cita y valora aun sin haber sido adoptado formalmente ya que su articulado se encuentra todavía en discusión.

Por la repercusión que han tenido sus pronunciamientos, la OEA representa para el movimiento indígena una esperanza cierta de hallar eco a sus reclamaciones, a través de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. La estructura de estas instancias de intervención y la forma en que adelantan sus procedimientos deberían ser conocidas por todo el que aspire a lograr un fallo que reconozca sus derechos o los de su comunidad.

Unión Europea (UE)

La Unión Europea es un organismo interestatal de naturaleza excepcional en el

mundo, puesto que constituye una autoridad superior para los Estados miembros, que le han delegado parte de su soberanía. A diferencia de la ONU, que no puede hacer más que esperar la acogida voluntaria que los Estados organizados den a sus disposiciones, la UE dispone del poder para imponer las medidas que se adoptan democráticamente.

Está integrado este organismo por el Parlamento Europeo, elegido directamente por 374 millones de ciudadanos europeos; el Consejo de la Unión Europea que al ser constituido por Ministros de cada uno de los Estados vela por los intereses que estos representan y es el órgano con mayor poder decisorio; y la Comisión Europea cuyo fin primordial es representar a toda la Unión, celebrar negociaciones y tratados, proponer proyectos de ley que son decididos por el Parlamento y el Consejo, y actuar en general como una instancia ejecutiva de la Unión. Junto a estos tres órganos funcionan el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, encargados respectivamente de asuntos judiciales y de policía, y del control monetario y financiero. Y hay, asimismo, un Banco Central y un Banco de Inversiones, un Comité de las Regiones y un Defensor del Pueblo.

A partir de la pasada década de los noventa, se comenzó a sentir la preocupación por las culturas indígenas dentro de la EU. De manera formal se expresó este interés en la Resolución A3-0059 de 1994 del Parlamento Europeo, mediante la cual este órgano solicita a la Comisión y al Consejo de la Unión que adopten medidas concretas para la realización de proyectos de desarrollo que involucren y tengan en cuenta los derechos de los indígenas; exhorta a los Estados miembros de la UE a que ratifiquen el Convenio 169, y expresa de modo general el aprecio que la comunidad europea siente hacia la diversidad cultural que encarnan las comunidades y Pueblos Indígenas del mundo.

Después de este comunicado el Consejo solicitó a la Comisión que elaborara un informe sobre las características de las actividades de la Unión en relación con los Pueblos Indígenas. En mayo de 1998 la Comisión elaboró un documento de trabajo “Sobre el apoyo a los Pueblos Indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros” en el que se examinan las condiciones de la actual situación de los Pueblos Indígenas, se propone una serie de recomendaciones que deben tenerse en cuenta a la hora de implementar programas de cooperación y proyectos de desarrollo que afecten a estos grupos, y se esbozan unas directrices para orientar a la UE en su relación con los Pueblos Indígenas.

- **Recomendaciones al adoptar programas de desarrollo:** Expresan los miembros de la Comisión, en el informe, que pese a que la Unión Europea como tal no tiene mucha experiencia en el manejo de los programas de desarrollo y cooperación solidaria con los Pueblos Indígenas, algunos de los Estados miembros han desarrollado actividades de este tipo, lo mismo que el Banco Mundial y otras agencias internacionales de Desarrollo. De estas experiencias y las investigaciones teóricas, los autores del documento extraen la necesidad de tener en cuenta las siguientes recomendaciones.

Adoptar una política global en la que los Estados donantes acuerden con los Estados receptores que estos propicien reformas legislativas que mejoren la situación de los indígenas en aspectos como la titulación de tierras, los derechos humanos incluidos los de la propiedad intelectual, aprovechamiento territorial y protección del medio ambiente.

Obtener el consentimiento libre e informado de los Pueblos Indígenas antes de adoptar proyectos de desarrollo, y considerar la consulta como parte de esos planes, para evitar el impacto negativo de la ejecu-

ción de estos proyectos en las comunidades afectadas.

Asumir criterios más flexibles a la hora de exigir a los Pueblos Indígenas requisitos técnicos y administrativos para ser receptores de programas de cooperación evitando así que por el interés de acceder a los programas los Pueblos Indígenas asuman formas organizacionales ajenas a su tradición, que pueden afectar la estabilidad de sus instituciones tradicionales.

Contar con la participación de las comunidades a lo largo de toda la ejecución de los programas.

Colaborar con el fortalecimiento de las capacidades indígenas en todos los órdenes, de modo que las comunidades puedan asumir si lo desean, la administración, planificación, control y evaluación de los procesos de desarrollo, que ahora son realizados generalmente por ONGs.

Mantener una actitud constante de investigación y estudio, tanto de las culturas indígenas como de los asuntos relacionados con la propiedad intelectual, la biodiversidad biológica y la autodeterminación.

- **Directrices para la relación de la UE y los pueblos indígenas:** En el mismo documento de trabajo elaborado por la Comisión, se sugieren unos criterios a ser tenidos en cuenta por la Unión Europea al relacionarse con los Pueblos Indígenas en los programas de cooperación a su desarrollo.

Elaborar un amplio trabajo de detección y conocimiento de los Pueblos Indígenas, analizando sus necesidades y las prioridades de desarrollo que encuentran prioritarias, verificando experiencias concretas de impactos sufridos por Pueblos Indígenas a raíz de programas de desarrollo y ubicando a los grupos que se encuentran en más precarias condiciones de subsistencia.

Adelantar mecanismos de comunicación que permitan una relación efectiva con los pueblos.

Fomentar políticas globales, en las que se comprometa, tanto a los Pueblos Indígenas como a los Estados en cuyos territorios se encuentren asentados. A los primeros se deberá comprometer con la protección ambiental de las áreas que constituyen reservas de la biodiversidad, y a los Estados con la adopción de medidas legislativas que fortalezcan la institucionalidad de los Pueblos Indígenas.

Establecer en la UE, dentro de la Comisión, órganos que faciliten una comunicación constante con los Pueblos Indígenas; capacitar al personal en cuestiones indígenas y, en la misma tónica, insistir en la necesidad de la creación del foro permanente para los Pueblos Indígenas, dentro de la ONU.

• **Determinaciones del Consejo:** De conformidad con el informe presentado por la Comisión y motivado por una serie de consideraciones, como la posición estratégica de los Pueblos Indígenas que habitan zonas ricas en biodiversidad, la vulnerabilidad de estos grupos al estar comprendidos en sectores marginados de la población de los países en vía de desarrollo, la necesidad de aplicar medidas de protección al medio ambiente en aras de lograr un desarrollo sostenible y, la certeza de que las culturas indígenas poseen valiosos conocimientos sobre el uso nutricional y terapéutico de numerosas especies y una demostrada experiencia en el manejo adecuado de los ecosistemas, el señalado Consejo reitera la disposición política de la UE para fomentar actividades de autodesarrollo en los Pueblos Indígenas, sin perder de vista el aporte que estos pueblos a su vez, pueden hacer al desarrollo y bienestar de la UE y sus Estados miembros. Decide asimismo participar activamente en las iniciativas del Convenio de Diversidad Biológica y destinar líneas presupuestarias dirigidas al cumplimiento de estos objetivos.

En este sentido, la Resolución del Consejo de la Unión Europea, del 30 de noviembre de 1998, complementaria al “Documento de Trabajo Sobre el Apoyo a los Pueblos Indígenas en la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad y de los Estados Miembros” del mismo año, comprende asuntos claves como la continua referencia al Proyecto de Declaración de Naciones Unidas, su deseo de vincularse con los cometidos del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Resolución de la ONU sobre el Decenio de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, esta Resolución no constituye una verdadera declaración de política indigenista, carece de poder vinculante para los Estados miembros, no establece requisitos previos que deban cumplir los países destinatarios de programas, favorecidos con desembolsos de dinero ni contempla tampoco cláusulas de responsabilidad para los Estados. En términos generales puede decirse que el documento requiere un mayor desarrollo.

• **Actividades realizadas en el año 2000:** Según las fuentes consultadas³ durante ese año, la UE financió cinco proyectos relacionados con los Pueblos Indígenas: dos para ser realizados por el Consejo Sami de Noruega, uno para capacitar a representantes de Pueblos Indígenas de veinte Estados en todos los aspectos de la Commonwealth, otro destinado a financiar una iniciativa de la Fundación Latinoamericana de Derechos Humanos consistente en crear una red de comunicación radial entre comunidades indígenas del Amazonas y, otro más, con la Fundación Rainforest y la Alianza Internacional de Tribus y Pueblos Indígenas de los Bosques Tropicales, para investigar la opinión de los indígenas sobre las actividades desplegadas por la UE en relación con ellos.

Dentro de la ejecución del último proyecto mencionado y con el patrocinio del Gobierno Danés se organizó en Bruselas,

durante el mes de junio del 2002, la Conferencia Hablando Claro: Opiniones Indígenas sobre Desarrollo y la Implementación de la Política de la UE sobre los Pueblos Indígenas.

Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La Comunidad Andina de Naciones es una organización subregional integrada por Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela, creada en 1969 mediante la suscripción del Pacto Andino. Opera a través del Sistema Andino de Integración (SAI) un conjunto de órganos (Consejo Presidencial Andino, Secretaría General, Tribunal de Justicia, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo Asesor en cuestiones económicas y financieras) encargado de cumplir diversas funciones, encaminadas todas a la consecución de los fines de la CAN, que se centran en el desarrollo integrado de la zona mediante el trabajo solidario de sus miembros en los frentes sociales, económicos, culturales y políticos.

En relación con los asuntos indígenas, este organismo adoptó en el 2001 la Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza. En este instrumento se ratifica la voluntad de los Estados asociados de seguir comprometidos en la defensa de los derechos humanos y en ese sentido se refieren a su participación en el Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como a la resolución ya tomada de adoptar una Declaración Andina de Derechos Humanos en la que se ocuparán de los derechos étnicos. Deciden también, encargar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el establecimiento de una Mesa de Trabajo sobre asuntos indígenas, para que se constituya en una instancia consultiva que promueva la participación de los Pueblos Indígenas en la integración subregio-

nal, y de manera permanente se ocupe de hacer recomendaciones sobre la implementación de programas tendientes a mejorar sus niveles de vida en todos los campos y erradicar las condiciones de extrema pobreza que los agobian.

Para cumplir con el encargo, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores mediante Decisión 524 de julio del 2002 establece la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que estará integrada por siete representantes de cada país, tres nombrados por las organizaciones indígenas, tres por cada uno de los respectivos gobiernos y uno por parte de la Defensoría del Pueblo de cada Estado; y siete miembros consultivos, expertos en los asuntos indígenas, nombrados uno por cada país, además de un representante de la COICA y uno del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y del Caribe. La Mesa se reunirá de manera ordinaria al menos una vez al año y extraordinariamente cada que lo considere necesario.

La primera reunión de la Mesa de Trabajo, reunida en Cuzco en mayo del año pasado, tuvo como temario la participación de los indígenas en el Plan Integrado de Desarrollo Social Andino, los Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo y la Estrategia Regional de Biodiversidad.

Organización Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)

En 1978 las Repúblicas de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela suscribieron un pacto internacional denominado Tratado de Cooperación Amazónica, con el fin de desarrollar de manera conjunta actividades tendientes a la protección del medio ambiente y la integración económica de la región amazónica de cada uno de sus países. La administración del Tratado estaría a cargo de una Secretaría Pro-Témpore (SPT) y la sede de las reu-

niones sería rotada cada vez, por orden alfabético, entre los países de las Partes Contratantes, que se encontrarían cada que fuera necesario o que una de las partes lo propusiera, con la aceptación de otras cuatro Partes.

De acuerdo con el artículo XVI del Tratado que señala la importancia que las Partes Contratantes dan a la conservación de la riqueza etnológica, se creó en 1989 la Comisión Especial de Asuntos Indígenas de la Amazonía, CEAIA, que tenía entre otros fines el de fomentar programas de desarrollo en beneficio de los Pueblos Indígenas del Amazonas, asegurando la participación de estos en esos programas.

La CEAIA se reunió por segunda vez en Lima, en 1991, con activa participación de la COICA. Ese año, la Unión Europea había aprobado una línea presupuestaria para apoyar la gestión sostenible de bosques tropicales y se decidió solicitar su apoyo técnico para adelantar el Programa Regional de Consolidación de Territorios Indígenas. La UE ya tenía un antecedente positivo de apoyo a la región pues había financiado exitosamente el Programa de Consolidación Amazónica, COAMA, así que aceptó la solicitud de apoyar al (TCA) a través de su Secretaría Pro Tempore, SPT, establecida en ese momento en Quito. Se empezó el estudio del proyecto y se decidió que se aplicaría solamente a tres países de la región amazónica, Bolivia, Ecuador y Perú.

El Programa Regional de Consolidación de Territorios Indígenas logró en el curso de dos años y medio (febrero de 1993-agosto de 1995) la titulación de vastos territorios amazónicos a las comunidades que los habitaban ancestralmente. De modo paralelo al trabajo de demarcación y titulación de tierras, se llevó a cabo un diagnóstico sobre la situación legal de tierras en los ocho países de la cuenca amazónica, que sirviera de guía para el trabajo de legalización en ese proyecto y en otros que pudieran adelan-

tarse en el futuro. El diagnóstico incluía aspectos físicos de las regiones, condiciones de vida de las comunidades indígenas, estado en que se encontraba cada una respecto a la legalidad de su ocupación de las tierras, factores de diversa índole relacionados con esa tenencia y contexto legal del tema territorial indígena en cada uno de los países.⁴

En 1998, veinte años después de haberse suscrito el (TCA), los Estados miembros aprobaron un protocolo mediante el cual crearon la Organización Tratado de Cooperación Amazónica, con sede permanente en Brasilia, que asumiría las funciones que hasta ese momento había desempeñado la SPT.

Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe

El Fondo fue creado en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Madrid, en 1992, como un organismo multilateral de derecho público internacional y, como tal, es uno de los Programas de Cooperación Iberoamericana. El Convenio que le dio origen ha sido ratificado por 18 Estados de América Latina (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela), y 3 países europeos (Bélgica, España y Portugal).

Como misión propia del Fondo le ha sido señalada la de "Promover el fortalecimiento y desarrollo político, económico, cultural y social de los Pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y El Caribe, mediante la gestión y canalización de recursos, la concertación y el diálogo político, la asistencia técnica y financiera a programas y proyectos de desarrollo, la generación y transferencia de información especializada, la asesoría, el seguimiento y la evaluación de las políticas

públicas en la materia y la participación activa en ámbitos regionales y mundiales de interés para los destinatarios principales de su quehacer institucional."

Para ser miembro del Fondo Indígena se requiere la ratificación de su Convenio Constitutivo, mediante instrumento legal emitido por el poder legislativo del Estado Interesado. Se adquiere la calidad de miembro una vez depositada la ratificación en la Secretaría General de Naciones Unidas.

Nota distintiva del Fondo, en su forma de gobierno, es la representatividad paritaria entre Delegados Gubernamentales e Indígenas que son acreditados mediante Cancillería de sus Estados a sus órganos de gobierno y dirección: la Asamblea General y el Consejo Directivo. El máximo órgano de gobierno del Fondo es la Asamblea General, que se reúne cada dos años. Participan en ella los delegados gubernamentales de los 21 países signatarios del Convenio Constitutivo y 17 delegados indígenas. Ni Cuba, ni los tres países europeos acreditan delegado indígena. El Consejo Directivo, es la máxima autoridad entre las Asambleas y es elegido por ella. Lo integran 12 miembros: 6 directivos indígenas y 6 gubernamentales. A su vez, el Consejo Directivo compone un Comité Ejecutivo con un Presidente, un Primer Vicepresidente indígena y un Segundo Vicepresidente gubernamental extra regional.⁵

Un estudio reciente señala que "Cuando el Fondo fue establecido, los pueblos indígenas identificaron cuatro temas prioritarios para sus inversiones y actividades: tierras ancestrales, instituciones indígenas, derechos indígenas, y cultura indígenas". Y añade que "En general, el Fondo apunta a promover el etnodesarrollo indígena, definido como "el desarrollo sostenible a largo plazo que es consistente con los valores y prioridades indígenas, y que reconoce los derechos indígenas para ejecutar y detentar

sus proyectos." De esta manera, una meta clave del Fondo es ayudar a los pueblos indígenas a formular y asegurar financiamiento para sus propias propuestas de desarrollo⁶.

Según el mismo autor antes citado, "en sus años iniciales, del Fondo Indígenas fue criticado por su lentitud en establecer actividades concretas", pero en los últimos años, "ha sido capaz de organizar y auspiciar un número de Instancias Consultivas Nacionales (ICNs) de acuerdo con una parte clave de su mandato. Desde el 2000, 16 mecanismos de consultas nacionales han sido establecidos con representantes de organizaciones de pueblos indígenas y con los representantes gubernamentales de los relevantes departamentos, así como con observadores de las agencias donantes. Participantes gubernamentales en las ICNs son acreditados al Fondo, mientras que los participantes indígenas pueden ser miembros acreditados al Fondo o ser nominados por el movimiento indígenas nacional. El propósito de estos ICNs es reunirse periódicamente para discutir asuntos de desarrollo y ayudar a las organizaciones indígenas a presentar sus propuestas de desarrollo a los gobiernos y a los donantes". Añade que "el Fondo Indígena también respalda un número limitado de proyectos de educación y de fortalecimiento institucional."

Según la información que proporciona el mismo Fondo, éste, "en principio, no financia proyectos presentados por intermediarios como ONG's o agencias gubernamentales u otros y sólo financiaría proyectos presentados por comunidades y organizaciones indígenas". Sin embargo, explica que "su capacidad financiera, en el momento, no permite abrir ventanillas para este tipo de iniciativas", pero que, "a petición expresa de las comunidades u organizaciones indígenas puede asistir en la búsqueda de recursos de otras fuentes de financiamien-

to." Tal vez por tratarse de un organismo aún en estado incipiente de crecimiento y consolidación, con pocas fuentes de apoyo financiero para asegurarle una razonable discrecionalidad en sus operaciones, el Fondo, por disposición de su Convenio Constitutivo, opera exclusivamente a través de una sede en La Paz, Bolivia, donde funciona la Secretaría Técnica y carece de otras oficinas en los demás países miembros. En estos, el Fondo está representado por los delegados indígenas y gubernamentales que actúan como vínculos directos para los requerimientos institucionales⁷.

El Fondo Indígena carece hasta hoy de unas directrices formales de política operacional en sus planes de apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas. En su lugar, ha acogido algunos principios muy generales, con arreglo a los cuales deberán orientarse todas sus acciones en el cumplimiento de los objetivos determinados en el Convenio Constitutivo. En tales principios, se otorga reconocimiento y respeto:

A la diversidad étnica, a la identidad cultural y al derecho a la autoidentificación, como factores determinantes en la autodeterminación de los pueblos indígenas;

A las tradiciones de las comunidades basadas en territorios comunales y formas ancestrales de relación con la tierra y la naturaleza, que buscan fomentar las relaciones armoniosas y sostenibles;

Al derecho de los pueblos indígenas a disfrutar sin obstáculos o discriminación los derechos de la ciudadanía en general, pudiendo cambiar su situación marginal histórica y alcanzar un desarrollo equitativo y respetuoso con su identidad para los años venideros;

A los derechos humanos, sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, reconociendo que la situación actual de estos pueblos es el resultado de una permanencia histórica de discriminación cul-

tural estructural de sus necesidades que debe ser cambiada;

A la realidad multifacética de los pueblos indígenas, tanto en áreas rurales como urbanas, vinculada a los procesos históricos de exclusión, marginalización y a la pérdida de los recursos naturales, así como al riesgo de los desafíos de los procesos nuevos asociados a la globalización;

A la forma de vida ancestral de los pueblos indígenas, expresada en costumbres, derecho consuetudinario e instituciones propias, y que constituye modelos de comunidad y familia que deben ser integrados al marco legislativo de los Estados donde estos pueblos están ubicados⁸.

Agencias Internacionales de Crédito y Desarrollo

Son entes con personería jurídica que se desempeñan en el campo internacional y están constituidos por asociados provenientes de distintos países. A diferencia de los organismos interestatales, las agencias de crédito y desarrollo, generalmente constituidas como bancos, son organizaciones financieras que desarrollan actividades de tipo económico, operan con criterio mercantil y no representan la voluntad de los Estados. Estas agencias u organismos multilaterales, como también son llamados, forman parte de la banca internacional, realizan contratos con Estados y con entes públicos y privados, adelantan inversiones, financian proyectos de investigación, acompañan planes de fomento y desarrollo y patrocinan programas de utilidad social que no representan para ellas una ganancia directa a corto plazo.

En este renglón de actividades, y en el componente social de proyectos de inversión acordados con los Estados, las agencias de crédito y desarrollo tienen en cuenta una serie de instrucciones previamente elabora-

das por ellas mismas, que obran a modo de manual interno y reflejan parcialmente la política de la agencia. Estos derroteros se denominan directrices, políticas operacionales o manuales de procedimiento, y están previstos para diferentes tipos de gestión. Su cumplimiento tiene carácter obligatorio para los funcionarios del banco y sirve como marco legal para los acuerdos que este hace con los gobiernos.

Muchos de los proyectos financiados por las agencias de crédito y desarrollo, están relacionados con actividades extractivas y de explotación de recursos naturales no renovables, construcción de represas hidroeléctricas o estructuras viales, que provocan grave impacto ambiental y afectan zonas ocupadas por asentamientos de grupos étnicos; por esta razón, tanto el Banco Mundial (BM) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que son los organismos que más injerencia tienen en esta región del planeta, tienen políticas operacionales que se refieren expresamente a los Pueblos Indígenas y que vale la pena conocer.

Crterios del Banco Mundial

La Directriz Operacional OD 4. 20 concerniente a los Pueblos Indígenas⁹, reemplaza a la OMS¹⁰-2-34 de 1982 que hasta 1991, fecha de adopción de la primera, venía rigiendo las actividades del BM relacionadas directa o indirectamente con las agrupaciones étnicas.

Dice este documento en su introducción que el mismo ofrece una orientación política tendiente a garantizar que los Pueblos Indígenas puedan beneficiarse de los proyectos patrocinados por el Banco y a evitar o mitigar los efectos lesivos que la ejecución de estos proyectos puedan tener para la situación de los indígenas. Aclara que la directriz se aplica también a los grupos no ét-

nicos que por sus condiciones sociales y económicas no estén en capacidad de defender sus intereses y señala algunas características que permiten reconocer a los Pueblos Indígenas, a los que al parecer prefiere no definir de manera rigurosa.

El objetivo del Banco según la directriz es asegurar que todos los pueblos accedan al proceso de desarrollo sin menoscabo de sus derechos humanos, su dignidad o su diversidad cultural. Reconoce el riesgo que para las comunidades indígenas representan los programas de desarrollo y en consecuencia plantea la exigencia de consultarlas desde el momento en que se diseña el proyecto e involucrarlas en su ejecución y, además de eso, en los casos en que el impacto adverso es inevitable, exige que el Estado prestatario adopte planes de mitigación adecuados, como requisito para evaluar el proyecto.

- **Requisitos de los programas de desarrollo:** Siempre que la realización de un proyecto afecte a Pueblos Indígenas, debe implementarse un plan de desarrollo que tenga en cuenta los siguientes presupuestos:
 - Consulta a los Pueblos Indígenas sobre las opciones que prefieren sean desarrolladas;
 - Prever posibles efectos dañinos del proyecto y anticipar soluciones o formas de mitigarlos;
 - Asegurarse de que las instituciones que manejan los asuntos indígenas en el Estado prestatario son idóneas;
 - Respetar las formas de organización indígena, sus creencias religiosas y el uso que dan a sus recursos;
 - Apoyar los sistemas de producción indígenas que sean efectivos y buscar la efectividad de los que no lo son;
 - Evitar que los Pueblos Indígenas dependan excesivamente de quienes administran el plan de desarrollo y, con este fin, ca-

pacitarlos desde el principio para que ellos mismos sigan siendo los gestores de su desarrollo;

- Como la conducción de estos programas con Pueblos Indígenas suele ser larga, especialmente cuando se trata de comunidades alejadas y con poca o ninguna experiencia en estos programas, deben hacerse con antelación los arreglos necesarios para garantizar su seguimiento, y si es necesario, realizar un programa piloto;

- Tener en cuenta que si ya hay en marcha un programa de desarrollo con Pueblos Indígenas, es mejor colaborar en su financiación que reemplazarlo por uno nuevo.

- **Componentes de los programas de desarrollo:** Entre los componentes básicos del programa, la directriz operativa OD 4. 20 señala:

- Un estudio del marco legal existente en el Estado prestatario con relación a los asuntos indígenas y de las habilidades de los pueblos para reclamar el reconocimiento de sus derechos dentro de ese marco legal;

- Bases de datos que incluyan toda la información necesaria para identificar a los Pueblos Indígenas, las comunidades comprometidas y la ubicación, extensión y densidad poblacional de sus asentamientos, así como sus estructuras organizacionales, sus hábitos de todo tipo, sus sistemas de producción y de intercambio comercial, así como la forma de tenencia de la tierra, que ha de ser preferiblemente la de propiedad y libre usufructo sobre los recursos;

- Participación de los Pueblos Indígenas durante todas las etapas del programa, representados por sus organizaciones, sus líderes o las entidades que ellos hayan designado para ese fin;

- Capacidad institucional del Estado para relacionarse efectivamente con los Pueblos Indígenas;

- Mecanismos que permitan adelantar el programa por fases, realizar experiencias

piloto y asegurar su continuación después de que se haya terminado el proyecto en que interviene el Banco;

- Y, una estimación de los costos, y los planes de la financiación con la recomendación de que la totalidad de esta debe ser asumida preferiblemente por el Banco.

- **El procesamiento y documentación del proyecto:** La parte final de la directriz en estudio, se ocupa de aspectos técnicos que deben ser tenidos en cuenta por los funcionarios del Banco desde el momento del diseño del proyecto, con el fin de asegurar un pleno control de cada una de las etapas del programa de desarrollo con los Pueblos Indígenas. En la etapa de preparación, se advierte a los responsables que deberán trabajar con el Estado prestatario para que se garanticen los procedimientos administrativos o legales (demarcación y titulación) necesarios para reconocer a los Pueblos Indígenas el derecho sobre los territorios que puedan verse comprometidos con las medidas de ejecución del proyecto. En lo concerniente a la documentación del proyecto, se señala que el compromiso del Estado, en todo lo referente a la implementación del plan de desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como los términos en que se llevará a cabo, debe hacer parte del documento del préstamo.

Un estudio independiente realizado en 1999 estableció que entre 1992 y 1997 la OD 4. 20 no se aplicaba debidamente dentro de los programas adelantados por el Banco y que sólo en una tercera parte de los proyectos se incluía un componente relacionado con los Pueblos Indígenas. Dictaminó el estudio que la directriz estaba atrasada en materia de derechos humanos, que las recomendaciones relativas a los derechos indígenas a la tierra y a la participación eran bastante pobres, y que se podía afirmar que en la mayor parte de los casos los pueblos quedaban después de los pro-

yectos peor de lo que estaban antes de que estos se llevaran a cabo. El estudio resaltó las excepciones dadas por la participación, la implementación y el monitoreo de dos proyectos inclusivos, bastante exitosos: "Proyecto Forestal Comunitario de Méjico" y "Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de Colombia".

Posteriormente, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) un órgano semi-independiente del BM, publicó en abril del 2003 un informe sobre la revisión hecha a la implementación de la Directriz Operativa 4. 20 desde 1992 hasta el 2001, con resultados parecidos y con recomendaciones tendientes a enriquecer el proyecto de Política Operacional 4. 10 que adelanta el Banco para reemplazarla y que, sin embargo, tampoco es vinculante en su totalidad pues muchas de sus disposiciones están comprendidas dentro de la Buena Práctica, de aplicación opcional, a que se refiere la segunda parte del texto.

La transformación de la DO 4.20 en la política operativa PO 4.10, iniciada en 1998, ha sido objeto de diversas consultas a nivel mundial y regional con las partes interesadas, en especial dos consultas con las organizaciones indígenas en 1998/99 y 2001/02. Pese a ello, la versión inicial de la PO 4.10 no contemplaba recomendaciones importantes de los pueblos indígenas recogidas en las consultas, como: el reconocimiento del derecho a un consentimiento previo, libre e informado, el seguimiento por esos pueblos de los proyectos del Banco, la obligación de mediación en caso de controversia y la prohibición del reasentamiento forzoso de las poblaciones indígenas. Aquella versión de la PO 4.10 llegó a ser ampliamente criticada por considerarla una versión menos estricta de la DO 4.20, y por haber sido elaborada sin una participación indígena representativa e informada, y sin ninguna consulta pública significativa.

El informe final de la Revisión de la Industria Extractiva – RIE - (trabajo realizado con auspicio del Banco Mundial, bajo la orientación del Dr. Emil Salim, persona eminente designada por el Presidente del Banco Mundial en Julio de 2001), después de hacer un claro señalamiento de los negativos y drásticos efectos que la actividad de las industrias extractivas, frecuentemente financiados por la banca internacional, ha ocasionado entre los pueblos indígenas, y de puntualizar que tales actividades no deberían autorizarse y apoyarse sino cuando estuvieren plena y eficazmente salvaguardados los derechos de tales pueblos, observa que, habiendo sido repudiado por los indígenas el borrador sustentado entonces (Diciembre 2003) por el Banco, era necesario considerar que "Para ser legítima y efectiva, una Política de Salvaguarda deberá ser visto por los presuntos beneficiarios, como un documento que provee medidas de salvaguarda adecuadas y deberá ser consistente con sus derechos internacionalmente garantizados". Añadía que, en el momento, tal condición no se cumplía con el borrador de la PO 4.10. Y Recomendaba, en fin, que "Con la participación efectiva de los pueblos indígenas, el Grupo Banco Mundial –GBM- debería revisar su Política de Salvaguarda (Directiva Operacional 4.20 ahora en la forma de un borrador de la Política Operacional 4.10) y asegurarse que sea consistente con los derechos indígenas bajo derecho internacional"¹¹.

En el mes de septiembre de 2003, más de 50 activistas indígenas, presentes en el Congreso Mundial sobre Areas Protegidas, enviaron una carta al Presidente del Banco Mundial pidiendo que cuando se produjese el próximo borrador de la PO/PB 4.10, el Banco procediere a garantizar una consulta pública de buena fe sobre ella, con una circulación previa de la política revisada. Tras la presentación del informe de RIE, en Diciembre de 2003, y la solicitud de Salim a

la Dirección del Banco para que abriese un nuevo espacio de diálogo a los a los pueblos indígenas, dicha Dirección expresó su disposición para realizar el encuentro en el curso del año 2004. En Julio 19 de 2004, un alto número de organizaciones indígenas hicieron llegar a la Dirección del Banco Mundial una carta, en cuyo texto recuerdan al Banco su compromiso de llevar a cabo la mesa redonda o encuentro acordado anteriormente para debatir los términos de la PO 4.10, reunión que debe ser preparada de común acuerdo, y niegan el carácter de mesa redonda a la entrevista que, en el mes de mayo, se habría realizado entre diversos representantes de organizaciones indígenas y abogados del Banco para hablar de diversas materias de carácter legal. En el mismo texto de su carta, las organizaciones expresan que "El borrador de la política operacional sobre pueblos indígenas del BM (en su versión del 17 de mayo de 2004) sigue estando sustancialmente alejada de los derechos de los pueblos indígenas internacionalmente reconocidos y ha sido reiteradamente rechazada por los pueblos indígenas por esta razón, así como por las graves deficiencias en la participación indígena en su actual redacción"¹².

Al término de la elaboración de este Manual, no se dispone de informaciones confiables que permitan señalar si el Banco, atendiendo sugerencias o demandas de indígenas, habrá realizado enmiendas al borrador del Proyecto que éstos conocieron a mediados del año 2004 o no. Se tiene, sí, la información, no oficial ni confirmada, de que el texto final de la PO 4.10 será definitivamente aprobado, con o sin el aval de los pueblos indígenas, en el curso del año 2005.

Crterios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Las directrices del BID para las operaciones relacionadas con Pueblos Indígenas

están consagradas en el documento Estrategias y Procedimientos para Temas Socio-culturales en relación con el Medio Ambiente (1990). Aunque en términos generales puede afirmarse que las políticas del BID, cuya supervisión en lo concerniente a los Pueblos Indígenas está atribuida a la División de Protección del Medio Ambiente, son similares a las del BM, existen algunas diferencias entre los documentos que las desarrollan. Así, el documento del BID no habla del procesamiento y la documentación del proyecto pero se ocupa con largueza del reasentamiento de comunidades indígenas, un tema que la directriz OD 4. 20 no analiza.

Al comenzar a definir las estrategias, la guía indica una serie de características que permiten reconocer a los Pueblos Indígenas y señala unas variantes observadas en relación con ellos durante los últimos años. También dice que otros grupos de población vulnerables serán objeto de las medidas de protección cuando se vean afectados por proyectos de Banco.

• **Pautas de acción para el Banco:** En este manual de procedimientos no se habla de un programa de desarrollo que marche de manera paralela a la ejecución del proyecto financiado por el Banco, pero se establecen pautas de acción que deben ser respetadas por los órganos ejecutores y que pueden sintetizarse así:

- La necesidad de consultar a los Pueblos Indígenas y hacerlos partícipes de los proyectos que los involucren;

- El reconocimiento de sus derechos humanos, especialmente los atinentes a la propiedad de las tierras que ocupan ancestralmente y a la capacidad de determinar por sí mismas sus opciones de desarrollo económico, cultural y social;

- El principio de que el Banco no apoyará proyectos que de manera innecesaria repercutan desfavorablemente sobre los intereses de los Pueblos Indígenas, salvo que es-

tos, conociéndolos en forma completa, acepten su ejecución, y que se garantice por los órganos ejecutores del proyecto la aplicación de medidas tendientes a evitar, mitigar o resarcir a las comunidades el impacto desfavorable que se les cause;

- El reconocimiento de que es necesario adoptar medidas especiales en los campos de legalización de tierras, salud pública y prevención de impacto cultural adverso;

- El reconocimiento del gran valor del patrimonio cultural de los Pueblos Indígenas y del papel protector que cumplen dentro de los frágiles ecosistemas que habitan, así como la trascendencia de sus conocimientos sobre el aprovechamiento de las especies tropicales;

- Y el reconocimiento de que muchos de los Pueblos Indígenas se han visto obligados a abandonar sus métodos de explotación sostenible de los recursos, por políticas de usurpación territorial, persecutorias o integracionistas.

- **Acciones del Banco:** La División de Protección del Medio Ambiente del BID, se responsabiliza de que en todas las operaciones del Banco que afecten directamente a grupos étnicos se sigan los siguientes pasos:

- Inclusión de profesionales idóneos capacitados en temas socio-culturales;

- Identificación de los grupos tribales o de otra índole que serán afectados con el proyecto;

- Inclusión de medidas relacionadas con: la legalización de tierras y el reasentamiento de colonos no pertenecientes al grupo indígena, la salubridad preventiva, la capacitación y apoyo a las actividades productivas, el fortalecimiento institucional en los casos en que sea necesario, tanto a los gobiernos como a las organizaciones indígenas o las ONGs que las representen;

- Definición previa del plan de implementación en todos sus aspectos, incluidas las responsabilidades de todos los partici-

pantes y los mecanismos de consulta con las poblaciones indígenas;

- Verificación del apoyo institucional a los organismos ejecutores;

- Y supervisión durante todas las etapas del proyecto financiado por el Banco, de las medidas adoptadas en el plan de implementación.

- **Reasentamiento de poblaciones indígenas:** La necesidad de intervenir espacios ocupados tradicionalmente por comunidades indígenas se presenta en ocasiones a causa de proyectos de gran magnitud, relacionados con extracción de hidrocarburos, minería, represas de plantas hidroeléctricas o apertura de carreteras. Dentro de los principios que orientan las políticas del Banco en relación con los Pueblos Indígenas, está el de evitar en lo posible la práctica del reasentamiento, al que sólo debe recurrirse de manera excepcional.

Cuando no existan otras alternativas viables y sea necesario recurrir al reasentamiento, se deberá incrementar de manera considerable y con la asesoría de expertos en ciencias sociales, tanto la consulta de las preferencias indígenas en todas las etapas del proyecto, como el fortalecimiento institucional. Para anticiparse a las secuelas del desarraigo, la directriz se ocupa de la planificación meticulosa de todos los pasos, en los que deberá darse participación a las familias indígenas que podrán opinar tanto en la escogencia del sitio en que se asentará el nuevo poblado, como en el diseño y ubicación de las viviendas. Se considera que de este modo, permitiendo que la comunidad se apersona del proyecto y asegurando los servicios básicos, garantizando apoyo a las actividades agrícolas, adecuando sistemas de crédito y fortaleciendo las organizaciones comunitarias, se puede atenuar el impacto negativo del reasentamiento.

Con excepción de las disposiciones obligatorias de la política de reasentamiento, de 1998, el contenido de las políticas del BID

en materia de derechos de los Pueblos Indígenas no han sido bien calificadas. Estas son las conclusiones de la Unidad de Poblaciones Indígenas y Desarrollo Comunitario (IND) y del Comité de Impacto Ambiental y Social (CESI), instancias del BID para controlar el cumplimiento de su política en este campo. La mayor dificultad para implementar dicha política estriba en las divergencias existentes al interior del mismo Banco, entre la visión que tienen los órganos técnicos que son los que desarrollan los estudios y los órganos directivos que son quienes toman finalmente las decisiones y que se muestran reacios a asumir directrices de carácter vinculante que puedan afectar sus intereses financieros

En parte, sin duda, como consecuencia de los propios reveses que en el pasado debió confrontar el BID en el desarrollo de diversos proyectos que comprometían a pueblos y comunidades indígenas y de la experiencia obtenida de tales sucesos que, según lo da a conocer el propio Banco, fueron debidamente analizados y sopesados, las directivas de la entidad anunciaron en el mes de mayo del 2003, su propósito de proceder a la definición de una estrategia de desarrollo indígena, para cuyo efecto se proponían realizar una amplia consulta entre los pueblos y comunidades indígenas. A los anuncios del Banco, respondieron diversas organizaciones indígenas expresando el interés que podría tener esta estrategia, pero observando que, como instrumento esencial en la expresión del compromiso del Banco con las sociedades indígenas, resultaba indispensable la revisión a fondo de sus directrices de acción aplicadas por el Banco en esta materia, y su concreción en un documento de política del BID para los Pueblos indígenas, que fuera elaborado con plena participación de éstos y que tuviera el carácter de instrumento vinculante.

Las demandas indígenas que, todo parece indicarlo así, se vieron fortalecidas

por el impacto de las denuncias y el debate público que suscitó, en el año 2003, la aprobación de apoyo financiero del BID al proyecto de explotación de gas de Camisea, en el Perú, motivaron a la Unidad de Pueblos Indígenas en el BID a proponer la realización simultánea de consultas sobre la definición de un marco estratégico de desarrollo indígena y la adopción de un documento de política del Banco sobre Pueblos Indígenas. A finales de mes de noviembre de 2003, el Comité de Políticas del BID aprobó la propuesta. La Unidad de Pueblos Indígenas del BID expresó su compromiso a realizar consultas extensas y transparentes, y procedió a la elaboración de un borrador de política que recibió la aprobación de la Junta Directiva del Banco en el año 2004. Con el aval de este último organismo, la Unidad de Pueblos Indígenas adelantó entre mediados del año 2004 y comienzos del 2005, entre pueblos, comunidades y organizaciones indígenas americanas, la labor de consulta de ambos documentos, Estrategia y Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del BID.

Con el aporte de sugerencias y propuestas que pudieron acopiarse en la fase de consulta directa a los indígenas, la Unidad de Pueblos Indígenas del Banco ha procedido a reajustar los proyectos de estrategia y de política de pueblos indígenas y, a fin de "contar con documentos que reflejen las prioridades de desarrollo con identidad y la protección de los derechos colectivos e individuales de los Pueblos Indígenas", ha determinado dar cumplimiento a una segunda fase de acopia informativo, llevando a cabo entre el 30 de junio hasta el 15 de agosto del 2005, una consulta electrónica abierta a organizaciones indígenas, gobiernos, cooperación y sociedad civil en general, y cuyos insumos, que se espera fortalecerán y validarán los contenidos propuestos en los documentos, "serán evaluados y discutidos por un Comité Asesor conformado por representantes indígenas participantes

de las consultas regionales y nacionales, lo que no implica que todos los insumos sean integrados al documento, aunque, de acuerdo a la guía de consulta, todos serán leídos y considerados"¹³.

En su parte sustancial, los instrumentos de Estrategia y Política del Banco, en relación con los pueblos indígenas (según el texto de borradores dados a conocer), hacen una revisión a fondo de las directrices actuales de trabajo del BID con pueblos indígenas, comprometiéndolo a la entidad en el acatamiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas como un propósito de atención prioritaria del Banco. Pero los documentos van más allá, en la medida en que, superando el esquema actual de prevenir y remediar los efectos dañinos de los proyectos, se formula la necesidad de promover a favor de los pueblos indígenas, a través de la acción y el cuidado del Banco, un verdadero desarrollo con identidad, concepto que se concibe como "un proceso que comprende el fortalecimiento de las tierras y territorios indígenas, la buena administración de los recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos culturales, económicos, sociales, jurídicos e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad". Para alcanzar la concreción del desarrollo con identidad así definido, el BID se propone hacer énfasis en tres ámbitos específicos, así:

"(a) Fortalecer el territorio y la gobernabilidad de las sociedades y economías tradicionales indígenas en los territorios y comunidades rurales de origen consistente con la legislación nacional como espacio cultural propio y base para la identidad étnica y la autosuficiencia alimentaria, así como margen de seguridad ante situaciones de crisis.

(b) Reducir la marginalización y exclusión en los espacios de la sociedad nacional y en el ámbito urbano para facili-

tar mayor acceso, calidad y pertinencia sociocultural de los servicios sociales y financieros, los mercados laborales y las oportunidades del desarrollo.

(c) Potenciar las ventajas comparativas de los pueblos indígenas basadas en su capital natural, cultural y social para aprovechar el espacio intercultural como base para mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas, tomando en cuenta los nichos del mercado nacional y global, en los cuales se incrementa la demanda para productos y servicios indígenas"¹⁴.

Otras agencias de crédito y desarrollo

Dentro de estos organismos de formación multilateral que adelantan programas y proyectos que, en diversos países, afectan a los Pueblos Indígenas con comunidades asentadas en las zonas donde dichas actividades se desarrollan, se destacan también por la magnitud de las inversiones realizadas, el Banco de Desarrollo Asiático (ADB) y el Banco Africano de Desarrollo. Estas agencias no se examinan aquí de manera exhaustiva puesto que no operan dentro del territorio de los países contemplados en este Manual, pero vale la pena mencionarlas porque manejan unos parámetros de acción que, pese a no tener el carácter de política interna, pueden resultar ilustrativos para quienes quieran ahondar en el tema de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Agencias bilaterales de desarrollo

Agencia Danesa de Asistencia al Desarrollo (DANIDA). Esta organización ha adelantado programas en varios países de Asia y América Latina, que afectan a pueblos Indígenas; de modo paralelo a los programas se han desarrollado proyectos para apoyar a las comunidades indígenas a fortalecer o a lograr el reconocimiento de sus derechos a la tierra que ocupan tradicionalmente. DANIDA cuenta con una política en

materia indígena contenida en el documento “Estrategia de Respaldo Danés a los Pueblos Indígenas” (julio 1994). La implementación de dicha política fue monitoreada en 2001 mediante el nombramiento de una comisión que verificara dicha implementación y que arrojó resultados favorables para los proyectos realizados en Ecuador, Kenia, Bangladesh y Groenlandia, y mucho mejores aún para los que se realizaron en Nicaragua, Bolivia, Bélgica y Perú.

Directorado General de los Países Bajos para la Cooperación para el Desarrollo (DGIS). La disposición de los Países Bajos a colaborar con el movimiento indígena mundial se refleja en su gesto de ratificar el Convenio 169 de la OIT, pese a no albergar en su territorio a ningún pueblo indígena. Dicha ratificación, confirma sin embargo que debido a la universalidad de los derechos humanos, el estado está dispuesto a apoyarlos y a hacerlos respetar en la medida de lo posible a través de su financiación o patrocinio a proyectos de desarrollo en países que tengan población indígena.

La política indígena de Países Bajos está comprendida en el documento: “Pueblos Indígenas en la Política Exterior de los Países Bajos y la Cooperación para el Desarrollo (mayo de 1993), enfocado principalmente en los Derechos Humanos y que se refiere al Programa 21, y a los derechos culturales y territoriales, a pesar de lo cual es ambigua en lo relativo al carácter vinculante de las disposiciones y no contempla mecanismos formales de responsabilidad para los países beneficiarios de sus programas de ayuda externa.

Desde 1994 el Programa UICN- Países Bajos viene adelantando el programa “Pequeñas Donaciones para la Conservación de la Biodiversidad” mediante el cual brindan apoyo financiero directo a organizaciones indígenas de países como Guyana, Venezuela, Malasia e Indonesia.

En 1998 se realizó una revisión superficial a la implementación de la política y las ONGs solicitaron que alrededor de 2003 se hiciera una nueva revisión, más completa, en la que profesores y líderes indígenas compartieran la labor de evaluación.

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). España ha sido un país donante preocupado permanentemente por la colaboración con los Pueblos indígenas, inclinación que ha demostrado con la significativa ayuda que ha hecho al Fondo Indígena desde su creación en 1994, y también a través de su política reflejada en el documento “Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas”, de 1997, documento ambicioso que pretende abarcar un sinnúmero de frentes de solidaridad pese a que no desarrolla cabalmente los puntos más importantes dejando sin resolver el asunto de los mecanismos específicos que deben ser usados para garantizar el respeto a las garantías indígenas que puedan verse afectadas por programas adelantados en colaboración con la agencia. Asimismo no contempla responsabilidades claras para los países receptores, no menciona el Convenio 169, ni se refiere a otro tipo de propiedad que la intelectual. Sin embargo es conveniente aclarar que AECI no adelanta sino tres programas con Pueblos Indígenas, uno en Panamá y dos en Perú, lo que no obsta para que haya aceptado la solicitud de un grupo de organizaciones indígenas en el sentido de revisar su estrategia, ya evaluada en el año 2001, y modificarla de modo que pueda brindar una ayuda más efectiva a sus intereses.

Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania (BMZ). Este organismo es el responsable de la política de cooperación al desarrollo que incluye el apoyo técnico y financiero a través de diversas agencias alemanas de cooperación, tales como DED, GTZ, KFW e InWEnt, que adelantan programas concer-

nientes directa o indirectamente a los Pueblos Indígenas del mundo. Desde 1996, el BMZ ha desarrollado una política denominada "Cooperación para el Desarrollo con Poblaciones Indígenas en América Latina" que hace referencia al Convenio 169, al Capítulo 26 del Programa 21 y en general al Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB). Este documento contiene requisitos que deben ser cumplidos tanto por los funcionarios de las agencias adscritas al BMZ como por los Estados donatarios o beneficiarios de los programas en los que la agencia figura como donante y contempla también mecanismos de responsabilidad. Sin embargo, un análisis realizado durante el período 1999 – 2001 concluyó que a pesar de la claridad de los términos en que está concebida la política y que el BMZ fija derroteros y estrategias sectoriales de tipo obligatorio, estos lineamientos no se han percibido como vinculantes y en muchos casos han sido desconocidos. Es por esto, que en el año 2004 se comienza con la revisión del documento rector de política para la cooperación con poblaciones indígenas y en la actualidad se trabaja una nueva versión que orientará los futuros esfuerzos del Gobierno Alemán con las poblaciones originarias. Los proyectos recientes más significativos patrocinados por el BMZ en relación a estas poblaciones son "Programa Piloto para la Protección de la Selva Brasileña", "Demarcación de la Tierra Indígena en la Amazonía", "Conocimiento Tradicional y Diversidad", "Nuevos estándares ambientales y sociales en la región amazónica" y en su renovada versión "Manejo sostenible de los recursos naturales y apoyo a los pueblos indígenas" estas dos últimas iniciativas en coordinación de InWEnt con la COICA.

Otros donantes internacionales

- **Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI):** Ha establecido unos

parámetros voluntarios para la buena práctica, en relación con los Pueblos indígenas.

- **Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD):** Ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1990, y evaluó su política indígena que opera a través del Programa de Pueblos Indígenas de Noruega (NPIP), en 1998.

- **Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI):** No tiene definida una política indígena, pero Suecia se encuentra en proceso de ratificación del Convenio 169.

- **Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia:** Se encuentra también en el proceso de ratificación del Convenio 169 de la OIT.

- **Dirección General de la Cooperación al Desarrollo (DGCD):** Esta agencia bilateral belga hace parte del Fondo Indígena desde 1996 y ha manifestado su intención de cooperar con los Pueblos Indígenas del mundo.

- **Departamento Austríaco de Cooperación al Desarrollo (DDC):** Adelantó entre 1993 y 1996 un "Programa Nacional para la Protección, Conservación y Rehabilitación de las Selvas Tropicales" y mientras tanto apoyó el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas y la demarcación de tierras tradicionales; hace parte de la Alianza del Clima y tiene proyectos de cooperación en El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua.

- **Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE):** Carece de una política específicamente indígena y sin embargo en su documento "La Acción de Suiza por los Pueblos Autóctonos", que ha sido anexada desde 1999 a su política exterior y que tiene carácter vinculante, se refiere a muchos temas que les atañen como la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, el respeto por los derechos humanos etc. COSUDE adelanta programas en México, Bolivia, Guatemala y Ecuador.

- **Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID):** El Gobierno Británico ha sido reacio a adoptar una política indígena y más bien se ocupa de problemas generalizados de pobreza y dentro de este analiza los grupos marginados o más desfavorecidos, como objetivos de sus programas de ayuda. En ODA, (Administración para el Desarrollo Exterior), la entidad que antes del nacimiento de DFID se ocupaba de estos asuntos, se creó un documento con directrices sobre la buena práctica, para ser usado por funcionarios de la agencia y personal encargado de llevar a cabo trabajo de campo, llamado “Etnicidad, Minorías Étnicas y Pueblos Indígenas”, que ha seguido aplicándose y cuya revisión y actualización se encuentra en proyecto con el nombre de “Pueblos Indígenas, Pobreza y Medio Ambiente”. También el departamento de asuntos ambientales de DFID está preparando un manual interno instructivo denominado “Conocimiento Indígena y Buena Práctica”. Actualmente la agencia británica adelanta proyectos en esta zona del continente americano, en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú.

- **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID):** El organismo norteamericano no cuenta con una política indígena específica ni parece interesado en generarla, sin embargo dentro de la ejecución de diversos programas de ayuda externa que son orientados por directrices expresas, se señala el propósito claro de USA por respetar el derecho de las minorías étnicas, los pueblos indígenas y las

mujeres que puedan verse afectados por la ejecución de los proyectos, finalidad que es observada en la práctica, tal como puede verificarse en el caso de la Reserva Natural de Tierras Bajas en Bolivia, en el que se ha respetado un procedimiento participativo de las comunidades en la administración del proyecto que atañe a sus territorios ancestrales.

Notas

- 1 La OIT es un organismo autónomo y sin embargo funciona como órgano especializado de la ONU, a cuyo sistema pertenece.
- 2 Diccionario de Derecho Internacional, Editorial Progreso, Moscú, 1988.
- 3 La información sobre estos proyectos, así como la actividad desplegada por la UE en relación con los Pueblos Indígenas fue obtenida en el sitio web de la UE: <http://europa.ue/>
- 4 Elementos Jurídicos para un Diagnóstico Regional, Roque Roldán Ortega, en Tierras y Áreas Indígenas en la Amazonía, una publicación de (TCA)
- 5 www.fondoindigena.org.
- 6 Griffiths Tom: Pueblos indígenas, derechos humanos y los estándares de las agencias de desarrollo— un documento de referencia y una evaluación comparativa —. Forest Peoples Programme, Diciembre de 2003.
- 7 Griffiths Tom: op cit.
- 8 www.fondoindigena.org.
- 9 Disponible en la página Web de la OIT
- 10 Operational Manual Statement
- 11 <http://www.foei.org/esp/publications/pdfs/RIE%20extractos%20listo.pdf>
- 12 http://www.forestpeoples.org/Briefings/Private%20sector/eir_ips_let_wb_jul04_sp.htm
- 13 <http://www.fondoindigena.org/eventos/internacionales/consultaBID.htm>
- 14 <http://www.fondoindigena.net/docs/bid/Borrador%20estrategia%20BID.pdf>

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Por qué no se consideran entre los organismos internacionales a las ONGs que trabajan en varios países?
- ¿Es lo mismo la Comunidad Europea que la Unión Europea?
- ¿Por qué la Unión Europea que es un organismo interestatal se comporta como una agencia de crédito y desarrollo?
- ¿Qué es la Commonwealth y qué relación tiene con los Pueblos Indígenas?
- ¿En qué consiste la Alianza del Clima suscrita entre las ciudades europeas y los Pueblos Indígenas de los bosques tropicales?
- ¿Para qué quiere la CAN hacer su propia declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas? ¿No sería más útil que se ocupara de que las declaraciones universal y americana se cumplieran cabalmente en sus países?
- ¿Por qué es tan importante para los organismos internacionales que los Pueblos Indígenas obtengan el reconocimiento legal de las tierras que ocupan?
- ¿Tienen el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo programas de capacitación para los Pueblos Indígenas relacionados con el Convenio de Diversidad Biológica y su artículo 8J?
- ¿Existen casos de reasentamiento de Pueblos Indígenas coordinados por el BM o el BID?
- ¿Es posible que a pesar del derecho a ser consultados, los Pueblos Indígenas sean objeto de un “proceso de reasentamiento obligatorio promovido por agencias gubernamentales” como el que menciona genéricamente la directriz del BID?

Guía para el tutor

Dentro del magisterio aplicable a este capítulo, podría recomendarse una búsqueda de experiencias que hayan tenido Pueblos Indígenas de otras latitudes, en relación con proyectos desarrollados en colaboración con los organismos interestatales y las agencias de crédito y desarrollo vistos, para compararlos cualitativamente con las experiencias conocidas en esta región del globo.

También sería importante propiciar debates alrededor de la imagen que tienen los alumnos, de estas entidades, y de las expectativas que creen poder alentar respecto

de las constantes propuestas de colaboración que generan, dejando constancia a través de todas las actividades, de la importancia fundamental que tiene para los indígenas el conocimiento de los mecanismos operativos y la filosofía que orienta a estos poderosos organismos.

Tanto para la primera como para la segunda recomendación puede acudir a la información disponible en los sitios Web que tiene cada una de las entidades mencionadas en el capítulo, allí se encuentran informes sobre programas desarrollados o en proceso de estudio, directrices operacionales, cartillas sobre la institución, etc.

Ejercicio



- Dividir a los asistentes en grupos e invitarlos a proponer una breve interpretación lúdica (musical, mímica, gráfica o de cualquier otra clase que se les ocurra) de lo que el término soberanía significa para un Pueblo o un Estado. Discutir posteriormente el alcance jurídico del término y sus implicaciones en relación con el reconocimiento a los Pueblos Indígenas de su derecho a la autodeterminación.
- Programar una mesa redonda sobre el manejo de Parques o Áreas protegidas que coinciden con territorios indígenas e invitar como participantes a representantes del Gobierno, funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente y del Instituto de la Reforma Agraria, miembros de la Fundación Natura, representantes de las organizaciones indígenas y de las comunidades afectadas, para escuchar las diferentes posiciones sobre el tema.



Lectura prioritaria

- Convenio sobre la Diversidad Biológica



Lecturas recomendadas

- Directriz Operativa OD 4.20 Concerniente a los Pueblos Indígenas (Banco Mundial)
- La Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el Contexto Latinoamericano, texto preparado por Willem Assies de El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales de México, para el evento “Unidos en la Diversidad por Nuestro Derecho al territorio”, celebrado en Santa Cruz Bolivia en julio del 2000.
- Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas, Documento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (1994), publicado en el sitio Web de la OIT sobre asuntos indígenas.
- Documento de Trabajo de la Comisión de la Unión Europea sobre el Apoyo a los Pueblos Indígenas en la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad y de los Estados Miembros, Bruselas, 1998.

Proyección de estos instrumentos en los derechos de los pueblos indígenas

Objetivo



La finalidad que persigue la exposición de este tema es hacer un recorrido por los diferentes derechos y garantías reconocidos a los pueblos y personas indígenas a través de los instrumentos jurídicos de Derecho Internacional vistos a lo largo de este módulo, así como hacer una breve alusión a los hechos que fundamentan la consideración formal de esas prerrogativas.

Descripción del tema

Ya desde el principio de este módulo, al esbozar las características de los instrumentos jurídicos internacionales, se había mencionado la dificultad para hacer efectivas las garantías consagradas en este tipo de normas, bien por la ausencia de una autoridad capaz de obrar coercitivamente sobre los Estados, obligándolos a cumplir con las obligaciones asumidas a través de los convenios, o por el carácter no vinculante de las declaraciones. Sin embargo se ha visto, al ir desarrollando los temas, que la coercibilidad no parece ser el factor determinante cuando se trata de verificar la evolución de los derechos humanos, al menos en cuanto se refieren a los asuntos indígenas.

La organización cada vez más fuerte de las asociaciones indígenas, depurada por un proceso de constante capacitación, ha lo-

grado la atención de otros sectores de la población dispuestos a asumir la defensa de sus intereses, obteniendo así otros espacios para la discusión pública de los temas indígenas y una mayor sensibilización frente a sus problemas. Este proceso ha coincidido con la asunción gradual y generalizada de una conciencia de responsabilidad frente al deterioro del planeta y sus ecosistemas, que ha facilitado la aproximación amistosa de la opinión internacional hacia los Pueblos Indígenas, paradigma de la diversidad cultural y de la convivencia respetuosa con la diversidad biológica.

De este modo, pese a los obstáculos creados por la rigidez de las estructuras formales que sustentan la soberanía de los Estados y las relaciones de estos entre sí, y de estos con otros pueblos, en el campo internacional, las prerrogativas indígenas se han ido consolidando. La proyección específica

de los instrumentos jurídicos en el régimen de derechos y garantías de las sociedades indígenas y sus integrantes puede observarse en los puntos que se discriminan a continuación.

Derechos fundamentales como personas

Se entiende que en este acápite se hace mención únicamente de los derechos que les competen a los indígenas en cuanto tales, así que no se mencionan los derechos humanos en general, de los que, por supuesto, también son titulares, sino los derechos que les corresponden de manera particular por el hecho de pertenecer a un pueblo indígena:

Al pleno goce de esos derechos

Esta facultad está consagrada en la política general del Convenio 169 de 1989 de la OIT¹ que señala en su artículo 2° que los gobiernos, con la participación de los pueblos interesados, deberán desarrollar programas encaminados a garantizar el cumplimiento y la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas y buscar que a los individuos pertenecientes a estos pueblos se les trate en pie de igualdad frente a los demás integrantes de la población, tratando de salvar las diferencias socioeconómicas existentes, sin vulnerar su identidad social y cultural. En el artículo 3° establece que su goce de los derechos humanos no deberá entorpecerse con discriminaciones y que las disposiciones del Convenio se refieren tanto a los hombres como a las mujeres indígenas. En el 4° se estipula que las medidas para proteger las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de los Pueblos Indígenas no deberán ser contrarias a sus deseos ni menoscabar los derechos que les competen como ciudadanos.

Por su parte el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos

Indígenas² reconoce a los indígenas de manera individual, el goce pleno de los derechos y garantías fundamentales referidos a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad, sin ninguna discriminación, así como su derecho a tener una nacionalidad.

El Proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas³ se refiere a lo largo de su articulado a los Pueblos Indígenas, sin distinguir si los derechos reconocidos a estos se ejercen de manera colectiva o individual, de modo que esta distinción debe hacerse según la naturaleza misma de las disposiciones. El artículo II del proyecto aprobado en 1997, se refiere a la plena vigencia de los derechos humanos y el artículo VI establece garantías especiales contra la discriminación.

Al reconocimiento de la identidad cultural como criterio de interpretación

Aunque este derecho puede inferirse del contenido de otras disposiciones normativas, el texto que lo desarrolla con más claridad es el artículo 8 del la Declaración Universal que dice a la letra “Los Pueblos Indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales”.

Este reconocimiento de la propia identidad es un rasgo que caracteriza a casi todas las definiciones de indígenas o de Pueblos Indígenas que están contempladas en los instrumentos jurídicos o en las directrices operativas de las agencias de crédito y desarrollo, y puede decirse que se trata de un caso excepcional dentro del lenguaje normativo, que no suele admitir elementos de carácter tan subjetivo como la elección individual, dentro de las definiciones.

Derechos fundamentales colectivos

Los derechos colectivos no son muy comunes en la cultura occidental, de corte individualista, y tal vez por ese motivo el carácter colectivo o individual de los derechos de los Pueblos Indígenas ha dado lugar a tantas controversias de no mucho alcance, pues con sustentación filosófica o sin ella, existe un consenso general en cuanto al carácter colectivo de las reivindicaciones indígenas y de las prerrogativas cuyo reconocimiento han alcanzado sus pueblos.

Puede decirse que los derechos fundamentales colectivos son los que tienen los Pueblos Indígenas en su condición de sociedades culturalmente diferenciadas y que son los “indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales de sus miembros”.⁴ La que sigue no es una lista taxativa sino un señalamiento de los derechos más importantes que los instrumentos jurídicos vigentes o aún en proyecto pero con vocación de legitimidad, conceden a los indígenas.

A la identidad y a la conservación y defensa de su patrimonio tangible e intangible

Además del artículo 8 de la Declaración Universal ya mencionado, que hace relación al derecho de los Pueblos Indígenas y los individuos que los conforman a considerarse a sí mismos indígenas y ser tenidos como tales, son muchas las disposiciones que se refieren al derecho correlativo de conservar las riquezas arqueológicas, las instituciones, valores, conocimientos y prácticas, es decir el patrimonio tangible e intangible, que les permite expresar esa identidad⁵.

El aspecto inmaterial de la identidad indígena comprende los vastos terrenos que caben en la noción de cultura. Allí están comprendidos los elementos de la espiritualidad y el pensamiento, la cosmogonía,

los conocimientos y creencias, la lengua, el derecho consuetudinario, las instituciones familiares y tribales, los usos sociales, las ceremonias, los atuendos y diseños asociados al rito o a la vida cotidiana, etc. Los instrumentos jurídicos reconocen que todo este patrimonio es indispensable no sólo para la identidad étnica sino también para la supervivencia de los Pueblos Indígenas.

De manera expresa, el Proyecto de la declaración Americana rechaza las políticas de asimilación artificial o forzosa que afecten negativamente a las culturas indígenas o puedan provocar directa o indirectamente su desaparición. Señala además que el derecho de los pueblos a expresar, preservar y desarrollar con entera libertad todas las manifestaciones de su identidad, es una defensa contra cualquier forma de asimilación.

Tanto el proyecto de la Declaración Universal como el de la Declaración Americana incluyen disposiciones relacionadas con el derecho de los Pueblos Indígenas a obtener la restitución de los bienes materiales, de que fueron despojados sus antepasados y que se conservan en museos, galerías y colecciones privadas, y recalcan el valor especial de los sitios sagrados dedicados por los indígenas al culto de los muertos.

A mantener y ejercitar sus formas de gobierno y organización social

El Convenio 169 establece a través de varias disposiciones⁶ el derecho de los Pueblos Indígenas a conservar sus propias instituciones y valerse de ellas, haciendo hincapié en el respeto y aceptación del derecho consuetudinario, aún del que se ocupa de la prevención y castigo de los delitos, siempre que sus disposiciones no vayan en contra del ordenamiento jurídico nacional ni se opongan a los derechos humanos reconocidos internacionalmente. De manera simultánea señala que el uso de estos mecanis-

mos tradicionales no inhibe a los indígenas para recurrir a los procedimientos legales corrientes regulados en el sistema jurídico, ni los priva de los derechos allí consagrados.

La Declaración Universal determina⁷ que el derecho a mantener y ejercitar sus formas de gobierno y organización social se deriva del derecho primordial al autogobierno y la libre determinación, y hace las mismas salvedades que el Convenio. También, y de manera similar, son desarrollados estos principios en la Declaración Americana.

A definir sus opciones de desarrollo y a ser consultados y participar en asuntos que les interesen o puedan afectarlos

Es tal vez en este derecho en el que de manera más visible se siente el avance que representa el contenido del Convenio 169 con relación a las facultades consagradas en el Convenio 107 de 1957, tildado justamente de integracionista por ignorar en su afán protector el hecho de que los Pueblos Indígenas y los individuos que los componen, cuentan con la capacidad suficiente para definir con sus propios criterios, las políticas y las prioridades de desarrollo que les convienen.

El derecho a ser consultados mediante mecanismos adecuados y de buena fe, para poder expresar una opinión libre e informada, está contemplado también en los proyectos de declaración que se vienen estudiando⁸, y fue visto en forma detallada en el punto dedicado a los organismos internacionales que adelantan programas de desarrollo, destinados directamente a los Pueblos Indígenas o que son componentes sociales de tratados de diversa índole celebrados con el Estado en cuyo territorio tienen asiento las comunidades de estos pueblos.

A la tierra y los derechos naturales necesarios a la vida y el mejoramiento

La especial vinculación de los Pueblos Indígenas con la tierra, que va más allá de la relación utilitaria con el sustrato que, en mayor o menor medida, les provee de alimento, medicina y materia prima para elaborar utensilios, vestidos y vivienda, es reconocida como un rasgo étnico distintivo en los documentos que se ocupan de definir a los Pueblos Indígenas. Tal vez el carácter especial de dicha relación pueda colegirse del trato respetuoso que dirigen las comunidades indígenas al entorno que habitan, trato que en ocasiones adquiere un matiz sagrado.

Pero sea como fuere, el hecho es que la posibilidad de existencia de gran parte de estos pueblos, y no sólo su existencia actual sino la supervivencia de sus comunidades a mediano y largo plazo, depende de la tierra que ocupan. Por esta razón el derecho a hacer uso de la tierra y garantizar su ocupación indefinida, ejerciendo un pleno dominio sobre ella, es una de las demandas reiteradas de los Pueblos Indígenas en todo el globo.

El primer módulo de este Manual se ocupa extensamente de este derecho y la forma como ha sido desarrollado en nueve países de América, de modo que en este punto se hará apenas mención de los artículos que consagran de modo general este derecho, en los instrumentos que se han venido revisando.

La Parte II del Convenio 169 regula los asuntos relacionados con el régimen de tierras, recursos naturales, reasentamientos, defensa contra intrusiones, modalidades de transmisión del dominio e igualdad de derechos de los Pueblos Indígenas frente a otros beneficiarios de los programas nacionales de desarrollo agropecuario. El estatuto se refiere a la relación de los pueblos étnicos

con la tierra y señala que deben respetarse los derechos de las comunidades que sin ocupar exclusivamente determinados territorios, obtienen provecho de ellos, mediante actividades tradicionales de subsistencia, lo mismo que los derechos de las comunidades nómadas o agricultoras itinerantes.

La Declaración Universal desarrolla estas materias en la Parte VI, entre los artículos 25 y 30. En un comienzo especifica que el derecho de los Pueblos Indígenas a mantener y fortalecer su relación material y espiritual con la tierra, no se refiere estrictamente al concepto tierra sino que incluye “el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma”⁹. En sus artículos 27 y 28 se refiere al derecho a obtener la restitución de las tierras que les hubieren sido confiscadas, y a no tener que soportar en sus territorios actividades militares ni ubicación de residuos o materiales peligrosos. El artículo 29 establece el derecho de los Pueblos Indígenas al reconocimiento de su propiedad intelectual, que se extiende tanto a sus manifestaciones culturales y artísticas como al conocimiento que tengan de las propiedades y aplicación de la flora y la fauna, las semillas y los recursos genéticos. El artículo 30 consigna su derecho a ser consultados y establecer de manera autónoma las prioridades de su desarrollo en relación con la tierra y la explotación de los recursos hídricos, minerales o de otros tipo.

Por lo que respecta al reasentamiento, la Declaración Universal se ocupa de él en el artículo 7, referente a las seguridades a que tienen derecho los Pueblos Indígenas. En el numeral c) señala que tienen el derecho individual y colectivo a la prevención y reparación de “toda forma de traslado de pobla-

ción que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos”.

La Declaración Americana regula completamente el tema de las tierras en el artículo XVIII, que en sus ocho incisos se ocupan de los temas ya vistos. Vale la pena señalar que esta declaración se refiere de manera expresa a la situación, muy común en América, de estar la propiedad de la tierra en manos de los indígenas y el subsuelo con todas sus riquezas en manos del Estado. En este evento, señala que es obligación del Estado evitar que la prospección o explotación de los recursos causen perjuicio a las comunidades, de manera tal que la consulta con ellas antes de emprender estos proyectos se hace obligatoria, tanto como el reparto equitativo de las utilidades que se deriven de dicha actividad.

A demandar y obtener justicia y satisfacción de sus derechos

Además de la recomendación general comprendida en sus primeros artículos, el Convenio 169 establece en el artículo 12 que los Pueblos Indígenas y sus integrantes deben tener acceso a la administración de justicia frente a la cual podrán adelantar los procedimientos legales necesarios para obtener el reconocimiento de sus derechos, si es el caso, validos de un intérprete que les garantice la comprensión del proceso.

Esta misma garantía está consagrada en la Declaración Universal¹⁰ y en la Declaración Americana¹¹. Ambos proyectos se refieren a la obligación, de los órganos estatales encargados de administrar justicia, de aplicar o considerar al momento de tomar las decisiones el contenido del derecho consuetudinario indígena, así como la ya vista de proveer intérpretes si no es posible adelantar los procesos en su lengua.

A la salud y la seguridad social

En la Parte V del Convenio 169¹² se regula el derecho de los Pueblos Indígenas a la seguridad social y la salud, y se establece la obligación estatal de proveer los medios necesarios para implementar los servicios de salud y asistencia sanitaria tendientes al bienestar físico y mental de los indígenas. Dice esta norma que el Estado adoptará estos programas paulatinamente, de manera coordinada con los demás programas de desarrollo y bienestar social e involucrando en ellos, tanto como sea posible, a los miembros de las comunidades, y a los métodos de salubridad tradicionalmente utilizados por estos.

En igual sentido se pronuncia la Declaración Universal, que en su artículo 24 establece el derecho que los Pueblos Indígenas tienen de acceder a los servicios oficiales de salud. Este instrumento, sin embargo, le confiere más importancia al derecho para la protección de las plantas, los animales y minerales que pueden ser de vital importancia dentro de la aplicación de sus métodos medicinales tradicionales. En el mismo sentido se pronuncia la Declaración Americana¹³.

A una educación adecuada a sus requerimientos y acorde a su cultura

Igual a lo que acontece en materia de salud, en el campo de la educación el Convenio 169 impone a los Estados signatarios unas obligaciones tan loables como difíciles de cumplir en la práctica. Establece por ejemplo que los Pueblos Indígenas tienen el derecho a obtener el acceso a la educación en los mismos términos que el resto de la población; que se debe dar prioridad a la educación de los niños indígenas, a los cuales se preparará para defenderse con igual soltura en medio de sus comunidades y en el resto de la nación; que debe prepararse a la población nacional no indígena para

convivir respetuosamente con los Pueblos Indígenas sin discriminarlos de ninguna manera; y, que debe protegerse las lenguas tradicionales de los indígenas, impartiendo la enseñanza de su lectura y escritura. También determina el Convenio que los Pueblos Indígenas tienen el derecho a asumir la orientación y el contenido de su educación con la colaboración del Estado que facilitará los recursos financieros necesarios y garantizará la preparación de quienes dirijan estos programas, en todos los aspectos en que estos requieran capacitación.

Estas mismas facultades están contempladas en la Declaración Americana¹⁴, y de una manera más breve, en el artículo 15 de la Declaración Universal.

A la comunicación y cooperación con los vecinos de regiones fronterizas

Debido a que las líneas que demarcan las fronteras entre los actuales Estados no fueron establecidas teniendo en consideración a la parte indígena de su población, estos límites hacen que asentamientos de diversas comunidades étnicas ocupen el territorio de distintos estados. De ahí que tanto el Convenio 169¹⁵ como la Declaración Universal¹⁶ y la Declaración Americana¹⁷ se ocupen de consagrar el derecho que asiste a los miembros de estas sociedades indígenas a mantener una relación constante con sus hermanos, sin que la existencia de las fronteras sea un obstáculo para ello.

Otras garantías debidas a las sociedades indígenas

En este aparte se hará referencia a ciertas garantías hoy reconocidas a las poblaciones indígenas, si no expresamente mediante alguna o algunas de las disposiciones de los instrumentos vistos, sí como desarrollo de las prerrogativas legales vistas, lo que se ha hecho necesario en vista del papel cada vez

más protagónico de los Pueblos Indígenas dentro de las relaciones políticas, económicas y sociales de los Estados a los que pertenecen.

Con ocasión del apoyo de organismos internacionales a proyectos de desarrollo en los países

Cuando se habló en el capítulo anterior de la cuestión indígena y los organismos internacionales, se hizo una relación detallada de las obligaciones de estos entes frente a los Pueblos Indígenas que puedan verse directa o indirectamente afectados por su actuación en un Estado. A estas obligaciones corresponden unos derechos o facultades correlativas que bien pueden estar contemplados en instrumentos jurídicos de derecho internacional como declaraciones o tratados, en ordenamientos jurídicos nacionales que han suscrito o adoptado como propios estos instrumentos, o dentro de las instrucciones o directrices operativas de estos organismos internacionales.

Cuando se trata de programas de desarrollo o inversión financiados por organizaciones interestatales o agencias de crédito, para ser adelantados en países con población indígena, las medidas que se toman para evitar o amortiguar impactos adversos a ellos, o para hacerlos partícipes del beneficio que surja de los programas, tienen el carácter de componente social de los programas. Esto quiere decir que los Pueblos Indígenas no son los directos receptores de los programas pero pueden verse afectados por su ejecución y la entidad debe velar porque esa afectación sea más positiva que perjudicial, pues de otro modo quedarían frente a la opinión mundial como los modernos patrocinadores de una agresión y un despojo que otrora fuera infligido a los Pueblos Indígenas por los imperios y sus colonias vasallas.

Las garantías de los grupos étnicos, en este caso, deben reclamarse de conformidad con las directrices operativas que son bastante acuciosas en la defensa de las prerrogativas étnicas. Las del Banco Mundial, como se vio, están directamente concebidas y dirigidas hacia los Pueblos Indígenas. Las del Banco Interamericano de Desarrollo hacen parte de las funciones que corresponden a la División de Protección al Medio Ambiente. Tratándose de otros organismos, será necesario verificar la existencia de estas orientaciones regladas, pero tanto si existen como si no, y aún en el caso de una inversión del BM o el BID, está siempre disponible el recurso legal de acudir, bien a la legislación interna de cada país, a las normas del Convenio 169, que en materia de desarrollo establecen la obligatoriedad de la consulta y la participación a lo largo de todo el proceso de implementación de planes y programas, o a los demás tratados y declaraciones vistos.

Con ocasión de proyectos de extracción o aprovechamiento de recursos naturales en territorios indígenas

Al interior de la mayor parte de los Estados se reconoce que los Pueblos Indígenas no deben verse perjudicados con proyectos de extracción o aprovechamiento de recursos naturales, y que, tratándose de actividades lucrativas para quienes las emprenden, debe haber además un beneficio para las poblaciones afectadas por este tipo de actividades. Sin embargo, de la aceptación formal o política al reconocimiento práctico de estos derechos, hay un trecho que no ha sido recorrido aún por la mayoría de los Estados, pues no existe dentro de las legislaciones una regulación legal de las prerrogativas constitucionales o de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales que consagran estas facultades.

En el campo que más se ha logrado es en el de permitir a las comunidades indígenas, a través de sus representantes o de las organizaciones que defienden sus intereses, la participación en los debates sobre impacto cultural o impacto ambiental que hacen parte de los estudios preliminares que deben adelantarse dentro de la implementación de estos proyectos. Es corriente ver en esos foros a representantes de los Pueblos Indígenas y escuchar sus ponencias, pero el desarrollo de las medidas tendientes a evitar el perjuicio o compartir beneficios, es aún incipiente.

Colombia es uno de los países en que los Pueblos Indígenas han logrado un mayor reconocimiento a sus garantías, pero estos logros se han obtenido por la vía contenciosa, generalmente a través de la acción de tutela. De esta forma, por ejemplo, la comunidad Embera del Alto Sinú obtuvo que el Estado fuera condenado a pagarle una cuantiosa indemnización por los perjuicios ocasionados con la construcción de la represa de Urrá, y la comunidad de los Nukak obtuvo una intervención judicial que impidió la actividad de prospección de pozos petroleros, adelantada sin su consentimiento en parte de su territorio.

Por lo que respecta a la norma aplicable en los eventos de extracción o aprovechamiento de recursos naturales en territorios indígenas, está el artículo 15 del Convenio 169, que establece en su primer inciso que los Pueblos Indígenas tienen derecho a participar igualmente en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales; y desarrolla en el segundo lo relacionado con la consulta y la participación que les permita defender sus intereses, durante la planeación y la ejecución de estos proyectos. También la Declaración Universal¹⁸ y la Declaración Americana¹⁹ reivindican esos derechos.

Con motivo de proyectos de apoyo a las mismas sociedades indígenas

Cuando son las mismas comunidades las destinatarias de los proyectos de desarrollo o apoyo a sus necesidades también existe el derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados y obtener una participación activa en la adopción de las medidas y los planes que los afecten. Están establecidos estos derechos en las mismas normas ya estudiadas, que no hacen distinción entre los programas de inversión con componente social y los programas destinados directamente a favorecer a las comunidades indígenas.

Puede pensarse, sin embargo, que el hecho de ser los destinatarios del programa confiere a los indígenas un mayor poder de orientación e intervención en dichas actividades, pues las disposiciones que regulan esos derechos surgieron precisamente como un rechazo a las políticas integracionistas que se caracterizaban por la adopción sistemática de planes de mejoramiento, pensados y elegidos con ópticas no indígenas, lo que condujo en muchos casos a resultados contraproducentes.

Fundamento de estas garantías especiales

En este último acápite se pretende señalar las consideraciones de índole no jurídica que han influido en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, por parte de los Estados y los organismos internacionales. Estas consideraciones de distinta naturaleza reflejan diversas tendencias del pensamiento occidental, se contemplan en los fundamentos que preceden el articulado de declaraciones y tratados, y pueden servir para ilustrar la óptica con la que las personas no indígenas valoran a las comunidades étnicas. Puede decirse entonces que

el reconocimiento de las garantías y los derechos de los Pueblos Indígenas, surge en consideración a los siguientes asuntos:

La tradición, formas de pensamiento, organización y gobierno de las sociedades indígenas

En una sociedad acostumbrada al carácter desechable de las teorías y las instituciones sustentadas por ellas, produce perplejidad y respeto la estabilidad de las instituciones indígenas a través de tantas generaciones. La cohesión de sus formas de gobierno y el pensamiento solidario que sustenta sus organizaciones sociales, son un ejemplo de convivencia resaltado por quienes se ocupan de fomentar la tolerancia y la solución pacífica de los conflictos.

El reconocimiento del valor de su patrimonio cultural y sus conocimientos

Con el exterminio, la reducción y la integración forzada de innumerables Pueblos Indígenas, la humanidad entera ha perdido la riqueza de la cultura por ellos acumulada. Todas sus cosmogonías, sus manifestaciones artísticas y sagradas, su conocimiento del mundo natural y de las fuerzas inanimadas quedaron reducidas a piezas de museo y fragmentos dispersos y disgregados de, si no imposible, muy difícil interpretación. La conciencia de esta pérdida estimula en muchos contemporáneos, filantrópicas actitudes de respeto hacia quienes son, o pudieran ser, sucesores de aquellos artífices.

Por otra parte, los conocimientos de las etnias supervivientes también han demostrado ser útiles y aun más eficaces en campos tan disímiles como la salud mental individual y colectiva, la convivencia social, la curación de algunas enfermedades, el uso de la flora y la fauna, y la protección de los ecosistemas. Así, la concepción de que los indígenas tienen limitaciones intelectuales

que los inhabilitan para determinar por sí mismos la prioridad de sus necesidades e intereses, ha dado paso a la tesis que afirma la diferencia cultural que es necesario respetar con criterios solidarios y no con imposiciones proteccionistas fundadas en su supuesta incapacidad.

Las condiciones de indefensión y vulnerabilidad de muchas de estas sociedades

El nacionalismo exacerbado, el racismo, la discriminación ideológica, política, religiosa y sexual, fueron tendencias exaltadas por el nazismo y el fascismo y propiciaron las grandes confrontaciones bélicas del siglo XX. Una de las finalidades primordiales de la Organización de las Naciones Unidas y de organismos similares surgidos posteriormente, es la defensa de los derechos humanos, uno de cuyos baluartes es el reconocimiento de la igualdad de los seres humanos frente a la ley y la administración de justicia. La lucha contra todas las formas de discriminación ha sido una constante en la labor humanitaria desplegada por estas entidades y ha estimulado el interés por los pueblos que ostenten una cultura diferente a la homogeneizada forma de ser occidental, entre ellos los Pueblos Indígenas o aborígenes.

Sin embargo, dando por descontado que antes de cualquier otra consideración, un indígena es un ser humano tan digno de respeto como cualquier otro, y aceptando la plena capacidad de autodeterminación de los Pueblos Indígenas, es necesario aceptar que existen grupos étnicos muy vulnerables y en peligro de extinción debido, no a su incapacidad innata para defenderse, si no a su baja densidad poblacional y a la ubicación de sus asentamientos. Se trata de pueblos que habitan regiones periféricas, frecuentemente selváticas y de difícil acceso para otros sectores de la población y que sobre-

viven ajenos al Estado e ignorados por este.

Para defender su existencia, estas comunidades tienen que luchar en condiciones precarias contra el avance de compañías multinacionales, colonos particulares, cultivadores de estupefacientes, narcotraficantes y movimientos insurgentes, que buscan apropiarse ilícitamente de los recursos naturales y las especies animales o vegetales, o que invaden sus territorios para actuar impunemente al margen de la ley, amparados en la dificultades que hay para tener acceso a terrenos tan alejados.

La condición de gran vulnerabilidad de estos pueblos, los convierte en objeto de atención de etnólogos, antropólogos y otros humanistas interesados en su supervivencia, bien sea por razones altruistas o por el valor que le conceden al aporte que dichas culturas, no contaminadas del urbanismo global, hacen a la diversidad cultural del planeta.

La importancia estratégica de los espacios que muchas de estas sociedades ocupan y han protegido

Esta consideración, como base para reconocer las garantías especiales que se deben a los Pueblos Indígenas, puede hacer parte de un interés general por el medio ambiente y la conservación de las zonas más ricas en biodiversidad del mundo, que muchas veces coinciden con sitios en que se encuentran asentadas numerosas comunidades indígenas, como ocurre por ejemplo en la amazonía. Puede también ser parte de una estrategia política y comercial que busque atraer la amistad de los Pueblos Indígenas mediante la defensa de sus intereses, para crear canales de comunicación con estos pueblos, que posteriormente puedan ser usados con finalidades mercantiles.

Sea como fuere, es indudable que la relación existente entre las zonas ricas en biodi-

versidad y la riqueza de la diversidad cultural aportada por los grupos étnicos a estas regiones, motiva con gran fuerza las políticas indigenistas adoptadas mundial, continental o regionalmente por los Estados.

De modo que los Pueblos Indígenas son acosados por quienes quieren comprometer expresamente su responsabilidad en la preservación del planeta, pero también por las grandes transnacionales que se dedican a la producción de nutrientes, fármacos y cosméticos y están buscado a toda costa patentar la producción y aplicación de recursos biológicos que aún no han sido explotados industrialmente, y cuyo conocimiento es parte del patrimonio cultural indígena.

Notas

- 1 En adelante, el Convenio
- 2 En adelante, la Declaración Universal
- 3 En adelante la Declaración Americana
- 4 Declaración Americana, artículo II numeral 2
- 5 Artículos 1° numeral 2, 5° numerales a) y b), y 8° del Convenio; Artículos II numeral 2), V numeral 1), VII numerales 1) 2) y 3), VIII numerales 1) 2) 3) y 4), X y XI de la Declaración Americana y; artículos 8, 12, 13 y 14 de la Declaración Universal.
- 6 Artículo 5° numeral b), artículo 8° numerales 1 y 2, y artículo 9.
- 7 Artículos 9, 21, 31, 32, 33 y 34.
- 8 Artículos 19, 20, 23 y 38 de la Declaración Universal y artículo XXI numeral 1) de la Declaración Americana.
- 9 Artículo 26
- 10 Artículo 39
- 11 Artículo XVI numeral 3)
- 12 Artículos 24 y 25
- 13 Artículo XII, numerales 1), 2), 3) y 4)
- 14 Artículo IX, numerales 1), 2), 3), 4) y 5)
- 15 Artículo 32
- 16 Artículo 35
- 17 Artículo XIV numeral 2)
- 18 Artículo 30
- 19 Artículo XVIII numeral 5)
- 20 En esta parte de América, el país con mayor jurisprudencia sobre asuntos indígenas es Colombia, cuyas autoridades judiciales han ventilado causas sobre casi todos los derechos indí-

genas; pero también hay jurisprudencia importante en Costa Rica y Venezuela. Los fallos de la

Corte Interamericana de Derechos Humanos son pocos pero de prioritario interés.

Preguntas y temas de reflexión

- ¿Si el procedimiento de la consulta que debe hacerse a los Pueblos Indígenas en todos los casos en que las medidas gubernamentales o las leyes puedan afectarlos, no está regulado expresamente dentro de un ordenamiento jurídico, cómo puede exigirse su cumplimiento, y qué etapas debe contemplar ese mecanismo?
- ¿La intervención de un intérprete dentro de los juicios seguidos a indígenas por la administración de justicia estatal, es un requisito para la validez del fallo?
- ¿Qué incidencia legal tiene el uso de estupefacientes, aceptado dentro de algunas comunidades indígenas en ciertas circunstancias, cuando de manera general es penalizado por las leyes de los Estados?
- ¿Qué implicaciones prácticas tiene la posibilidad de comunicación entre los Pueblos Indígenas cuyos asentamientos están atravesados por las fronteras de dos o más Estados? ¿Existe regulación legal sobre el tema?
- ¿Cómo debe entenderse el hecho de que Estados que no cuentan con recursos financieros para acatar las disposiciones sobre salud y educación contenidas en el Convenio 169, lo suscriban? ¿Puede exigirse legalmente a estos Estados que cumplan el Convenio en estas materias?
- ¿Tienen voz los Pueblos Indígenas dentro de los órganos encargados de implementar los componentes sociales de los planes de inversión, en las agencias de crédito y desarrollo?
- Si una agencia de crédito y desarrollo o una organización interestatal que se comporta como si lo fuera, incumple lo pactado con un pueblo indígena ¿qué recurso le cabe a este, y ante quién puede interponerlo?

Guía para el tutor

Para este capítulo final del segundo módulo se aconseja al tutor que eche mano de la jurisprudencia que en materia indígena existe en cada país, y de los fallos proferidos por tribunales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de cuyas decisiones ya se ha hecho mención en otros momentos. Esto, con el fin de allegar a la discusión de los talleres, una información a la vez práctica y teórica sobre las posibilidades efectivas de reconocimiento de los derechos que han ido logrando los Pueblos Indígenas a través de las años de luchas y rei-

vindicaciones, pues como también se ha mencionado, existe una gran distancia entre el reconocimiento que hacen las leyes positivas y el alcance real o la eficacia de dichas disposiciones. Para acreditar los verdaderos logros, son más útiles entonces, las sentencias de los tribunales o cualquier otro tipo de fallo judicial que haya puesto fin a controversias alrededor de derechos específicos. Por otro lado, en la parte motiva de las decisiones judiciales suele hacerse una reseña de los fundamentos jurídicos, los elementos probatorios y las argumentaciones de las partes en litigio, de modo que la jurisprudencia también resulta muy valiosa para

identificar los argumentos que han encontrado y presumiblemente sigan encontrando eco, dentro de estas instancias.

De otro lado, es conveniente resaltar la importancia de los temas ambientales relacionados con la biodiversidad, y la urgencia de estar capacitados para asumir el manejo de materias de tanta complejidad como la de la propiedad intelectual, actualmente emparentado con el conocimiento ancestral

de los Pueblos Indígenas, asociado a los recursos biológicos y genéticos. Este asunto, tan vital como el de la explotación de petróleo en zonas de asentamientos étnicos, deberá estar por mucho tiempo en la agenda de las organizaciones indígenas si no se quiere que los intereses económicos de gran magnitud que hay de por medio arrasen con sus derechos y de paso acaben con la esperanza de vida del planeta.

Ejercicio



- Ver la película "Somos Guerreros" (Once were warriors) del maorí Lee Tamahori, que muestra la cotidianidad problemática de una familia descendiente de aborígenes, inmersa en un contexto urbano contemporáneo, y discutir en el taller la relación que puede haber entre las consecuencias de la aculturación de este pueblo indígena de Nueva Zelanda y cualquier otro caso de aculturación indígena conocido.
- Inventar un juego en el que los alumnos se atribuyan cada uno, arbitrariamente, el descubrimiento de un saber o un objeto, útil o indispensable a los demás y por cuyo uso o aplicación puedan cobrar o exigir algo a quien lo necesite, negociando la propiedad de su descubrimiento o invento como quieran. El fin de la actividad es que al establecer las reglas del juego, inventándolo, se generen situaciones graciosas o conflictivas, que permitan a los participantes, pasar del entretenimiento a la reflexión sobre la propiedad intelectual.



Lectura prioritaria

- Agenda 21, capítulo 26, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, junio de 1992



Lecturas recomendadas

- Derechos Indígenas y Medio Ambiente, folleto # 10 de la ONU sobre asuntos indígenas
- Los Discursos de la Biodiversidad, ponencia del colombiano Fabio Yepes Pérez en el Primer Seminario Internacional sobre Biodiversidad, Propiedad Intelectual y Derecho Indígena, realizado en Nicaragua en enero de 1999
- Una Aproximación Antropológica al Tema de la Bioprospección y la Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas, ponencia del costarricense Marcos Guevara en el mismo seminario
- Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana T-652 de 1998, noviembre 10. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz: Protección Territorio (Construcción de obras civiles de hidroeléctrica en territorio indígena)

Glosario



Abuso de autoridad: Mal uso que hace un funcionario público de la autoridad o de las facultades que la ley le atribuye. El abuso de autoridad configura delito en ciertos casos, tales como dictar resoluciones contrarias a la Constitución o a las leyes; no ejecutar estas cuando su cumplimiento correspondiere; omitir, rehusar o retardar ilegalmente algún acto de su función; no prestar el auxilio requerido... (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Acción legal: Es el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho (toda persona natural o jurídica) consistente en la facultad de acudir ante los órganos de jurisdicción (órganos del Estado), exponiendo sus pretensiones y formulando la petición que afirma como correspondiente a su derecho. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Acción posesoria: La que se encamina a proteger la posesión, tanto para obtener la restitución de la que se ha perdido, cuanto para evitar que sea turbada la que se tiene. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Acción reivindicatoria: Aquella que tiene por objeto el ejercicio, por el propietario de una cosa, de los derechos dominicales, a efectos de obtener su devolución por un tercero que la detenta. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Amparo, recurso de... o acción de...: Acción que tiene su ámbito dentro de las normas del Derecho Político o Constitucional y que va encaminada a proteger los derechos fundamentales de las personas cuando tales derechos han sido quebrantados, para restablecer al afectado

en el uso de los mismos o resarcirlo por el daño padecido, o cuando estos derechos son amenazados de violación para que se tomen las medidas de precaución convenientes. Regularmente se trata de una acción de trámite sumario y facilidades para su formulación. En muchos ordenamientos constitucionales actuales, esta acción puede ser ejercida para defender derechos colectivos de agrupaciones o comunidades. En algunas legislaciones, como sucede en Colombia, esta acción es llamada Acción de Tutela.

Área protegida: Se entiende por tal un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Autonomía: Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (Dic. Acad.). También se entiende como la condición de un pueblo que goza de independencia política, o la de un individuo que no depende de nadie en algunos aspectos de su vida. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas de los países latinoamericanos, podría decirse que la autonomía de la que se habla se asimila a la primera acepción. Se trata de una autonomía relativa y que varía de unos a otros países.

Autoridad tradicional indígena: Las autoridades tradicionales son los miembros de una comunidad indígena que ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un

poder de organización, gobierno, gestión o control social (Decreto 2164 de 1995 – Legislación Agraria de Colombia).

Barreal: El diccionario de la lengua identifica este término como barrizal (o pantano). La acepción de su uso en el Perú y en la legislación de este país puede traducirse como humedal, un terreno que regular o cíclicamente esta cubierto de humedad y que puede ser aprovechado en cultivos ocasionales o en la captura de la fauna de aves u otras especies, que lo habita o frecuenta.

Bien comunal: Es el que pertenece a una comunidad o agrupación de vecinos, que puede ser usado por todos ellos. Esta calidad la tienen ordinariamente las tierras de las comunidades indígenas, pero pueden ser identificados también como bienes comunales los de propiedad de los municipios, como los ejidos en algunos países.

Bien del dominio privado: Es aquel cuya propiedad pertenece (o es susceptible de pertenecer) a un particular. Los códigos acostumbra determinar que son bienes particulares los que no pertenecen al Estado o a las municipalidades, especificando así mismo los bienes que pueden ser objeto de apropiación privada. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Bien del dominio público: El destinado al uso o servicio público, tal como los caminos, los ríos, las playas. También el privativo del Estado y destinado al bien público. Entre ellos se citan... los museos, las minas no concedidas (V. Bien del Estado). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Bien del Estado: El que pertenece a este y que puede tener dos modalidades: bien público y bien privado. Por regla general se consideran bienes públicos del Estado el mar territorial, los mares o grandes lagos interiores, bahías, ensenadas, puertos, los ríos y sus cauces y las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, (...) los documentos oficiales de los poderes del Estado, y las minas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico... Se consideran, por lo general bienes privados (de propiedad del

Estado) las tierras situadas dentro del territorio nacional que carecen de otro dueño; las minas de toda clase sin perjuicio del dominio de los particulares sobre la superficie de la tierra; los bienes vacantes o mostrencos y los de las personas que dejan vacante su herencia... los puentes, ferrocarriles... etc. La distinción entre esas dos clases de bienes del Estado tiene, además de otros, el interés jurídico de que, con respecto a la primera, el Estado actúa como persona de derecho público, y con respecto a la segunda, como persona de derecho privado. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Bien fiscal: El que corresponde al Estado en su calidad de titular de un patrimonio. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Bien inembargable: Tiene ese carácter el que no puede ser embargado, como el bien de familia, los sueldos y jornales hasta cierto límite, los útiles de trabajo y algunos enseres domésticos. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: las tierras legalmente reconocidas a los indígenas, en la mayoría de los países suramericanos, son inembargables. Entre los países andinos, solamente no lo son en El Perú.

Bienes divisibles: Aquellos que no se destruyen ni sufren menoscabo por repartirlos entre dos o más personas, ya sea en partes iguales o proporcionales o en absoluto desiguales. Tal es la naturaleza de los frutos de la tierra, de la mayor parte de las fincas rústicas etc. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Bienes indivisibles: Puede haber bienes indivisibles por su naturaleza o indivisibles por disposición legal. Por naturaleza, los que se destruyen o sufren grave daño al ser repartidos entre varias personas. Pertenecen a este grupo los animales cuando se trata de uno sólo, los objetos o lugares de valor histórico o afectivo. Nota. Por disposición legal son indivisibles las tierras o territorios de los Pueblos Indígenas en aquellos países donde las normas constitucionales o legales lo han determinado así.

Bienes inmuebles: Los que no pueden ser trasladados de un lugar a otro. Los inmuebles pueden serlo por naturaleza, o sea aquellas cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas, como el suelo y todo lo que está incorporado a él de manera orgánica como los edificios;

por destino, como los bienes muebles que, manteniendo su individualidad, se unen por el propietario a un inmueble por naturaleza, con excepción, para algunas legislaciones, de aquellos adheridos con miras a la profesión del propietario de una manera temporaria; por accesión, las cosas muebles que se encuentran realmente inmovilizadas por su adhesión física y perpetua al suelo (...). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Bienes muebles: aquellos que pueden cambiar de lugar por sí mismos o movidos por una fuerza exterior; los derechos, las obligaciones o acciones que tiene por objeto bienes muebles; y las acciones o cuotas de participación en sociedades civiles o de comercio.

Biodiversidad o diversidad biológica: Se entiende por tal la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies de los ecosistemas. (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Biocología: Se entiende por tal toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos. (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Comuneros: personas que comparten la titularidad de un derecho entre ellas. Entre los Pueblos Indígenas, generalmente se entiende que comuneros son los miembros del grupo que poseen en común y habitan y trabajan un pedazo de tierra. En las llamadas comunidades civiles sometidas al régimen de las normas del derecho privado (Código Civil), los comuneros pueden pedir la división de la cosa o bien poseído en común, cuando lo deseen. En algunos países latinoamericanos, donde las leyes no han previsto una figura especial para el ejercicio del dominio y la administración que las comunidades indígenas puedan ejercer sobre sus tierras, las comunidades han tenido que optar por esta figura del derecho civil, que no les garantiza una mínima seguridad de su mantenimiento.

Centros y asociaciones de centros: Los llamados Centros, forma de organización que

adoptaron la mayoría de sectores de los pueblos Shuar y Achuar en El Ecuador, se originaron según lo explican algunos documentos, como una iniciativa de los misioneros salesianos cuando iniciaron sus actividades entre estos grupos, como una réplica de las comunas de La Sierra, “con el objeto de facilitar el trabajo comunitario para la construcción de aulas escolares, capillas etc.”. Añade el documento citado que “Para la dirección de estos trabajos y la unificación de los Shuar se nombraron síndicos que trabajaban junto con los sacerdotes”. El otorgamiento de la personería jurídica de estos Centros ha sido manejado por el Ministerio de Bienestar Social. Aunque llegaron a formularse reparos a la capacidad jurídica de estos Centros como sujetos de reforma agraria, a través de ellos se ha realizado el reconocimiento de la propiedad territorial a buena parte de las comunidades de los pueblos Shuar y Achuar. Dada la naturaleza jurídica de los Centros y Asociaciones de Centros, el régimen de administración de las tierras debía forzosamente asimilarse, como el caso de la Comuna, a las normas de la llamada Comunidad Civil de Bienes del Código Civil.

Comuna: Es un sistema de tenencia de tierra, y de gobierno y administración internos de un amplio sector de comunidades indígenas ecuatorianas, que funciona con reconocimiento legal, sobre la base de la posesión territorial comunitaria y el mantenimiento de un pequeño gobierno relativamente autónomo para la orientación de los asociados, según las disposiciones especiales de las comunas, las que les han transmitido sus usos y costumbres y las que libremente se den por consenso de los asociados. Aunque la comuna ha sido la forma tradicional de organización y de dominio y administración de las tierras de las comunidades indígenas ecuatorianas, desde siglos pasados, sólo en 1937, en virtud de la llamada Ley de Organización del Régimen de las Comunas (RO/558 de Agosto 6 de 1937) y del Estatuto de las Comunidades Campesinas (Decreto Supremo 23 de 7 de Diciembre de 1937), se le otorgó una base legal de funcionamiento. Estos ordenamientos han sido varias veces reformados. La última reforma parece ser del año 1974 (Decreto Supremo 462 de mayo 2 de 1974). Según todos estos ordenamientos, más que un régimen de comunidad, la

Comuna es un sistema colectivo de tenencia y administración de la tierra, no muy diferente al de la Comunidad Civil de Bienes que traen los Códigos Civiles. Aunque hay algunas restricciones, para disponer de la tierra, estas son muy frágiles y las comunidades pueden, cumpliendo ciertos requisitos mínimos, hipotecar y transferir las tierras a terceros.

Comunidad campesina: Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. Constituyen Anexos de la Comunidad, los asentamientos humanos permanentes ubicados en territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad.

Las Comunidades Campesinas en el desarrollo de su vida institucional se rigen por los principios siguientes: a) Igualdad de derechos y obligaciones de los comuneros; b) Defensa de los intereses comunes; c) Participación plena en la vida comunal; d) Solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua entre todos sus miembros; y, e) La defensa del equilibrio ecológico, la preservación y el uso racional de los recursos naturales. (Artículos 2º y 3º de la Ley de Comunidades Campesinas, Ley 24656 de 30 de Marzo de 1987, Perú).

Comunidad nativa: Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso. Son miembros de las Comunidades Nativas los nacidos en el seno de las mismas y aquellos a quienes éstas incorporen siempre que reúnan los requisitos que señale el Estatuto de Comunidades Nativas. Se pierde la condición de comunero por residir fuera del territorio comunal

por más de 12 meses consecutivos, salvo que la ausencia sea motivada por razones de estudios o salud debidamente acreditadas, por traslado al territorio de otra Comunidad Nativa de acuerdo a los usos y costumbres y por el cumplimiento del Servicio Militar. La propiedad territorial de las Comunidades Nativas es inalienable, imprescriptible e inembargable. La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso... (Artículos 8, 9, 11 y 13 de la Ley de Comunidades Nativas, Decreto Ley 22175 del 10 de Mayo de 1978, Perú).

Comunidad o parcialidad indígena: Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tenga o no títulos de propiedad... (Decreto 2164 de 1995 – Legislación Agraria de Colombia).

Comunidad indígena: Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia establecido en un espacio territorial, que comparten sentimientos de identificación, vinculados al pasado aborigen de su pueblo indígena y que mantienen una identidad y valores propios de una cultura tradicional, así como formas de tenencia y uso comunal de tierras y de una organización social propia. (Art. 3º. Ley 445 de 13 de Diciembre del 2002, sobre el Régimen de propiedad Comunal Indígena en Nicaragua).

Confiscación: Es la acción de confiscar o desposeer a una persona o entidad de sus bienes, por cuenta del Estado o autoridad superior. El acto de la confiscación se distingue de la expropiación, porque en esta última hay previo avalúo o tasación del valor de los bienes y debe darse previa compensación al propietario del valor de los mismos. En la historia de los pueblos y de los países, la confiscación ha sido una medida de guerra, impuesta por el vencedor al vencido, por vía de castigo o compensación por presuntas defraudaciones o daños. También en la historia de los sistemas penales, la confiscación se aplicó, y en algunos países aún se aplica, como sanción para ciertas conductas delictivas. Con mucha frecuencia, los actos de confiscación

cumplidos por los Estados comportan motivaciones o finalidades políticas. Aunque no se identifican abierta o públicamente como confiscatorias, algunas atribuciones que se reservan los Estados sobre los bienes de los particulares pueden tener este carácter. Así sucede, por ejemplo, con ciertos regímenes de impuestos desmedidos que los dueños de ciertos bienes no pueden pagar. También ha sucedido con algunas medidas de los gobiernos en relación con las tierras de los pueblos y comunidades indígenas. Sucedió en Colombia en el pasado, con ordenamientos que imponían a los indígenas la pérdida de su derecho a la tierra, si se resistían a las acciones de parcelación de los resguardos. Y se tiene prevista, en la llamada Acta Amerindia de Guyana, la facultad confiscatoria del Estado para revocar o anular los actos de otorgamiento de derechos territoriales a las comunidades, cuando éstas o algunos de sus miembros observan conductas o emiten opiniones que las autoridades puedan calificar como lesivas de los intereses públicos.

Constitución: Es la Ley o conjunto de reglas fundamentales que rigen la organización de un Estado y que tienen que ser establecidas por la nación misma, sea por votación o por aplicación, indiscutida y respetada, de la costumbre. Dichas leyes o reglas fundamentales tienen por finalidad fijar y limitar las facultades que el pueblo impone a los gobernantes que elige. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Consulta: Es un proceso de información y diálogo entre el Titular del proyecto, la ciudadanía y el Estado acerca de las actividades mineras o energéticas en la localidad, sobre el marco normativo que las regula y las medidas de prevención y manejo de los posibles impactos sociales y ambientales del proyecto; asimismo, permite conocer las percepciones e inquietudes ciudadanas. La consulta se realizará a través de reuniones dirigidas a las personas y organizaciones sociales; ello no implica un derecho a veto de los ciudadanos sobre el proyecto. (Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM, Gobierno del Perú).

Convención o convenio internacional: Acuerdo entre dos o más estados para resolver o regular la ejecución o desarrollo de sus relacio-

nes sobre materias de interés recíproco, como los convenios o convenciones postales, monetarias, comerciales. Es, en definitiva, un tratado cuya finalidad no es estrictamente política y que requiere menor solemnidad. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Costumbre: normas jurídicas no escritas, impuestas por el uso. En los ordenamientos del derecho público de los países, la costumbre no tiene ninguna aceptación como fuente de derecho. En los ordenamientos civiles (Codigo Civil, Código de Comercio etc.) sólo ocasionalmente la costumbre tiene algún papel que cumplir por falta de normas específicas aplicables al caso tratado. En el régimen jurídico que rige en el interior de los pueblos y comunidades indígenas, la costumbre, entendida como el conjunto de las instituciones que mantienen y que les han venido por tradición, es fuente fundamental de la regulación de las relaciones internas de la vida comunitaria y del manejo administrativo del patrimonio de la comunidad. Con la adopción del Convenio 169 de 1989 de la OIT, y de algunas disposiciones constitucionales sobre esta materia en los países, se ha hecho un claro reconocimiento de las normas del derecho consuetudinario indígena, como una base legítima para el manejo de sus asuntos de comunidad.

De oficio: En derecho se usa esta expresión para determinar las actuaciones y diligencias, así como las facultades, que pueden realizar los jueces por su propia iniciativa; es decir sin instancia de parte interesada. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: Todos aquellos hechos que puedan representar actos dolosos o delictivos, por atentar contra los derechos de las personas deben ser investigados de oficio por las autoridades competentes, sin necesidad de querrela de parte. En igual sentido los funcionarios de la administración pública tienen que asumir, de oficio, es decir sin que los ciudadanos se los pidan, el cumplimiento de aquellas funciones y tareas que las leyes les han encomendado

Derecho civil: El que regula las relaciones privadas de los ciudadanos entre sí. (Dic. Enciclopédico Espasa).

Derechos fundamentales: En general se reconocen como derechos fundamentales aque-

llos definidos en los Instrumentos jurídicos internacionales (Declaraciones, Convenios y Tratados) y en la mayoría de las constituciones de los países democráticos del mundo, como atributos y garantías esenciales de la persona para el mantenimiento de la vida y la dignidad.

Derechos fundamentales colectivos de los pueblos y comunidades indígenas: Se identifican como tales aquellos atributos reclamados por los pueblos y comunidades indígenas, como esenciales para asegurar su existencia como sociedades culturalmente diferenciadas, con su patrimonio físico y cultural y las posibilidades de definir y alcanzar sus propias opciones de mejoramiento y desarrollo y la de sus integrantes como personas.

Derecho internacional privado: El que tiene por objeto establecer la norma aplicable cuando una misma relación jurídica se ha originado o desenvuelto bajo distintas soberanías. (V. arts. 6° a 14; 138, 139, 949, 1180, 1181, 1205 a 1216, etc. C. Civ. y los tratados de Derecho Internacional Privado de Montevideo de 1889, 1939 y 1940 celebrado entre varios países americanos).

Derecho internacional público: El conjunto de principios que determinan fundamentalmente los derechos y los deberes de los Estados considerados como miembros de la comunidad jurídica de naciones.

Derecho objetivo: Conjunto de normas que forman el ordenamiento vigente. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio)

Derecho privado: El que define y regula los derechos civiles de los individuos entre sí. (Dic. Enciclopédico Espasa).

Derecho público: El que tiene por objeto regular el orden general del Estado y sus relaciones, ya con los súbditos, ya con los demás Estados. (Dic. Enciclopédico Espasa).

Derecho real: Derecho susceptible de ser opuesto a todos y que permite a una persona ejercer un poder sobre un bien: el derecho de propiedad, de servidumbre, de usufructo, etc. Se opone a “derecho personal”.

Derecho subjetivo: Conjunto de facultades que corresponden al individuo y que este puede ejercitar para hacer efectivas las potestades jurídicas que las normas legales le reconocen. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio)

Derecho supletorio: Se considera como tal aquel ordenamiento o conjunto de normas que regulan una materia determinada y que, en ausencia de normas especiales aplicables a la solución de asuntos normalmente sometidos a otro régimen, se aplican para resolver tales asuntos. Se estipula, así, en casi todas las legislaciones americanas que, en ausencia de normas del Derecho Mercantil que permitan resolver un asunto de esta índole, se aplican como derecho supletorio las normas del Derecho Civil. En el ámbito de la legalidad que rige la vida de los pueblos y comunidades indígenas, en algunas legislaciones de Sudamérica se ha aceptado que, en su vida interna, las comunidades se gobiernen por sus propios ordenamientos tradicionales o consuetudinarios. Estos ordenamientos representan, así, el sistema principal. Sin embargo, para la atención o solución de aquellos asuntos que no tienen previstas formas de manejo en los ordenamientos tradicionales, es frecuente que se acuda a resolver el caso con arreglo a las normas del llamado derecho indigenista (conjunto de leyes relativas a indígenas, dictadas por el Estado) o con arreglo a otras normas legales nacionales, normas que representan en este caso el derecho supletorio.

Derechos humanos (o derechos fundamentales de la persona): Son reivindicaciones de unos bienes primarios considerados de vital importancia para todo ser humano, que concretan en cada época histórica las demandas de libertad y de dignidad. Estas reivindicaciones son dirigidas en primera instancia al Estado, y están legitimadas por un sistema normativo o simplemente por el reconocimiento de la comunidad internacional (Angelo Papacchin: Filosofía y Derechos Humanos, Edit. Facultad de Humanidades – Universidad del Valle, Cali, octubre de 1995).

Derechos individuales: Conjunto de aquellos de que gozan los individuos como particulares y que no pueden ser restringidos por los gobernantes. Como medio de garantizarlos, a partir de la Revolución Francesa (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Asamblea Nacional de 1789), se consagran en las cartas fundamentales de casi todos los países occidentales. Son derechos individuales: el derecho a la vida, a la igualdad ante la ley,

al trabajo, a la libertad de pensamiento, de expresión, de reunión, de asociación, de circulación, de defensa en juicio, entre otros. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: En las últimas décadas la expresión de “derechos individuales” ha desapareciendo paulatinamente del uso, para dar lugar a la de “derechos humanos” con la que los especialistas del derecho han creído ajustarse más a la letra y al espíritu de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada en 1948 por las Naciones Unidas.

Derogación de leyes: Según Cabanellas, “se entiende por derogación la abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra posterior, procedente de autoridad legítima. Desde un punto de vista estricto, la modificación parcial de una ley o reglamentación vigente.” Se ha distinguido la abrogación de la derogación, en el sentido de que la primera abarca a la totalidad de un texto legal, mientras que la segunda se refiere a algunas disposiciones del mismo texto. Aun entre abogados, es frecuente el uso de estos términos sin distinciones tan precisas.

Desarrollo sostenible: Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (Artículo 3º. Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia).

Doctrina legal: Suele entenderse como tal el conjunto de reflexiones y de análisis que sobre determinadas materias susceptibles de controversia, y en consideración a las normas legales existentes sobre el caso, realizan los Altos Tribunales de Justicia al tomar sus decisiones, o sea al proferir sus sentencias. A estas decisiones suele dárseles también el nombre de jurisprudencia. También se entiende como doctrina legal, el estudio que los juristas o expertos en determinadas ramas del derecho, cumplen en relación con el entendimiento y la aplicación que debe darse a las leyes existentes.

Dominio: Plenitud de los atributos que las leyes reconocen al propietario de una cosa para disponer de ella. (Dic. Enciclopédico Espasa).

Dominio eminente: Se usa esta expresión en un doble sentido: con referencia al derecho público como la facultad inherente a la soberanía del Estado en relación con los derechos de propiedad privada, para ejercer el dominio sobre todo el territorio de la Nación, imponiendo los gravámenes necesarios para el cumplimiento de sus fines, así como las expropiaciones, limitaciones o prestaciones que para ello sean precisas, y con referencia al derecho privado, se emplea como equivalente a dominio útil. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio)

Dominio útil: el que se posee sobre una cosa, con el derecho de percibir sus frutos, sin ser su propietario (Ramírez Gronda). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Ecosistema: Se entiende por tal un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional. (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Embargo: Es la decisión tomada por el juez en el curso de un juicio, para suspender el poder de disposición del dueño de un bien sobre el mismo, con el fin de asegurar a favor de una de las partes del juicio (generalmente el demandante) el pago de una deuda. El embargo puede ir acompañada de la retención física del bien que queda a órdenes del juez de la causa mientras esta se decide en forma definitiva. “El embargo se llama preventivo cuando tiene como finalidad asegurar los bienes durante la tramitación del juicio, y ejecutivo cuando su objeto es dar efectividad a la sentencia ya pronunciada”. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Especie domesticada o cultivada: Se entiende por tal una especie en cuyo proceso de evolución han influido los seres humanos para satisfacer sus propias necesidades. (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Estado: “Organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”, según Adolfo Posada. “Grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la

autoridad de un mismo Gobierno”, según Capitant. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: La definición del señor Capitant resulta bastante imprecisa; de acuerdo con ella, cualquier grupo en rebeldía podría proclamarse como Estado si presta obediencia a una misma autoridad.

Estado de derecho: Aunque hay muchas opiniones sobre lo que significa esta expresión, hay un cierto acuerdo en el entendimiento de que “es aquel en que los tres poderes del gobierno, interdependientes y coordinados, representan, conforme a la conocida frase de Lincoln, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. A este respecto dice Sánchez Viamonte: ”Los tres poderes o ramas del gobierno – pertenecientes a un tronco común – nacen del pueblo en forma más o menos directa. Los tres actúan, pues, en su nombre, bajo el imperio de las normas constitucionales. El gobierno es la colaboración y concurrencia de los tres, identificados a través de la norma jurídica, que fundamenta y caracteriza al Estado de Derecho”. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Estatuto: Establecimiento, regla con fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo// Por extensión, cualquier ordenamiento eficaz para obligar: contrato disposición testamentaria etc. // Con sentido más jurídico, “régimen de derecho al cual están sometidas las personas o las cosas en relación con la nacionalidad o el territorio (Dic. Academia). En los derechos civil y comercial, se llama Estatutos las normas reglamentarias que rigen la formación, el funcionamiento y la disolución de las asociaciones y sociedades. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio)

Estelionato: Delito que comete quien contrata de mala fe sobre cosas ajenas, como si fueran propias, o sobre cosas gravadas como si se encontraran libres. Representa una modalidad de la estafa. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Excepción: En sentido amplio equivale a la oposición del demandado frente a la demanda. Es la contrapartida de la acción. En sentido restringido constituye la oposición que, sin negar el fundamento de la demanda, trata de impedir

la prosecución del juicio paralizándolo momentáneamente o extinguiéndolo definitivamente, según se trate de excepción dilatoria o perentoria. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio)

Exención: dispensa total o parcial, otorgada por ley, del cumplimiento de la obligación tributaria.

Expropiación: Acción o efecto de expropiar, de desposeer de una cosa a su propietario dándole en cambio una indemnización justa. Se entiende que la facultad de expropiar está reservada a los organismos estatales, provinciales y municipales, y a condición de que se efectúe por causa de utilidad pública, calificada por ley y previamente indemnizada. En los casos de expropiación, se exige: a) declaración de utilidad pública de la obra, b) declaración de que su ejecución exige indispensablemente el todo o parte del inmueble que se pretende expropiar, c) justiprecio de lo que se haya de enajenar o ceder y d) pago del precio que representa la indemnización. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Forma legal: La impuesta por un precepto legislativo para ciertos actos jurídicos. Se opone a la forma libre. Puede hablarse también de formalidad legal o formalidad jurídica. Un ejemplo de ello son los contratos que se celebran para la enajenación o venta de bienes inmuebles, los que, regularmente debe realizarse mediante escrituras públicas y ante notario autorizado.

Frutos, y frutos naturales: El producto o resultado de los bienes o cosas. Pueden ser naturales, civiles o industriales, y resultar sea del trabajo material o inmaterial, o del uso o privación del uso de una cosa. Los frutos naturales son los productos espontáneos de la naturaleza; los industriales, el resultado del trabajo del hombre, y los civiles los que integran la renta producida por la cosa (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). A propósito de los llamados frutos naturales, se observa que la mayoría de las legislaciones civiles de los países suramericanos (contenida en los Códigos Civiles), atribuye a los propietarios de los bienes de la naturaleza la propiedad de los frutos naturales de esta. La revisión de esta materia resulta de particular interés para los pueblos indígenas en relación con

el dominio de algunos de los llamados recursos naturales renovables, especialmente de los bosques. La razón estriba en que un buen número entre los mismos Estados que reconocen a los indígenas la plena propiedad sobre la tierra, mantienen o cultivan la pretensión de atribuirse el dominio de los bosques de las tierras indígenas reconocidas en propiedad. Esta política o proyecto de política estatal no sólo resulta antagónica a la filosofía que sustenta todo el orden jurídico civil establecido, sino que entraña en su naturaleza como acto jurídico un carácter confiscatorio.

Función social: Es la que cumple el Estado mediante el desarrollo de ciertas actividades económicas, sanitarias, , sociales y políticas, específicamente determinadas, que contribuyen directa o indirectamente al bienestar de la población. El Estado no se concibe si no es actuando en esa forma, puesto que él mismo está formado por la sociedad misma a la cual representa. Pero la función social afecta también al orden privado de las relaciones y se caracteriza especialmente en la propiedad, en el capital y en el trabajo, cuyo ejercicio y disfrute puede beneficiar a los particulares, pero siempre que con ello no se perjudique el interés de la comunidad. En ese sentido la función de la propiedad ha sido definida por Angel Ossorio como “el derecho de usar, disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza, en servicio de la sociedad y para provecho del propietario”. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio)

Grupo étnico: Corresponde a un sector de población cuyos miembros comparten, por tradición, un pasado histórico y de origen, unos patrones culturales y una voluntad más o menos generalizada de mantenerlos, factores todos que distinguen a sus miembros de otros sectores de la sociedad nacional a la que pertenecen. (Sánchez Enrique y otros, Derechos e Identidad, Coama y Disloque Editores, Santafé de Bogotá, 1993).

Habeas hábeas: Derecho del ciudadano detenido o preso a comparecer inmediata y públicamente ante un juez o tribunal para que, oyéndolo, resuelva si su arresto fue o no legal, y si debe alzarse o mantenerse. Es término del derecho de Inglaterra, que se ha generalizado. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua).

Habitat: El Convenio de la Diversidad Biológica define este concepto como “el lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o una población.” El concepto ha tenido su origen y tiene su aplicación más frecuente y extendida en el ámbito de las ciencias que se ocupan de la vida y el comportamiento de las especies vegetales y animales. Con un sentido poco riguroso, aunque mucho menos frecuente, se ha empleado por algunas entidades de gobierno e investigadores para hacer referencia a las tierras que componen el ámbito tradicional de vida de las sociedades indígenas. La Constitución y algunas normas legales venezolanas lo aplican con este sentido, como un equivalente del término territorio cuya adopción, por algunas reticencias de orden político o jurídico, parecen encontrar inconveniente.

Hipoteca: Derecho real que se constituye sobre bienes inmuebles, para garantizar con ellos la efectividad de un crédito en dinero a favor de otra persona. Generalmente el inmueble gravado es propiedad del deudor, pero también una persona que no es la deudora puede constituir hipoteca sobre un inmueble suyo para responder de la deuda de otra persona. A efectos hipotecarios, las aeronaves son consideradas como bienes inmuebles. En cualquier supuesto el bien hipotecado no sale del poder del propietario hasta el momento del vencimiento de la deuda (que puede no ser el de vencimiento de la hipoteca). Si el deudor no paga, el acreedor tiene el derecho de obtener el pago de su crédito sobre el inmueble hipotecado, mediante un procedimiento judicial ejecutivo. Con el importe de la venta del bien se cubren la deuda principal, los intereses y las costas; queda el remanente, si lo hubiere, a favor del propio deudor. Si la deuda es pagada a su vencimiento, queda levantada la hipoteca; como también si, pendiente la deuda, transcurriese un determinado plazo desde la inscripción del gravamen en el Registro correspondiente. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Ignorancia de la ley: Desconocimiento de la Ley. ... Durante varios siglos, el tema de la ignorancia ha sido objeto de dudas y discusiones en lo que a su alcance se refiere, porque partiendo del supuesto de que todo el mundo debe cono-

cer la ley, o premisa considerada como axiomática, se llegaba a la conclusión de que su desconocimiento – es decir, su ignorancia – no excusaba a nadie de su cumplimiento: la ignorancia de la ley no sirve a nadie de excusa. No cabe desconocer que los argumentos que sirven de base a tal principio son en realidad de mucho peso, porque de otro modo, si bastase la alegación y aún la prueba de la ignorancia de la ley para justificar su incumplimiento, el orden y la seguridad jurídicos quedarían gravemente afectados. Mas en cuanto se sale del terreno especulativo para entrar en el examen práctico, se advertirá lo inadecuado del axioma, porque la creciente complejidad de la vida moderna y de las leyes que la reflejan hace imposible que la gente iletrada, a veces analfabeta, tenga conocimiento de la legislación, difícil incluso para las personas letradas (...). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: Los debates sobre esta materia han llevado a que algunas legislaciones, sin hacer una revisión total del axioma, hayan introducido algunas normas de carácter ecléctico que procuran algunos paliativos al rigor del axioma, como ha sucedido en la legislación mexicana. Dentro de los nuevos lineamientos de políticas nacionales de los países latinoamericanos con los Pueblos Indígenas, podría señalarse que el viejo axioma sobre la ignorancia de la Ley ha sufrido un cambio radical. Una lectura del Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas así lo demuestra.

Imprescriptibilidad: La prescripción es una forma de adquirir el dominio de ciertos bienes por la ocupación o posesión regular y tranquila de los mismos durante cierto tiempo. Así, por lo regular la ocupación de los bienes inmuebles (fincas, casas etc.) puede dar lugar a que el ocupante, según lo determinado en las leyes civiles (Código Civil) de cada país (5, 10, 15, 20, 30 años etc.) pueda pedir a los órganos de justicia que declaren como de su propiedad el bien ocupado por haber mantenido la posesión del mismo durante el tiempo exigido por la Ley. También se habla de prescripción respecto a las obligaciones de la persona puede tener contraídas con terceros. En este caso la prescripción, significa la extinción de la obligación por el transcurso de un determinado lapso de tiempo. El fe-

nómeno o hecho de la **Imprescriptibilidad** se presenta cuando la ley determina que ciertos bienes no son susceptibles de adquisición por prescripción, es decir que sobre los bienes declarados imprescriptibles por el Estado la posesión, aunque sea ininterrumpida, pacífica y por largo tiempo, no da derecho a ser declarado dueño. No son prescriptibles aquellos bienes que la ley ha declarado como imprescriptibles. Así, generalmente son declarados imprescriptibles los bienes de propiedad del Estado. En los nuevos ordenamientos constitucionales y legales sobre tierras indígenas, un buen número de países ha determinado que las tierras indígenas son imprescriptibles, es decir, los terceros no pueden acceder a su dominio aunque las posean quieta y tranquilamente por mucho tiempo.

Incapacidad: Defecto o falta total de capacidad, de aptitud para ejercer derechos y contraer obligaciones. La incapacidad puede ser absoluta o relativa. La absoluta es la ineptitud total para los actos jurídicos. Se encuentran en situación de incapacidad absoluta según algunos códigos: a) las personas por nacer, b) los menores impúberes, c) los dementes, d) los sordomudos que no pueden darse a entender por escrito, e) los ausentes declarados tales en juicio. Los incapaces absolutos son representados por sus padres o tutores, según sean menores o mayores de edad. La incapacidad relativa, la que se limita a determinados actos, por dejar en libertad para realizar los restantes negocios jurídicos. También la que puede subsanarse con la asistencia, autorización o concurso de un representante legal. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Inalienabilidad: Cualidad de lo que por naturaleza o ley no cabe enajenar, transferir a otro. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: Las legislaciones de los países suelen declarar como inalienables los patrimonios de familia. En varios nuevos ordenamientos sobre indígenas, las tierras de éstos son inalienables, es decir su propiedad no puede ser transferida a otras personas.

Indemnización: Resarcimiento de un daño o perjuicio. En lo civil, quien por su negligencia o culpa causa un daño a otro está obligado a reparar el perjuicio causado, y aún no existiendo

ni culpa ni negligencia, cuando conforme a la ley se tiene que responder por los daños causados por otras personas tenidas a su cargo o bajo su dependencia, o por el simple hecho de las cosas de que es propietario o guardador. Así mismo, el perjuicio causado por el incumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o extracontractuales, se resuelve por el resarcimiento económico. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: En lo penal, la comisión de actos delictivos puede dar lugar a resarcimiento de daños a favor del ofendido o de sus deudos. Igual cosa sucede en el campo laboral, como resultado del incumplimiento injustificado de los contratos por parte de patronos y trabajadores.

Inembargable: Lo no susceptible de embargo, por declaración legal, fundada en el carácter vital para la subsistencia del deudor y los suyos o para su continuidad laboral y obtención de nuevos medios con qué superar su temporal insolvencia. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: Entre los bienes declarados inembargables por las leyes de algunos países, se encuentran las tierras de los pueblos y comunidades indígenas.

Interpretación: acción o efecto de interpretar, de explicar o de declarar el sentido de una cosa, principalmente el de los textos faltos de claridad. Jurídicamente tiene importancia la interpretación dada a la Ley por la jurisprudencia y por la doctrina, así como la que se hace de los actos jurídicos en general y de los contratos y testamentos en particular, ya que en ocasiones sucede que el sentido literal de los conceptos resulta dubitativo o no coincide con la que se presume haber sido la verdadera intención de los contratantes o del testador; interpretación indispensable para hacer que, como es justo, la voluntad de los interesados prevalezca sobre las palabras. Las leyes de partidas definían la interpretación como la verdadera, recta y provechosa inteligencia de la ley según la letra y la razón. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: Según quién haga la interpretación, esta puede denominarse: auténtica, si se deriva de lo expuesto por los legisladores al momento de discutirla y darle aprobación; usual, si la hacen los tribunales de justicia; y doctrinal, si

es el resultado del examen que de ella hacen los juristas o expertos en derechos.

Jerarquía normativa, o jerarquía en las leyes: Es el orden que en los Estados se ha señalado a las leyes para su aplicación preferencial, cuando se presenta el fenómeno de la incompatibilidad o contradicción entre ellas. Cada Estado determina este orden jerárquico. Sin embargo, hay algunos principios que parecen tener acogida general, así: sobre todos los ordenamientos prima la aplicación de las normas constitucionales; entre normas de carácter general y normas de carácter especial, prima la aplicación de la norma especial; entre normas generales, o entre normas especiales, de un mismo código u ordenamiento, prima la norma posterior. En materia penal, la ley favorable al reo tiene aplicación preferencial frente a la desfavorable. Se ha aceptado también, regularmente, que las normas de los tratados y Convenios, sobre todo si dicen relación con los derechos humanos, tienen un rango equivalente o sólo inferior al de la Constitución del país.

Jurisdicción: Es la acción de administrar el derecho, no de establecerlo. Es, pues, la función específica de los jueces. También la extensión o límite del poder de juzgar, ya sea por razón de la materia, ya sea por razón del territorio, si se tiene en cuenta que cada tribunal no puede ejercer su función juzgadora sino dentro de un espacio determinado y del fuero que le está atribuido. En este último sentido se habla de jurisdicción administrativa, civil, comercial, correccional, criminal, laboral etc. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: En los nuevos ordenamientos constitucionales de varios países latinoamericanos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) se ha dado vida a la llamada jurisdicción indígena, llamada así la asignación de funciones de administrar justicia dentro del ámbito de sus dominios territoriales a las autoridades indígenas de las comunidades. Aunque estas jurisdicciones indígenas debían ser objeto de un desarrollo legal, en algunos países todavía este desarrollo no se ha dado.

Jurisprudencia: Es la interpretación que de la Ley hacen los tribunales para aplicarla a los casos sometidos a su jurisdicción... Está formada por el conjunto de sentencias dictadas por los

miembros del poder judicial sobre una misma materia. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: En algunos países sólo se considera como jurisprudencia al conjunto de las decisiones de los Altos Tribunales de Justicia, y cuando esta es reiterada sobre un mismo asunto, puede constituir doctrina de forzosa adopción para los jueces de inferior categoría.

Ley agraria: Toda la concerniente al campo, su explotación, propiedad y régimen de fomento agrícola. Cualquiera que implanta una reforma agraria. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: En casi todos los países latinoamericanos, a partir del programa llamado de La Alianza para el Progreso, impulsada por la administración del Presidente Kennedy, se aprobaron durante la década de los años sesenta diversos ordenamientos de Reforma Agraria y en ellos se aprobaron algunas normas especiales que hablaban de la legalización de las tierras a las comunidades indígenas.

Ley civil: La que establece los derechos generales de que los hombres gozan en sus relaciones privadas, las obligaciones que les incumben y la trascendencia de los actos y contratos. El Código Civil. Aunque prevé sanciones, y resarcimientos económicos desde luego, por la ausencia de penas contra la personas, se contraponen a la ley penal, y por referirse a la generalidad de los hombres y en relaciones sociales más amplias, se opone a la ley militar y la canónica. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Material genético: Se entiende por tal todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de la herencia. (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Ministerio público: Llamado así mismo ministerio fiscal, es la institución estatal encargada, por medio de sus funcionarios (fiscales o personeros etc.) de defender los derechos de la sociedad y del Estado. Es, además, por lo menos en algunos países, el órgano de relación entre el poder Ejecutivo y el Poder Judicial... (...). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Nación: Conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno. // Territorio

de ese mismo país. // Conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común. (Dic. Enciclopédico Espasa).

Oneroso: Jurídicamente hace referencia aquellos actos de prestaciones o negociaciones recíprocas, o, dicho en otros términos, lo que no se adquiere a título gratuito. En ese sentido se habla de contrato y legado oneroso, cuando la transmisión de los bienes se ha hecho mediante precio o con alguna carga. Constituye el concepto opuesto a lucrativo. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Participación: Intervención activa de la ciudadanía, especialmente de las personas que potencialmente podrían ser impactadas por el desarrollo de un proyecto minero o energético, en los procedimientos de aprobación de estudios ambientales. (RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 596-2002-EM/DM, Gobierno del Perú). Nota:

Patente: Título, documento o despacho, librado por autoridad competente que permite el desempeño de un empleo, el ejercicio de una profesión o el disfrute de un privilegio. Permiso gubernamental para el ejercicio de ciertos comercios o industrias, mediante el pago de una cuota o derecho para ello señalada. Certificado que protege un invento o alguna otra actividad u objeto de la industria. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Patria potestad: Conjunto de derechos, deberes y obligaciones conferidos por la ley a los padres para que cuiden y gobiernen a sus hijos desde la concepción hasta la mayoría de edad o la emancipación, así como para que administren sus bienes en igual período. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Patrimonio: etimológicamente hace referencia al conjunto de bienes que se heredan del padre o de la madre. La academia entiende por patrimonio, además de lo que queda dicho, los bienes propios adquiridos por cualquier título. En una definición más jurídica, el patrimonio representa una universalidad constituida por el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a una persona y que pueden ser apreciados en dinero. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio) Nota: Las asociaciones, las comunidades y las personas jurídicas en ge-

neral también pueden ser dueñas de patrimonio. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, su patrimonio puede estar constituido por todos aquellos bienes del dominio comunal, como sus tierras con todos sus lugares sagrados, las casas y edificaciones de uso comunal, los recursos naturales que les hayan sido reconocidos en propiedad, o el derecho de usufructo de estos bienes si sólo éste les ha sido reconocido etc. Dentro de cada comunidad, cada familia tiene también su patrimonio propio representado en los bienes de su exclusivo uso y propiedad. Con un sentido que trasciende el interés económico, se puede hablar en el caso de los indígenas, de otro tipo de patrimonio: el que representa su tradición histórica, el conjunto de sus valores culturales, conocimientos, formas de trabajo etc.

Persona de derecho privado: Denominación que algunos autores reservan a la variedad de personas abstractas que fundan los particulares y en interés individual. Pertenecen a este género las sociedades y asociaciones. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio)

Persona de derecho público: Cualquiera de las corporaciones que dan estructura a la convivencia humana, con permanencia, normatividad y coacción. Tales son el Estado, la Región, la Provincia, el Municipio y las entidades locales menores. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio). Nota: también pueden ser enunciadas como de este género la gran variedad de institutos y organismos públicos que han sido creados en los distintos países para el cumplimiento de funciones públicas, en especial para la prestación de servicios públicos, muchos de los cuales gozan de cierta autonomía administrativa y manejan su propio presupuesto.

Persona Jurídica: Ser o entidad capaz de derechos y obligaciones aunque no tiene existencia individual física; como las corporaciones, asociaciones, sociedades y fundaciones (Dic. De la Lengua).

Persona natural: El hombre o la mujer como sujeto jurídico, con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones. La calificación recalca su condición de ser por naturaleza, para contraponerla a la persona abstracta o jurídica. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Personería: Calidad jurídica o atributo inherente a la condición de personero o representante de alguien. En el derecho procesal se emplea en el sentido de personalidad o de capacidad legal para comparecer en juicio, así como también en el de representación legal y suficiente para litigar. Trátase, pues, tanto de la aptitud para ser sujeto de derecho cuanto para defenderse en juicio. La falta de personalidad o personería permite a la parte contraria alegar ese defecto por vía de excepción.

Perturbación de la posesión: Privación de ella o intento de arrebatarle la que corresponde a un propietario, a un poseedor legítimo o a un simple tenedor de un bien, por alguien que carece de título. Según sea esa perturbación cabe la defensa, o bien para que el poseedor pueda mantener, aunque amenazada, la posesión, o bien para recuperarla si la hubiere perdido, siempre y cuando no se hubiere consolidado una situación posesoria de hecho, que suele alcanzarse, según cada legislación, después de pasado cierto tiempo.

Petición, derecho de...: Es el derecho reconocido constitucionalmente a favor de todos los habitantes del país para dirigirse a las autoridades públicas y reclamar u observar ante ellas alguna cosa o, más propiamente, algún derecho que les interese. Ese derecho de petición que es propio de los ciudadanos, suele, sin embargo, estar prohibido a las fuerzas armadas (porque entonces la petición podría tener los caracteres de coacción), así como a la reunión de personas que, atribuyéndose los derechos del pueblos, pretenda peticionar a su nombre, porque el hecho configurarían el delito de sedición. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Poder público: La potestad inherente al Estado y que lo autoriza para regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos viven en el territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas. // Cada uno de los poderes fundamentales del Estado. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Posesión: Acto de poseer o tener una cosa corporal con el ánimo de conservarla para sí o para otro. (Dic. Enciclopédico Espasa).

Posesión de buena fe: la que ostenta el que está, por ignorancia o error de hecho, persuadi-

do de su legitimidad. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Posesión de mala fe: la que se ostenta con conocimiento de su ilegitimidad. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Posesión ilegítima: la que se tiene sin título o por uno nulo; la adquirida por un modo insuficiente, o del que no tenía derecho para poseer la cosa o para transmitirla. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Posesión inmemorial: Aquella que va más allá de la memoria de los hombres más ancianos, de suerte que no hay ninguno que tenga conocimiento de su origen (Escriche). Nota: Este tipo de posesión, dentro del modo de adquirir el dominio por prescripción, presta mérito para hacer prescribir a favor del poseedor todo cuanto no sea imprescriptible.

Posesión legítima: la que deriva del ejercicio de un derecho real, constituido en conformidad con las disposiciones de la ley. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Posesión pro indiviso: La que tienen dos personas sobre una misma cosa, pero concurrentemente, sin conflicto por la totalidad, que voluntariamente comparten. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Posesión viciosa: Llámase así la que se ejerce sobre cosas muebles adquiridas por hurto, estelionato o abuso de confianza, o sobre inmuebles adquiridos con violencia o con clandestinidad, así como también cuando, siendo precaria, se haya tenido por un abuso de confianza. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Predio: Denominación de origen romano, algo en desuso fuera de las normas del derecho, para referirse a cualquier finca o propiedad inmueble. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Predio dominante: El que cuenta con una servidumbre a su favor sobre otro, que por ello es denominado como predio sirviente. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Predio sirviente: El que está sujeto a una servidumbre a favor de otro fundo, denominado por tal causa predio dominante. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Prenda agraria: En varios países latinoamericanos es la garantía especial que, en respaldo

de préstamos en dinero a su favor, ofrecen los campesinos prestatarios aportando como respaldo los instrumentos de labranza, los animales domésticos de la empresa, los muebles afectados a las actividades, los frutos o cosechas pendientes, las maderas, los productos de la actividad minera. Ocurre normalmente que el deudor mantiene la posesión de la cosa objeto de la prenda en su poder, con las responsabilidades legales o las contractuales que se determinen.

Prescripción adquisitiva de dominio: véase Imprescriptibilidad.

Prevaricato: Acción delictiva en la que incurren los funcionarios públicos y los jueces cuando a sabiendas o por ignorancia inexcusable, profieren resoluciones o dictámenes de injusticia manifiesta.

Principio de separación de los poderes: Clave del derecho político que se basa en la independencia del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, como esencia de un régimen de dignidad ciudadana y como garantía contra el despotismo. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Procedimiento: Normas reguladoras para la actuación ante los organismos jurisdiccionales, sean civiles, laborales, penales, contencioso administrativos etc. Guillien y Vincent dicen que el procedimiento es el conjunto de formalidades que deben ser seguidas para someter una pretensión a la justicia. El procedimiento se llama escrito cuando las actuaciones judiciales se realizan en esa forma; oral, cuando se desarrollan verbalmente; y mixto, cuando unas actuaciones son escritas y otras orales. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Procedimiento administrativo: El que no se sigue ante la jurisdicción judicial sino ante los órganos dependientes del poder Ejecutivo, cuyas resoluciones son generalmente impugnables ante los órganos del poder judicial. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Procedimiento civil: El normal o típico de las leyes procesales: el seguido ante la jurisdicción ordinaria. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Procedimiento contencioso administrativo: Lo constituyen la serie de trámites, diligencias, pruebas y resoluciones, propios de la jurisdicción contencioso administrativa, en la que pue-

den impugnarse los actos del Poder Ejecutivo en esa vía especial. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Proceso: En un sentido amplio equivale a juicio, causa o pleito. En la definición de algún autor, la secuencia, el desenvolvimiento, la sucesión de momentos en que se realiza un acto jurídico. En un sentido más restringido, el expediente, autos o legajo en que se registran los actos de un juicio, cualquiera que sea su naturaleza. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Propiedad: Derecho o facultad de disponer de una cosa, sin intervención de otras personas, y de reclamar la devolución de ella si está en poder de otro. (Dic. Enciclopédico Espasa). Nota: Esta definición se refiere fundamentalmente a la propiedad privada individual.

Derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes (Código Civil Español).

Pueblo indígena: Es la colectividad humana que mantiene una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la Colonia cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la sociedad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones. (Art. 3º. Ley 445 de 13 de Diciembre del 2002, sobre el Régimen de propiedad Comunal Indígena en Nicaragua).

Pueblos indígenas en aislamiento voluntario: Con esta expresión se ha identificado en los últimos años, especialmente en el Derecho Internacional y en algunas legislaciones, como la del Perú, a las varias sociedades o agrupaciones indígenas que mantienen apenas esporádicos, o muy fugaces, contactos con otros sectores de la sociedad nacional en la jurisdicción nacional donde habitan. Diversos esfuerzos de reflexión y de adopción de medidas legales y administrativas se han realizado en algunos países, para procurar algún nivel de seguridad y tranquilidad para estas agrupaciones. Algunas organizaciones indígenas, como la Aidesep del Perú, han mostrado especial preocupación en la demanda de atención a estas poblaciones. Sólo algunos muy tímidos ordenamientos se han aprobado en los países que cuentan con estos núcleos indígenas.

Y en materia de medidas de orden práctico, si se exceptúa la definición de algunos espacios territoriales como áreas de asentamiento exclusivo, poco o casi nada se ha hecho. Sobre muchos de los territorios tradicionales de estos pueblos, algunos ya reconocidos legalmente a su favor, sigue cumpliéndose el avance de la colonización, de la minería, de la explotación maderera o de las grandes multinacionales del petróleo con licencias de los mismos gobiernos.

Ratificación de tratados: Los convenios internacionales suelen tener dos fases aprobatorias, la inicial, en que las partes concuerdan en un texto, y la que les da autoridad de ley en cada país. Esto último configura la ratificación, que suele corresponder al parlamento, donde no lo usurpa o substituye el Poder Ejecutivo. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Recurso administrativo: Denomínase así cada uno de los que los particulares pueden interponer contra las resoluciones administrativas y ante los propios organismos de la administración pública. En términos generales, puede decirse que esos recursos son el de reposición o reconsideración, que se interpone ante la autoridad u organismo que haya dictado la resolución impugnada, y el de apelación, que se interpone ante el superior, dentro siempre de la vía administrativa (o gubernativa) y hasta agotarla. Una vez terminada ésta, la impugnación se ha de hacer ante la autoridad judicial, generalmente por el trámite contencioso administrativo. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Recurso legal: Se llama así a todo medio que conceden las leyes de procedimiento a las personas para impugnar o contradecir las decisiones que hayan sido proferidas por las autoridades judiciales o administrativas, a fin de subsanar los errores de fondo o los vicios de forma en los que se hubiese incurrido. Esta clase de recursos se otorgan a las personas que, dentro de un juicio, se sienten lesionadas por una decisión de autoridad. En un sentido más amplio, podría decirse que es todo medio o procedimiento del que, con arreglo a las leyes, podría hacer uso la persona natural o jurídica que se sintiese afectada por una decisión de la autoridad o de un particular.

Recursos biológicos: Se entiende por tales los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones o cualquier otro tipo de componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad. (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Recursos genéticos: Se entiende por tal el material genético de valor real o potencial. (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Recursos naturales no renovables: El concepto ha ocupado la atención de muchos expertos y por mucho tiempo y los resultados no arrojan una sola definición. Un elemento útil para la identificación de los bienes que son catalogados como RNNR es el de su desintegración con el uso y aprovechamiento y la imposibilidad de reproducirlos, de renovarlos como su nombre lo indica. Esto entendido y sin intentar su definición, cabría incluir en la denominación: todos los minerales que se encuentran en el suelo y en el subsuelo y materiales fósiles como el carbón y el petróleo que tienen aprovechamiento especial como combustibles.

Recursos naturales renovables: Es deber del Estado y la sociedad preservar, conservar, restaurar y promover el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, *entendidos para los fines de esta Ley, como recursos bióticos, flora y fauna, y los abióticos como el agua, aire y suelo con una dinámica propia que les permite renovarse en el tiempo.* (Art. 32, Ley 1333 de 23 de Marzo de 1992, Ley de Medio Ambiente de Bolivia).

Reforma agraria: El concepto se refiere a una modificación de la distribución y de la explotación de la tierra, a fin tanto de impedir la subsistencia de predios improductivos, como de favorecer a las clases rurales desposeídas, limitando la propiedad excesiva de los terratenientes. (...). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Regalía: Esta palabra tiene muy diversos significados. Uno de los más frecuentes hace referencia a la cantidad que se paga en virtud del uso o goce de patentes, marcas, derechos de autor, procedimientos o derechos de exploración o explotación de recursos naturales.

Registro de propiedad: Institución destinada a inscribir la titularidad y condiciones de do-

minio de los bienes inmuebles. Constituye un elemento importante en la contratación sobre este tipo de bienes, como garantía para las partes contratantes, no sólo en lo que se refiere al bien en sí mismo, sino también en lo relativo a las circunstancias del propietario (inhibiciones, embargos, promesas de venta etc.). También se inscriben en el Registro, los derechos reales que pueden recaer sobre los inmuebles.

Reglamento: Toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. La disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley (v.) o para completarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden, bando etc. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Reivindicación: Recuperación de lo propio tras despojo ajeno o indebida posesión (ver acción reivindicatoria). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Reivindicar: Con derecho o sin él, reclamar judicialmente el dominio de algo. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Resguardo indígena: Institución de la legislación colombiana, a través de la cual se hace a los indígenas del país el reconocimiento del dominio de las tierras que han poseído tradicionalmente. Es una figura de carácter especial. Como forma de propiedad otorga a los indígenas el pleno dominio de la tierra, en forma colectiva y a perpetuidad, con las características de inembargable, inalienable e imprescriptible. Como régimen de vida de un pueblo o comunidad indígena, representa una forma de organización del grupo con un amplio grado de autonomía para el manejo de sus asuntos internos, con poder para administrar el espacio físico, ejercer derechos y contraer obligaciones frente a personas no indígenas, regular la conducta de los asociados, definir alternativas de desarrollo propias y mantener sus propias formas de justicia y administración, con arreglo a sus ordenamientos consuetudinarios.

Reunión participativa: Aquélla que es convocada por la autoridad o el Titular del proyecto, y que se realizará utilizando alguna metodología preestablecida para dar a conocer información y recoger opiniones de manera sistemá-

tica. (Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM, Gobierno del Perú).

Separación de los poderes: Véase Principio de Separación de los Poderes.

Servidumbre: Derecho en predio ajeno que limita el dominio en éste y que está constituido a favor de las necesidades de otra finca perteneciente a distinto propietario o de quien no es dueño de la gravada. (Dic. Acad.) // Carga establecida sobre un inmueble, para uso y utilidad de otro inmueble perteneciente a un propietario distinto. (Capitant). El inmueble que sufre el gravamen se llama predio sirviente, y el inmueble favorecido con la servidumbre, se llama predio dominante.

Servidumbre forzosa o legal: La que es posible imponer contra la misma voluntad del dueño del predio sirviente, porque la ley así lo autoriza, como las servidumbres de tránsito, medianería, desagüe etc. Esta servidumbre equivale a la servidumbre legal. Es la opuesta a la servidumbre voluntaria o convencional, que se establece por un acuerdo entre los dueños de los predios dominante y sirviente.

Servidumbre natural: Es la que se origina en la situación natural de las tierras, como la que se da entre dos predios con relación a las aguas que pasan por el declive de uno a otro.

Territorio (según el derecho internacional): Superficie terrestre en la que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Territorios étnicos: En algunos países, cuando aún los Estados no disponían de un procedimiento administrativo especial para cumplir el reconocimiento del dominio de las tierras tradicionales a los indígenas (especialmente cuando se acogía la decisión de reconocer una extensión considerable), se acogió la idea de hacerles un reconocimiento de este dominio a través de una decisión del Gobierno Nacional, otorgándole a los espacios reconocidos el nombre de Territorios Étnicos. Así ocurrió, por ejemplo, en El Ecuador cuando el Estado reconoció en Abril de 1990, algo más de seiscientos mil hectáreas al Pueblo Huaorani. Y ocurrió en Bolivia, con el reconocimiento, entre 1990 y 1992, de un número significativo de los llamados Territorios étnicos o multiétnicos, a través de Decretos Su-

premos, en tierras de la región de las Tierras Bajas, o selváticas, del país. La validez de estas determinaciones ha sido cuestionada y, en algunos casos como en el de Bolivia, sometida a revisión y convalidación a través de leyes posteriores.

Territorios indígenas: Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por un pueblo o una comunidad, parcialidad o grupo indígena, con sentido de pertenencia patrimonial, histórica y cultural. El concepto comprenden también aquellas tierras que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

Tierras baldías o fiscales: La expresión de tierras baldías ha sido frecuente en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas, para hacer referencia a todas aquellos espacios físicos del territorio nacional sobre los cuales nadie podía presentar títulos escritos que acreditaran su dominio. En otros términos, se hacía referencia a todas aquellas áreas sobre las cuales no se podía acreditar que, en algún momento, hubieran salido del dominio eminente del Estado. A estas mismas tierras, en la mayoría de los países, se les ha dado también la designación de tierras fiscales, y, normalmente, han sido bienes de libre disposición para el Estado que las ha aplicado a muy diversos fines: a ser adjudicadas a colonos que en ellas se establezcan, a ser rematadas en pública subasta para proveer de recursos al fisco, al pago de servicios hechos al Estado, a ser utilizadas para el aprovechamiento de sus recursos naturales de toda índole, a establecer reservas de servicio público etc. Buena parte de estas tierras han constituido el habitat o espacio tradicional de vida de numerosos Pueblos Indígenas. Sin embargo, sólo en las últimas décadas, se ha admitido por los estados la obligación del reconocimiento de los derechos que sobre ellas han tenido sus ancestrales poseedores. Aún no han sido revisados estos conceptos de tierras baldías o fiscales, pero se impone cada vez más la necesidad de hacerlo frente a una realidad que los mismos Estados ya han empezado a entender y a aceptar.

Tierras comunitarias de origen: Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a

los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de Organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles. (Artículo 41, numeral 5º. Ley de Reforma Agraria, No. 1715 del 18 de Octubre de 1996, Bolivia).

Tierras o propiedades comunarias: Las Propiedades Comunarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles. (Artículo 41, numeral 6º. Ley de Reforma Agraria, No. 1715 del 18 de Octubre de 1996, Bolivia).

Tierras indígenas o de indígenas: Con la expresión, se hace alusión a aquellas superficies geográficas que tradicionalmente han ocupado y poseído, u ocupan y poseen, los indígenas, como pueblos o comunidades y con sentido de pertenencia patrimonial.

Titular: Quien goza legítimamente de un derecho declarado o reconocido a su favor. El que figura como dueño o principal en una cosa o caso. Aquel que ejerce un cargo por derecho propio o nombramiento definitivo, a diferencia de substitutes, reemplazantes o interinos. (Dic. De Derecho Usual).

Titular del proyecto: Personas naturales y/o jurídicas, nacionales o extranjeras que pretenden realizar un proyecto minero o energético que requiera la evaluación del Ministerio de Energía y Minas. (Resolución Ministerial No. 596-2002-EM/DM, Gobierno del Perú).

Título: Origen o fundamento jurídico de un derecho u obligación y su demostración auténtica. Se dice por lo común del documento en el que consta el derecho a una hacienda o predio. Demostración auténtica del derecho con que se posee una hacienda u otros bienes. (...). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Tradición: Según la academia, y en lenguaje forense, entrega; representa el acto mediante el cual una persona pone en poder de otra una co-

sa. Constituye, pues, el elemento material de la transmisión, por lo cual, antes de la tradición, el que ha de recibir la cosa no adquiere ningún derecho real sobre ella. (...) (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Transacción: Acto jurídico bilateral por el cual las partes, haciéndose concesiones recíprocas, extinguen obligaciones litigiosas o dudosas. Es, pues, una de las formas de extinción de las obligaciones. Las cláusulas de una transacción son indivisibles. Las transacciones hechas en el caso de los litigios no son válidas sino presentándolas al juez de la causa, firmadas por los interesados, y deberán ajustarse a las normas establecidas por la ley procesal. El juez se limitará a examinar si concurren los requisitos para su validez, y la homologará en caso afirmativo o rechazará en caso negativo, supuesto en el cual continuará el juicio. Las normas establecidas para la ejecución de sentencias son aplicables a la de las transacciones judicialmente homologadas. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Tratado general: El suscrito por dos o más Estados, a fin de establecer de mutuo acuerdo las normas que han de regir aspectos fundamentales de sus relaciones, con complejidad de materias políticas, económicas y generales. Los tratados de paz, en especial, pertenecen a esta clase. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Tratado internacional: Según Bidart Campos, el término tratado tiene un sentido amplio, comprensivo de todo acuerdo entre sujetos o personas internacionales; es decir entre miembros o partes de la comunidad internacional; y un sentido más estrecho y formalista, reservado para los acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el procedimiento especial que cada Estado arbitra en su ordenamiento interno. Los tratados internacionales revisten múltiples formas, aparte de los propiamente tales, y son los denominados convenios, convenciones, acuerdos, actas, protocolos, actos y protocolos adicionales, notas reversales, pactos, concordatos, modus vivendi, declaraciones, según enumeración del citado autor.

Se llaman tratados-contratos los que regulan materias que afectan directamente a las partes intervinientes, como los relativos a límites, alianzas, relaciones comerciales. Y se denominan tratados-leyes los que adoptan reglas o normas de Derecho en una materia común unificación de derecho internacional privado o declaración de derechos individuales. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Tribunal: Magistrado o conjunto de magistrados que ejercen la función jurisdiccional, sea en el orden civil, en el penal, en el laboral o en el administrativo, o en otro fuero y cualquiera que sea su categoría jerárquica. Se llama unipersonal cuando está constituido por un solo juez, y colegiado cuando lo integran tres o más jueces. También se llama tribunal al lugar en que los

jueces administran justicia. (Diccionario de Ciencias Jurídicas, de Manuel Osorio).

Tutela, acción de...: Así llamada la acción de amparo en la legislación colombiana.

Usufructo: derecho real de usar y gozar de una cosa cuya propiedad pertenece a otro, con tal que no se altere su sustancia.

Utilización sostenible: Se entiende por tal la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasiona la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras. (Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2º).

Bibliografía



Materias de interés general

Administración y uso de RNR

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo(CIID): “Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería”, Octubre 2002. (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).

Colchester, Marcus: Industrias Forestales, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, Diciembre del 2001. (Carpeta 1, Administración y Uso RNR). (http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Private-%20sector/unhchc_forestry_dec01_sp.htm).

Haden, Phillippa: Cuestiones Forestales en el Escudo de las Guayanas: una perspectiva sobre Guyana y Surinam. Comisión Europea, Bruselas 1999. (<http://www.odifpeg.org.uk/espanol/publications/papers/eutfp/eutfp-03-espanol.pdf>) Carpeta 1, Adm. y uso de RNR).

Tresierra, Julio C. : Derechos de Uso de los Recursos Naturales por los Grupos Indígenas en el Bosque Tropical. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C. 1997. (www.rimisp.cl/boletines/bol-7/doc3.pdf) (Carpeta 1, Adm y Uso RNR).

Aprovechamiento de RNNR

Canavesi, Lisette: Caracterización de Pueblos Indígenas, Empresas Petrolíferas y Gasí-

feras, y Gobiernos – Guía de Arpel No. 4. Programa Ambiental Arpel Fase 3 y Programa Energía Ambiente y Población, Agosto del 2002. (www.olade.org.ec/redeap/regulacionborrador.htm) (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).

Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links and World Rainforest Movement: Socavando Los Bosques – la necesidad de controlar las empresas mineras transnacionales (www.wrm.org.uy/publicaciones.socavando.pdf). (Enfasis especial en Guyana, Surinam y Guayana Francesa). (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).

Stuart, Rob, y otros: Relaciones con los Pueblos Indígenas, Guía Socio-ambiental de Arpel No. 2. Programa Ambiental Arpel Fase 3 y Programa Energía, Ambiente y Población, Agosto del 2002. (www.olade.org.ec/redeap/regulacionborrador.htm) (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).

Whiteman, Gail y Mamen Katy: ¿Son eficaces los procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas en el sector minero? Estudio de los procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas en el sector minero internacional. Instituto Norte- Sur (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).

WRM: MINERIA, Impactos sobre los Bosques y su Gente, Julio de 2002 (referencia especial a Guyana, Surinam, Colombia, Ecuador, Brasil y Perú). (www.cedha.or

- g. ar/docs/doc158-spa. doc) (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).
- Zárate, José, y otros: Aspectos Relevantes del Proceso de Reglamentación Socio-ambiental en América Latina – Informe Socioambiental de Arpel No. 1. Programa Ambiental Arpel Fase 3 y Programa Energía Ambiente y Población, Septiembre del 2002. (www. olade. org. ec. redeap/regulacionborrador. htm) (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).
- Zárate, José, y otros: Glosario de Términos Comúnmente Utilizados en el Diálogo Tripartito – Gobiernos, Pueblos Indígenas e Industrias – en América Latina. Programa Ambiental Arpel Fase 3 y Programa Energía Ambiente y Población, Agosto del 2002. (www. olade. org. ec. redeap/regulacionborrador. htm) (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).
- Zárate José, y otros: Participación Pública y Consulta, Guía Socio-ambiental de Arpel No. 3. Programa Ambiental Arpel Fase 3 y Programa Energía Ambiente y Población, Agosto del 2002. (www. olade. org. ec. redeap/regulacionborrador. htm) (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).
- Áreas protegidas y pueblos indígenas*
- Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas: Los Pueblos Indígenas y las Áreas Protegidas. En: Pueblos Indígenas, Bosques y Biodiversidad. Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales. Documento IWGIA No. 19, (sf). Copenhague, Dinamarca.
- Boletín del WRM: Áreas Protegidas y Comunidades Locales (Carpeta 1, Áreas Naturales y Pueblos Indígenas). (<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>).
- Colchester, Marcus: Este parque ya No es Tuyo (sf). (Carpeta 1, Ar. Protec. y P. Indigs). (http://www.unesco.org/courier/2001_07/sp/planet.htm)
- Forest Peoples Programme: Áreas protegidas y pueblos indígenas (http://www.maelanet.org/pasando/WRM_areas_protegidas_indigenas_08-2003.htm) (Carpeta 1, Áreas Naturales y Pueblos Indígenas).
- González, Tirso: Tierras Indígenas Protegidas y Manejo Comunal de Áreas Protegidas Región Andina (Perú, Ecuador, Bolivia), Lima, Perú, año 200. Informe presentado al Banco Mundial (wbIn0018. worldbank. org/.../77bb550b-28138be6852569750064f318/\$FILE/Andean%20Workshop%20Research-%20Report.doc) (Carpeta 1, Áreas Protec. y Pueblos Indígenas).
- Gray, Andrew, y Colchester Marcus: Introducción al libro Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza (asuntos relativos a la gestión). Documento Iwgia No. 23, Copenhague, 1998.
- Mackay, Fergus: Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas: El Derecho a la Restitución de Tierras y Recursos (Forest Peoples Programme) (Carpeta 1, Áreas Protec. y P. Indig.) (http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Indigenous%20Rights/ips_restitution_protected_areas_oct02_sp.htm).
- Pineda, Luis Atencio: El Manejo del Territorio Indígena Ngöbe-Guaymí de Costa Rica (Taller sobre Gestión de Áreas Protegidas por Pueblos Indígenas (sf). (Carpeta 1, Ar. Protec. y P. Indigs.).
- Primer Congreso Latinoamericano de Parques Naturales: Conclusiones del Taller sobre Territorios Indígenas y Áreas Protegidas, Santa Martha, Mayo 28 de 1997. (Carpeta 1, Áreas Protegidas. y P. Indigs).
- Pueblos Indígenas: Declaración de los Pueblos Indígenas, para el Congreso Mundial de Parques, Durban, septiembre de 2003. (Carpeta 1, Áreas Protegidas y P. Indígenas) (http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Indigenous%20Rights/wp-c_ips_declaration_8_sept_03_sp.htm).
- Smith, Richard y Pinedo, Danny: Comunidades y Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía Peruana (9ª. Conferencia Bienal de la IASCP), Zimbabwe, 19-24 de Julio del 2002. (Carpeta 1, Áreas Protegidas y P. Indigs).

Biodiversidad y propiedad de conocimientos tradicionales

- Aguilar, Grethel: Acceso a Recursos Genéticos y Protección del Conocimiento Tradicional en Territorios Indígenas. (Carpeta 1, Biod. Prop. Conoc. Trad.).
- Comunidad Andina: Declaración del Cusco sobre Acceso a Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional y Derechos de Propiedad Intelectual de los Países Megadiversos Afines. Cuzco, Perú, XI-29 de 2002. (Carpeta 1, Biod. Prop. Conoc. Trad.). (http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco29-11-02.htm).
- Correa, Carlos M. : Los Conocimientos Tradicionales y la Propiedad Intelectual (trabajo elaborado a solicitud de la Oficina Cuáquera ante las UN (QUNO). (Carpeta 1, Biod. y Prop. Con. Trad.).
- Flores, Margarita (de ILSA) y otro: Conflicto entre Comercio, Globalización y Biodiversidad, Fundación GAIA/ GRAIN, Septiembre del 2001. (Carpeta 1, Biod. y Prop. Con. Trad.).
- Fraser, Bárbara: Quién Paga la Deuda Ecológica? (Artículo en Noticias Aliadas Org. (<http://www.latinamericapress.org/Article.asp?lanCode=2&artCode=3080>)) (Carpeta 1, Biod. y Prop. Conocim. Trad.).
- Guevara B. Marcus: Una Aproximación Antropológica al Tema de la Bioprospección y la Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas. En: Biodiversidad, Propiedad Intelectual y Derechos Indígenas. Memoria del Primer Seminario Internacional, realizado en Siuna del 20 al 24 de Enero de 1999. Managua, Nicaragua, 1999.
- Guynes, Eduardo: Una extraña Pareja: Los Ambientalistas y el Estado en América Latina (I), Diciembre de 1991. (<http://hps.infolink.com.br/peco/ecopol/epol03a.hgtm>) (Carpeta 1, Biod. y Prop. Con. Trad.).
- Muelas, Lorenzo: Acceso a los Recursos de la Biodiversidad y Pueblos Indígenas. (Carpeta 1, Biod. y Prop. Conoc. Trad.).
- ONU: Folleto No. 10 de la Serie sobre Pueblos Indígenas: Los Indígenas y el Medio Ambiente. (Carpeta 1, Biod. y Prop. Con. Trad.).
- Organizaciones Indígenas: Manifiesto de las Organizaciones Indígenas Participantes en el 4º. Taller Regional de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sobre Acceso a Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Distribución de Beneficios, Junio 19 del 2001. (http://comunidadandina.org/desarrollo/t4_manifiesto.htm) (Carpeta 1, Biod. Y Prop. Con. Trad.).
- IREMADES y HURACÁN: Biodiversidad, Propiedad Intelectual y Derechos Indígenas. Memoria del Primer Seminario Internacional, realizado en Siuna del 20 al 24 de Enero de 1999. Managua, Nicaragua, 1999.
- Tratado de Cooperación Amazónica (TCA): Patentes Propiedad Intelectual y Biodiversidad Amazónica. Secretaría Pro-Tempore, Publicación No. 40, Lima, Perú, 1996.
- Yepes Pérez, Fabio: Los Discursos de la Biodiversidad. En: Biodiversidad, Propiedad Intelectual y Derechos Indígenas. Memoria del Primer Seminario Internacional, realizado en Siuna del 20 al 24 de Enero de 1999. Managua, Nicaragua, 1999.

Declaraciones y propuestas indígenas

- COICA: Los pueblos indígenas de la cuenca amazónica construyen su futuro (Declaraciones de Sebastiao Manchineri, Presidente de la Coica, sobre sus ideas y propuestas con motivo de su nombramiento en el cargo) (www.saltnet.net/coica) (Carpeta 1, Pensamiento indígena).
- Cumbre Indígena Continental: Declaración de Teotihuacan, 28 al 30 de Octubre del 2000. (http://members.tripod.com/inchala_enlinea/comple/comple6.htm) (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Cumbre Indígena de Ottawa: Declaración de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, Ottawa, Canadá, 31 de Marzo

- del 2001. (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible del 2002: Plan de Aplicación de los Pueblos Indígenas sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 2002. (http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/wsssd/ipsummitimplanspan.html) (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible del 2002: La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, Johannesburgo, Sudáfrica, 2002. (www.tebtebba.org/tebtebba_files/wssd/declaración_política_final_español.rtf) (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Encuentro Continental de Autoridades y Líderes Indígenas: Declaración Indígena desde el Yavirac por Nuestro Derecho a Existir como Pueblos, Quito Agosto 9 de 1996. (<http://abyayala.nativeweb.org/ecuador/96encuen/declarat.html>). (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Jacanamijoy, Antonio: Iniciativas para la Protección de los Derechos de los Poseedores de Conocimientos Tradicionales, Pueblos Indígenas y Comunidades Locales. Mesa Redonda sobre Propiedad Intelectual y Pueblos Indígenas. Ginebra, VII-23 y 24 de 1998. (http://www.wipo.org/spa/meetings/1998/indip/rt98_4e.htm) (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Knight, Danielle: Indios de la Amazonía anuncian movilizaciones (<http://www.tierramerica.net/2001/0708/articulo.shtml>) (Carpeta 1, Declaraciones y Propuestas Indígenas).
- Macas, Luis, y Dávalos, Pablo: Documento de Base Ideológico Política del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (Versión Preliminar), Julio de 2002. (<http://pachakutik.org.ec/archivos/congreso1.htm>) (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Manchineri, Sebastiao: Un Balance del Decenio, entrevista. (http://www.coica.org/sp/nuestra_amazonia/n24/shm01.html) (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Mazza, María Laura: Indígenas Marginados de la Cumbre de la Tierra (declaraciones de dirigentes indígenas) (http://www.tierramerica.net/riomas10/noticias0409_1.shtml). (Carpeta 1, Pensamiento Indígena)
- Organizaciones Indígenas y de Apoyo: Declaración de Seattle de los Pueblos Indígenas en Ocasión de la 3ª. Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, 30 al de Diciembre de 1999. (http://www.itpcentre.org/legislation/spanish/wto99_sp.htm) (Carpeta 1, Pensamiento Indígena).
- Organizaciones Indígenas y Populares: “Mandato de los Pueblos entregado a los Ministros de Finanzas y Comercio Exterior de las Américas, Cuestionando el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 31 de Octubre del 2002. (Carpeta 1, Pensamiento Indígena). (<http://biodiversidadla.org/documentos2/documentos308.htm>).

Desarrollo indígena

- Deruyttere, Anne: Pueblos Indígenas, Globalización y Desarrollo con Identidad: algunas reflexiones de estrategia. Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible. Washington, D. C. , Octubre del 2001. (www.iadb.org/sds/dod/Ind-2DADLasaWP.pdf) (Carpeta 1, Desarrollo Indígena).
- Fondo Indígena: Informe del Estado de Situación de los Pueblos Indígenas de América Latina. (Carpeta 1, Desarrollo Indígena). (www.fondoindigena.org/docs/51%20PROYECTO%20%20Informe%20de%20Desarrollo.doc)
- Meentzen, Angela: Estrategias de Desarrollo Culturalmente Adecuadas para Mujeres Indígenas. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible. Washington, D. C. , Marzo del 2001. (www.iadb.org/sds/doc/ind%DmeentzenE.pdf) (Carpeta 1, Desarrollo Indígena).

- Perafán Carlos César: Adecuación de Servicios Financieros a las Economías Tradicionales Indígenas. Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible, Washington, D. C., Mayo del 2000. (www.iadb.org/sds/doc/ind%2DCPERAFAN1s.pdf) (Carpeta 1, Desarrollo Indígena).
- Plant, Roger: Pobreza y Desarrollo Indígena, Algunas Reflexiones. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., Septiembre de 1998. (www.iadb.org/sds/doc/953spa.pdf) (Carpeta 1, Desarrollo Indígena).
- Renshaw, Jonathan: Fondos de Inversión Social y Pueblos Indígenas. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo sostenible. (www.iadb.org/sds/doc/IND%2D108s.pdf) (Carpeta 1, Desarrollo Indígena).
- Renshaw, John y Wray, Natalia: Indicadores de pobreza indígena. Borrador preliminar de un informe para el BID, Enero de 2004 (www.iadb.org/) (Carpeta 1, Desarrollo Indígena).
- Derechos de los indígenas en America Latina, revisión general*
- Ayala Corao, Carlos M.: El Estado Constitucional y Autonomía de los Pueblos Indígenas, Marzo de 2003 (Carpeta 1, Derechos de los Indígenas en A. L.).
- Assies, Willem: Jurisdicción y Organización Indígena: Una Exploración. (<http://alertanet.org>). (Carpeta 1, Derechos Indígenas en América Latina).
- Barié, Cletus Gregor: Pueblos Indígenas y Derecho Constitucional en América Latina, Un Panorama. AbyaYala, 2ª. Edición, 2003 (Carpeta 1, Derechos Ind. En América Latina).
- BID: Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas (países amazónicos), 2004. (<http://www.iadb.org/sds/ind/ley/>). (Carpeta 1, Derechos Indígenas en América Latina).
- Cárdenas, Víctor Hugo: Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina. Sept. 98. (<http://www.cedhj.org.mx/Articulos-%20Gaceta/Los%20derechos%20de%20los%20pueblos%20indigenas%20en%20Am%99rica%20Latina.html>) (Carpeta 1, Derechos Indígenas en América Latina.).
- Comisión Andina de Juristas: Derechos Humanos en las Constituciones Andinas, Derechos Indígenas. (<http://www.capipe.org.pe>) (Carpeta 1, Derechos Indígenas en América Latina).
- Comisión Andina de Juristas: Disposiciones sobre Indígenas en las Constituciones de América Latina. (<http://www.capipe.org.pe>) (Carpeta 1, Derechos Indígenas en América Latina).
- Constituciones Políticas de las Ocho Naciones Amazónicas y de Francia (Carpeta 1, Derechos Indígenas en América Latina).
- Irigoyen, Raquel: Cuadro Comparativo de Reconocimiento de Derechos Indígena en los Países Andinos. (<http://alertanet.org>). (Carpeta 1, Derechos Indígenas en América Latina).
- Gómez, Magdalena: Derecho Indígena y Constitucionalidad, Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de la Comisión de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal. Marzo, 2000 Arica, Chile. (<http://alertanet.org/>) (Carpeta 1, Derechos Indígenas en América Latina).
- Red de Información Jurídica: Jurisdicción Indígena en Países Andinos (http://www.cajpe.org.pe/rj/BASES/PINDIGENAS/p_ind6.htm) (Carpeta 1, Derechos de los Indígenas en América Latina).
- Historia de los movimientos indígenas y las políticas indigenistas en América Latina*
- Bare, Mari-Chantal: Ideologías Indigenistas y Movimientos Indios. Siglo XXI Editores, 2ª. Edición. México, Octubre de 1985.

Indígenas en aislamiento

Cevallos, Diego: Indígenas aislados enfrentan extinción, (sf). (<http://www.tierramerica.net/2003/0630/articulo.shtml>) (Carpeta 1, Indígenas en Aislamiento).

Survival: Los Awá. Brasil: indígenas no contactados se enfrentan a la extinción. (<http://www.survival.es/castellano/p01/fc02p01/fc06p01/awa.html>) (Carpeta 1, Indígenas en Aislamiento).

Jurisprudencia de los países

Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Doctrina y Jurisprudencia de la Comisión sobre Derechos Indígenas (1970 – 1999). (<http://alertanet.org>). Carpeta 1, Jurisprudencia).

Corte Constitucional de Colombia: Varias Sentencias del Alto Tribunal sobre Asuntos de Indígenas. (www.funsolon.org/comunidad/justicia/reconocimientoDerechosI.htm) (Carpeta 1, Jurisprudencia).

Corte Constitucional de Colombia: Sentencia T 652/98 del 10 de Noviembre de 1998, proferida por la Corte Constitucional, para definir la demanda del Pueblo Embera de la Región del Alto Sinú, afectado por la Construcción de una Hidroeléctrica. La Sentencia define los derechos de los pueblos indígenas en materia de tierras, de salud, de participación etc y condena al Estado y a la empresa constructora a indemnizar a las comunidades y tomar las medidas necesarias para proteger los derechos indígenas. (Carpeta 1, Jurisprudencia).

Corte Constitucional de Colombia: Sentencia No. C 139 de 1996 (abril 9) sobre Jurisdicción Indígena. (<http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/c139-96.htm>). (Carpeta 1, Jurisprudencia).

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Sentencia del 31 de Agosto del 2001, sobre la Demanda de la Comunidad Indígena nicaragüense Mayagna de Awas Tingni contra el Estado de Nicaragua, por otorgamiento ilegal de licencias de

aprovechamiento maderero en tierras poseídas por la Comunidad. (Carpeta 1, Jurisprudencia).

Corte Suprema de Justicia de Venezuela: Sentencia sobre Delimitación de Ejidos Municipales. (<http://csj.gov.ve/sentencias/CP/cp06101998-392.html>). Carpeta 1, Jurisprudencia).

Corte Suprema de Justicia de Nicaragua: Sobre Atribuciones de los gobiernos Autónomos de la Costa Atlántica frente al Gobierno Central. (<http://www.indigenas.oit.or.cr/nicara.htm>). Carpeta 1, Jurisprudencia).

Chacón Castro, Rubén (Compilador): Pueblos Indígenas de Costa Rica, 10 años de Jurisprudencia Constitucional. (Carpeta 1, Jurisprudencia).

Mujeres

Farra, Ivonne: La Mujer en Bolivia: Identificación Socioeconómica del País, Demografía, Legislación, Salud, Trabajo, Educación, Participación Sociopolítica, Organismos y Acción de Promoción de la Mujer. (Carpeta 1, Mujeres). (<http://www.observatorio.bioetica.org/nota1.htm>).

Meentzen, Angela: Estrategias de Desarrollo Culturalmente adecuadas para Mujeres Indígenas. Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible, 2001. (www.iadb.org/). (Carpeta 1, Mujeres).

Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de Oaxaca: Conclusiones de la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas, reunidas en Oaxaca, México, del 30 de Noviembre al 4 de Diciembre del 2002. (www.indigenascolombia.org). (Carpeta 1, Mujeres).

Participación indígena y desarrollo

Corte Constitucional de Colombia: Sentencia T 652/98 del 10 de Noviembre de 1998, proferida por la Corte Constitucional, para definir la demanda del Pueblo Em-

bera de la Región del Alto Sinú, afectado por la Construcción de una Hidroeléctrica. Esta sentencia trata ampliamente el tema de la participación indígena (Carpeta 1, Jurisprudencia).

Schwartz, Norman, y Deruyttere Anne: Consulta Comunitaria, Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C. Marzo de 1996. N. IND-101. (www.iadb.org/sds/doc/Ind-101s.pdf) (Carpeta 1, Participación Indígena y Desarrollo).

Cordah Environmental Management Consultants: La práctica de EIA en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela con respecto a la participación indígena y los impactos socio ambientales de la actividad petrolera y minera. Informe preparado para Carl Duisberg Gesellschaft e. V. , Aberdeen, Escocia. (e-mail: main@astp.cordah.co.uk).

Reasentamiento de pueblos indígenas

Banco Interamericano de Desarrollo. Reasentamiento Involuntario Política Operativa y Documento de Antecedentes. Banco Interamericano de Desarrollo, documento ind. 103, Washington, D. C. , Octubre de 1998. (www.iadb.org/sds/doc/929Spa.pdf). (Carpeta 1, Reasent. P. Indígenas).

Reconocimiento y demarcación de tierras indígenas

Aylwin O. , José: El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales. Ponencia en la Sesión Quinta del Proyecto de Declaración de la OEA sobre Derechos de los Pueblos Indígenas Americanos, 7 y 8 de Noviembre del 2002. (Carpeta 1, Recon. Derechos Territ. Indígenas) (www.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp10427s04.doc).

Aylwin, José: El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos. Naciones Unidas – CEPA, Santiago de Chi-

le, Agosto de 2002 (Carpeta 1, Recon. Derechos Territ. Indig.)

Fundación Gaia: Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía. GAIA. -CEREC, Editores, Bogotá, Febrero de 1993.

Plant, Roger, y Hvalkof, Soren: Titulación de Tierras y Pueblos Indígenas. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C. , Marzo del 2001. (www.iadb.org/sds/doc/ind%2D109S.pdf) (Carpeta 1, Recon. Derechos Territ. Indígenas).

Roldán Ortega, Roque: Elementos Jurídicos Para un Diagnóstico Regional. En: Tierras y Áreas Indígenas en la Amazonía, Publicación No. 54 de la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), Lima, Perú, Febrero de 1997.

Relaciones indígenas – sociedades nacionales

Sandoval Forero, Eduardo Andrés: Ley para los Indios: Una Política de Paz Imposible en un Mundo donde no Caben más Mundos. (Carpeta 1, Relaciones Indigs. -Soc. Nales.).

Materias de Interés de los Países

Bolivia

Áreas protegidas y territorios indígenas

Estado Boliviano: Reglamento de Áreas Protegidas, Decreto Supremo 24781 de Julio 31 de 1997. (Carpeta 2, Bolivia, Áreas Protegidas e Indígenas).

Estado Boliviano: Servicio Nacional de Áreas Protegidas. Decreto Supremo 25763 de 5 de Mayo de 1998. (Carpeta 2, Bolivia, Áreas Protegidas e Indígenas).

Zulema Lehm: El Parque Nacional Isiboro-Secure. En Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza (asuntos relativos a gestión). Documento Iwgia No. 23, Copenhague, 1998. Copenhague, 1998. Trabajo presentado en la llamada Conferencia de Pucallpa-Perú, realizada en Marzo de 1997.

Derechos indígenas en general

Cárdenas Víctor Hugo: Los Derechos Indígenas en Bolivia, Reconocimiento Legal y Constitucional: una introducción breve. En: Memoria del Segundo Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1999.

Leyes sobre indígenas (o relacionadas)

BID: Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas – 2002. Página Web: (<http://www.dubplates.net/sds/ind/ley/index.cfm>). (Carpeta 2, Bolivia, Legisl. Indígena).

Estado Boliviano: Código de Minería: Ley 17 de Marzo de 199 (http://www.boliviamining.gov.bo/espa%F1o1/eC%F3digo-%20Miner%Edaespa.htm) (Carpeta 2, Bolivia, Leyes Indígenas).

Estado Boliviano: Constitución Política de 1967, con Reformas a la Fecha (www.respondanet.com) (Carpeta 2, Bolivia, Leyes indígenas).

Estado Boliviano: Convenio 169 de 1989: Ley 1257 de 11 de Julio de 1991, aprobatoria del mismo. (Carpeta 2, Bolivia, Leyes Indígenas).

Estado Boliviano: Creación del Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas y Originarios, Decreto Supremo 25203 de Octubre de 1998. (www.fondoindigena.org/docs/ICN-bol.004-D.S.%2025203.doc) (Carpeta 2, Bolivia, Leyes sobre Indígenas).

Estado Boliviano: Defensoría del Pueblo, Ley 1818 de 22 de Diciembre de 1997. (<http://www.solobolivia.com/politica/leyes/ley1818.shtml>). (Carpeta 2, Bolivia, Leyes Indígenas).

Estado Boliviano: Hidrocarburos, Ley de Hidrocarburos, No. 1689 de Julio 12 de 1996. (<http://www.solobolivia.com/politica/leyes/ley1689.shtml>). (Carpeta 2, Bolivia, Leyes Indígenas).

Estado Boliviano: Ley Forestal, Ley 1700 de 12 de Julio de 1996. (<http://www.solobolivia.com/politica/leyes/ley1700.shtml>).

(<http://www.solobolivia.com/politica/leyes/ley1700.shtml>). (Carpeta 2, Bolivia, Leyes Indígenas).

Estado Boliviano: Medio Ambiente, Ley 1333 de Marzo 23 de 1992. (<http://www.solobolivia.com/politica/leyes/ley1333.shtml>). (Carpeta 2, Bolivia, Leyes Indígenas).

Estado Boliviano: Participación Popular: Ley 1551 del 20 de Abril de 1994. (<http://www.veips.gov.bo/pre/ley/ley1551.html>). (Carpeta 2, Bolivia, Leyes Indígenas).

Estado Boliviano: Vida Silvestre y Parques Nacionales, Caza y Pesca, Decreto Ley 12301 de Marzo 14 de 1975. (<http://www.ftierra.org/Docs/vidasilv.htm>). (Carpeta 2, Bolivia, Leyes Indígenas).

Organización, autonomía y participación indígena

Rivera Cusicanqui, Silvia: La justicia boliviana es injusta e irracional, Econoticiasbolivia.com (sf) (Carpeta 2, Bolivia, Org. Auton. y Participación Indig.).

Lora Jorge: La Difícil Construcción del Contrapoder y el Poder en Bolivia (<http://www.rcci.net/globalizacion/2002/fg282.htm>) (Carpeta 2, Bolivia, Org. Auton. y Participación Indig.).

Quispe, Felipe: “No queremos refundar el país, sino la reconstitución del Qullasuyo”, la Nación Aymara (Entrevista de Ximena Ortuzar, diario La Jornada, México, 26 de Octubre de 2003) (http://www.socia-lismo-o-barbarie.org/bolivia_arde/felipequispe.htm) (Carpeta 2, Bolivia, Org. Auton. y Participación Indig.).

Unión Europea: Programa Andino Democracia y Desarrollo – Programa Bolivia, 2001 (Carpeta 2, Bolivia, Org. Auton. y Participación Indig.).

Reconocimiento de derechos territoriales indígenas

Clavero, Bartolomé: Derecho Agrario Indígena, entre Código Francés y Constitución Boliviana, Tarija 26-29 Mayo de 2004 (Car-

peta 2, Bolivia, Rec. Derechos Territ. Indig.).

INRA: Manual para el Procedimiento de Conversión a TCOs. La Paz, Noviembre del 2002. (<http://www.inra.gov.bo/PortalInra/Uploads/San/manconver.pdf>). (Carpeta 2, Bolivia, Recon. D. Territ. Indígenas).

INRA: Informe sobre Tierras Comunitarias de Origen Legalizadas. (Carpeta 1, Bolivia, Rec. D. Territ. Indgs).

INRA: Saneamiento Tierras Comunitarias, Objetivos y Procedimiento. (Instrucciones). (www.inra.gov.bo/PortalInra/Desktop-Default.aspx?tabindex=2&tabid=3). (Carpeta 2, Bolivia, Recon. D. Territ. Indígenas)

Navia Rivera, Carlos: Reconocimiento, Demarcación y Control de Territorios Indígenas: Situación y experiencia en Bolivia. En: Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía. GAIA. -CEREC, Editores, Bogotá, Febrero de 1993.

Recursos naturales renovables y pueblos indígenas

Aramayo Caballero, Javier: Bosque amazónico de Bolivia, a diez años de la Cumbre de Río-92 (en Amazonía, Selva y Bosques 10 Años después de Río), Julio de 2002 (<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Caballero.html>) (Carpeta 2, Bolivia, RNR e Indígenas).

Calvo, Luz María: Políticas Étnicas y Manejo de Recursos Naturales por Pueblos Indígenas. (<http://barrioperu.terra.com.pe/sepia/Luz%20Mar%Eda%20calvo.doc>). (Carpeta 2, Bolivia, RNR e Indígenas).

Estado Boliviano: Reglamento de Concesiones de Tierras Fiscales para Fines de Conservación y Protección de la Biodiversidad, Investigación y Ecoturismo. (Carpeta 2, Bolivia, RNR e Indígenas).

Recursos naturales no renovables y pueblos indígenas

Amazon Watch: Auditoría de los Impactos de los Gaseoductos Cuibá y Bolivia-Brasil de Emron y shell, Noviembre del 2002. (Carpeta 2, Bolivia, RNNR e Indígenas).

Programa PNUD/ Banco Mundial: Capacitación de Pueblos Indígenas en la Actividad Petrolera: la Experiencia Boliviana. Septiembre del 2001. (Carpeta 2, Bolivia, RNNR e Indígenas)

Diario Tierramérica: BID aprueba Crédito para Polémico Acueducto. Nota periodística de Diciembre del 2002. (<http://www.tierramerica.net/2002/1215/noticias2.shtml>). (Carpeta 2, Bolivia, RNNR e Indígenas).

El Diario: Organizaciones Indígenas Demandan a Multinacionales. Noviembre 19 del 2000. (Carpeta 2, Bolivia, RNNR e Indígenas).

Estado: Reglamento de la Ley 168 de Hidrocarburos, Decreto Supremo 24335 de Julio 19 de 1996. (www.cab.int.co/cab/infos/biolegis/bolivia/Biobolivia_052.htm). (Carpeta 2, Bolivia, RNNR e Indígenas).

Régimen agrario

Estado Boliviano: Reforma Agraria del 53 y 57, Artículos Vigentes, Decreto 3464 del 2 de Agosto de 1953, elevada a rango de Ley en Octubre de 1956. (Carpeta 2, Bolivia, Régimen Agrario).

Estado Boliviano: Reforma Agraria de 1996, Ley No. 1715 de Octubre 18 de 1996. (<http://www.aguabolivia.org/legisaguasX/Leyes/INRA.htm>). (Carpeta 2, Bolivia, Régimen Agrario).

Estado Boliviano: Reglamento de la Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria, Decreto Supremo No. 25763 de 5 de Mayo del 2000. (Carpeta 2, Bolivia, Régimen Agrario).

Estado Boliviano: Decreto Supremo N° 26559 de 26 de Marzo de 2002, que reconoce el

- denominado “saneamiento interno”, como instrumento de conciliación y resolución de conflictos aplicable al interior de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias. (Carpeta 2, Bolivia, Régimen Agrario).
- Flores, Gonzalo: La Ley INRA de Bolivia: ¿ Una Segunda Reforma Agraria?, Departamento de Desarrollo Sostenible de la FAO, Septiembre de 1999. (<http://www.fao.org/sd/SPdirect/LTan0033.htm>). (Carpeta 2, Bolivia, Régimen Agrario).
- INRA-CSCB: Convenio Interinstitucional suscrito entre la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia y el Instituto Nacional de Reforma Agraria. 12 de Enero del 2000. (Carpeta 2, Bolivia, Régimen Agrario).
- Organizaciones Indígenas de Bolivia: Denuncia sobre Violencia de Terratenientes contra Campesinos e Indígenas Bolivianos, Noviembre 22 del 2002. Página de Actualidad Étnica: (www.indigenas.colombia.org). (Carpeta 2, Bolivia, Régimen Agrario).
- Organizaciones Indígenas de Bolivia: Manifiesto por la Tierra y el Territorio de Indígenas Bolivianos. Santa Cruz, Dic. 20 del 2002. Página de Actualidad Étnica: (www.indigenas.colombia.org). (Carpeta 2, Bolivia, Régimen Agrario).
- Salvatierra G., Hugo: Ley INRA: Entre la Realidad del Latifundio y la Necesidad del Cambio Social en el Mundo Agrario Boliviano. En Artículo Primero, Revista de debate social y jurídico, año 1 No. 2, Santa Cruz de la Sierra, Octubre- Diciembre de 1996.
- Urioste F. De C., Miguel: Fortalecimiento de los Derechos de Propiedad de los Recursos Naturales. La Paz, Enero del 2001. Artículo tomado de Internet: (<http://www.ftierra.org/Docs/Fortdere.htm>).
- dinario y Pluralismo Legal: Desafíos en el Tercer Milenio”, Arica, Chile, Marzo 13-17 de 2000. (Correo de Willem Assies: assies@colmich.mx).
- Assies, Willem: La Reforma del Estado Boliviano y los Pueblos Indígenas. Artículo tomado de Internet de la página: (<http://www.memoria.com.mx/118/118mem06.htm>). (Carpeta 2, Bolivia, Constitución e Indígenas).
- Clavero, Bartolomé: Justicia Indígena y Derechos Humanos. Introducción al libro “La Ley del Ayllu. Práctica de ach’a justicia y jisk’a justicia (justicia mayor y justicia menor en comunidades aymaras)” de Marcelo Fernández. (<http://alertanet.org/>) (Carpeta 2, Bolivia, Constitución e Indígenas).
- Estado Boliviano: Gestión Territorial Indígena en el Ambito Municipal. Proyecto de Decreto Supremo. (www.municipio.gov.bo) (Carpeta 2, Bolivia, Constitución e Indígenas).
- Estado Boliviano: Municipios, Ley Orgánica de Municipalidades, No. 696 de Enero 10 de 1985. (<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/bolivia/ley27.htm>) (Carpeta 2, Bolivia, Constitución e Indígenas).
- Reviriego Picón, Fernando: Comentarios a la Ley 2631 de 2004 Aprobada el 20 de febrero de 2004 (<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/revista-05not-nor-boli.htm>) (Carpeta 2, Bolivia, Constitución e Indígenas).
- Velasco, Luisa: Áreas de Desarrollo Indígena y Distritos Municipales Indígenas. El Desarrollo Indígena desde las Políticas de Chile y Bolivia. Rev. Mad. No. 4 del 2001, Departamento de Antropología de la Universidad de Chile (Carpeta 2, Bolivia, Constitución e Indígenas).

Tierras y territorios indígenas

Régimen constitucional, estado e indígenas

- Assies, Willem: El Constitucionalismo Multiétnico en América Latina: el Caso de Bolivia. Ponencia preparada para el XII Congreso Internacional “Derecho Consuetu-
- Lehm Andaya, Zulema: Conflictos Sociales y Territorios Indígenas. En: Tierras y Áreas Indígenas en la Amazonía, Publicación No. 54 de la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), Lima, Perú, Febrero de 1997.

Lehm Andaya, Zulema: Territorios Indígenas en el Departamento del Beni: Un Balance General 1987 – 1996. En Artículo Primero, Revista de debate social y jurídico, año 1 No. 2, Santa Cruz de la Sierra, Octubre- Diciembre de 1996.

Brasil

Autonomía y desarrollo indígenas

Ricardo, Beto, Marés, Carlos y Santilli, Marcio: Autonomías Indígenas y Desarrollo Sostenible en Brasil (www.latautonomy.org/EstudioPolitico_Brasil_sp.pdf) (Carpeta 2, Brasil).

Entidades de atención a los pueblos indígenas

Instituto Socio-Ambiental: El Ministerio Pública, Entidad coordinadora de la defensa de los intereses indígenas (<http://www.socioambiental.org/pib/portugues/direito/mpf.shtm>) (Carpeta 2, Brasil, Entidades de Atención a los P. Indígenas).

Historia y revisión crítica del indigenismo en Brasil

Araujo Oliveira, Ismarth: Política Indigenista Brasileña, América Indígena – Vol. XXXVII, no. 1, enero-marzo, 1977.)

Davis, Shelton, The Victims of the Miracle, Development and the Indians of Brazil, Cambridge, Cambridge University Press, 1977.

Marroquín, Alejandro: Balance del Indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América Latina, México, I. I. I. , Serie Cuadernos de Trabajo, 6. México, D. F. , 1971.

Instituto Socioambiental: Políticas Indigenistas (en Brasil). Documento publicado en Internet (www.socioambiental.org/pib/portugues/quonqua/cadapovo.shtm). (Carpeta 2, Brasil, Hist. y Revisión Crítica Indigenismo).

Instituto Socio- Ambiental: Observaciones Críticas al Estatuto del Indio (Carpeta 2,

Brasil, Historia y Revisión Crítica Indigenismo).

Movimiento indígena

CIMI: Movimento Indígena, Aprendendo com a experiencia. Subsídio para o debate sobre as perspectivas do movimento indígena e sua articulação nacional (<http://media.supereva.it/mensagemiro.free-web/n114/ospovos.htm?p>) (Carpeta 2, Brasil, Movimento Indígena).

De Oliveira Neves, Lino João: Lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil (www.ces.fe.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/iniciativas.html) (Carpeta 2, Brasil, Movimento Indígena).

RNNR en Tierras Indígenas, Administración y Uso:

Antunes, P. de B. , 1998. Direito Ambiental. 2 ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro.

Barreto, Laura y otros: Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Brasil, Capítulo 5º. (http://www.iiied.org/mmsd/mmsd_pdfs/122_barreto_esp.pdf) (Carpeta 2, Brasil).

Textos legales sobre indígenas (o relacionadas)

Decreto Legislativo No. 143 de 20/06/2002 – Aprova o texto da Convenção No. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os Povos Indígenas Tribais em países independentes.

Decreto No. 1775 de 08/01/1996, Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales sobre Indígenas).

Decreto 4645 de 25 de mayo de 2003, que aprueba el estatuto y el cuadro demostrativo de cargos de la FUNAI, artículo 2º-II-b.

Decreto Nº 4. 412, de 7 de Outubro de 2002, Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales sobre Indígenas).

Lei No. 6. 001 de 19 de Dezembro de 1973, Dispõe sobre o Estatuto do Indio. (Carpeta

- 2, Brasil, Textos Legales sobre Indígenas).
- Lei No. 10. 768, de 23 de Maio de 2003, Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e da outras providências.
- Lei Nº 5. 371 - de 5 Dezembro de 1967, Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales sobre Indígenas).
- Portaria EME No. 020 de 2 de Abril de 2003, Aprova a Diretriz para o relacionamento do Exército Brasileiro com as comunidades indígenas. (Carpeta 2, Brasil, Testos Legales sobre Indígenas).
- Portaria No 14 del 9 de Enero de 1996, emanada del Ministerio de Justicia, que establece reglas la elaboración de la relatoria de identificación y delimitación de tierras indígenas.
- Decreto No. 22 de 4 de Fevereiro de 1991, Dispõe sobre o processo administrativo de marcação das terras indígenas, e dá outras providências.
- Decreto Legislativo 143 de 20 de Junio de 2002, que aprueba el Convenio 169 de 1989 de la OIT.
- Decreto Nº 3. 799, de 19 de Abril de 2001, Altera dispositivos do Decreto no 1. 141, de 19 de maio de 1994, que dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales sobre Indígenas).
- Proposta da Assembléia indígena ao Substituto da Comissão especial da Câmara dos Deputados constituida para apreciar e dar parecer sobre os Projetos de Lei No. 2. 057 de 1991 e 2619, de 1992, que instituen o Estatuto dos Povos Indígenas. (<http://media.supereva.it/mensagem.freeweb/n114/ospovos.htm?p>) (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales sobre Indígenas).
- Texto comparado de tres proyectos de Ley sobre régimen legal (o Estatuto) de los pueblos y comunidades indígenas brasileños. (Carpeta 2, Brasil).
- Textos legales nacionales de interés especial*
- Constitución de la República Federativa del Brasil, del 5 de Octubre de 1988.
- Código Civil del Brasil (Ley 10. 406 de 2002 (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Decreto Ley 227 de 1967 (Código o Ley de Minería), actualizada por la Ley 9314 de 1996. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.)
- Decreto Nº 24. 643, de 10 DE Julho de 1934 – Decreta o Código de Aguas (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Decreto 4. 341 de 22 de Agosto de 2002, que Reglamenta Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza.
- Decreto 4. 339 de 22 de Agosto de 2002, sobre Principios y Directrices para Implementación de Política Nacional de Biodiversidad.
- Decreto 98. 812 de 9 de Enero de 1990, que reglamenta el régimen de permiso del trabajo garimpeiro.
- Lei 9. 985 de 18 de Julho de 2000, Regulamenta o art. 225, • 1º. , incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providencias.
- Ley 10. 406 de 2002, que aprueba el Código Civil del Brasil. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Ley 6. 938 de 31 de Agosto de 1981, que define la Política Nacional del Medio Ambiente. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Ley 4. 771 de 15 de Septiembre de 1965, que instituye el Código Forestal. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Ley 5. 197 de 3 de Enero de 1967, sobre protección a la fauna.
- Ley 7. 754 de 14 de Abril de 1989, sobre Medidas para la Protección de los Bosques de los Nacimientos de los Ríos.
- Ley 9. 985 de 18 de Julio de 2000, que Instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza.
- Ley 9. 605 de 12 de Febrero de 1998, sobre Sanciones Penales y Administrativas de Conductas Lesivas del Medio Ambiente.

- Lei Nº 9. 478, de 6 de agosto de 1997, Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providencias (<http://www.lei.adv.br/9478-97.htm>) (Carpeta 2, Brasil, Textos legales Nales.).
- Lei 7. 805 de 18 de Julio de 1989, que crea el régimen de permiso del trabajo garimpeiro. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Lei Nº 8. 183, de 11 DE Abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Lei No 7. 347, de 24 de Julho de 1985, Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Lei Nº 4. 717, de 29 de junho de 1965, Regula a Ação Popular (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Lei Nº 7. 735, de 22 de fevereiro de 1989, Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providencias. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nacionales).
- Lei Nº 9. 605, 12 de fevereiro de 1998, Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providencias. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nacionales).
- Lei Nº 8. 629, de 25 de fevereiro de 1993, Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Lei Nº 7. 347, de 24 de julho de 1985, Disciplina Ação Civil Pública de Responsabilidade Por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor, a Bens de Direitos do Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico e Paisagístico (VETADO) e dá outras providencias (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Lei Nº 4. 947, de 06 de abril de 1966, Fixa normas de Direito Agrário, dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providencias (<http://www.lei.adv.br/4947-66.htm>) (Carpeta 2, Brasil, Textos Legales Nales.).
- Resolución No. 1 de 1986 del Consejo Nacional del Medio Ambiente, CONAMA.

Tierras y territorios indígenas

- CEDI: Terras Indígenas na Amazonia Brasileira e Outras Áreas da União Destinadas a Usos Especiais, Sao Paulo, Abril 1994.
- FUNAY: As Terras Indígenas (explicación del programa de legalización de tierras indígenas en Brasil) (Carpeta 2, Brasil, Tierras y Territorios Indígenas)
- Instituto Socioambiental: Povos Indígenas no Brasil (http://www.socioambiental.org/home_html).
- Instituto Socio- Ambiental: Situação jurídica das TIs hoje (Carpeta 2, Brasil, Tierras y T/territos Indíg. (www.socioambiental.org/pib/portugues/quonqua/ondeestao/sit_jurid.asp).
- Ricardo, Carlos Q. : Tierras Indígenas en Brasil: Reconocimiento Oficial de los Derechos Territoriales como proceso político, Artículo del libro Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía, Gaia-CEREC, Bogotá, 1993.
- Pacheco de Oliveira, Joao: Muita Terra para Pouco Indio? Uma Introdução (Crítica) ao Indigenismo e à Atualização do Preconceito. (Carpeta 2, Brasil, T. y Ttorios. Indígenas). (<http://www.bibvirt.futuro.usp.br/textos/humanas/educacao/tematica/cap2.html>).

Colombia

Derechos humanos e indígenas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe No 36/00 de 13 de Abril del año 2000, sobre el caso de la masacre de Caloto, en Colombia (<http://www.cidh.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Colombia11101.htm>) (Carpeta 2, Colombia, Derechos Humanos e Indígenas).

Stavenhagen, Rodolfo: Informe sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de Indígenas en Colombia, a la CDH de la ONU, XI de 2004. (<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/relatoresespeciales/RelatorIndigenasRodolfoStavenhagen.pdf>). (Carpeta 2, Colombia, Derechos Humanos e Indígenas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Resolución de 6 de Marzo de 2003, ordenando medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Colombia, en el caso de las comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó (Carpeta 2, Colombia, Derechos Humanos e Indígenas) (http://www.corteidh.or.cr/seriee/JiguCurba_se_01.doc).

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Resolución de 5 de Julio de 2004, ordenando medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Colombia, en el caso del Pueblo Indígena Kankuamo (Carpeta 2, Colombia, Derechos Humanos e Indígenas).

Factores de perturbación de la territorialidad

Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC -: Carta al Presidente Uribe sobre Deterioro de la Situación Humanitaria en Territorios Indígenas del Cauca, Noviembre 22 del 2002. (www.indigenascolombia.org) (Carpeta 2, Colombia, Factores de Perturbación).

Perafán, Carlos: Impacto de Cultivos Ilícitos en Pueblos Indígenas: El Caso de Colombia. BID, Departamento de Medio Ambiente y Asuntos Indígenas, Washington, D. C. Enero de 1999. (www.iadb.org/sds/doc/1409spa.pdf) (Carpeta 2, Colombia, Factores Perturbación).

Indígenas y ordenamientos legales

Roldán Ortega Roque: Pueblos Indígenas y Leyes en Colombia, COAMA, OIT, Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá, Enero del 2000. (Aporte del Consultor).

Justicia y jurisdicción indígenas

Cabedo Mallon, Vicente José: Propuesta de Desarrollo Constitucional y Jurisprudencia. (<http://alertanet.org/>). (Carpeta 2, Colombia, Justicia y Jurisd. Indígenas).

Corte Constitucional de Colombia: Trece Sentencias sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Carpeta 2, Colombia, Justicia y Jurisd. Indígena).

Leyes nacionales de interés para los indígenas

Estado Colombiano: Constitución Política, de 1991. (www.respondenet.com). (Carpeta 2, Colombia, Leyes Nales. de Interés).

Estado Colombiano: Código de Minas, Ley 685 del 15 de Agosto del 2001. (<http://www.leyesnet.com/Classic/Codigos.asp>) (Carpeta 2, Colombia, Leyes Nales. de interés).

Estado Colombiano: Código de Petróleos, Decreto 1056 de 20 de abril de 1953 y Reformas. (<http://www.leyesnet.com/Classic/Codigos2.asp?NombreCodigoID=11>) Posteriores. (Carpeta 2, Colombia, Leyes Nales. de interés).

Estado Colombiano: Crea a ECOPEPETROL, Ley 165 de Diciembre 27 de 1948 (www.ecopetrol.com.co/agenda/fase1/pdf/ley165-48.pdf). (Carpeta 2, Colombia, Leyes Nales. de interés).

Estado Colombiano: Organiza a ECOPEPETROL, Decreto especial 0030 de Enero 9 de 1951, por el cual se organiza la Empresa

Colombiana de Petróleos, ECOPEPETROL, (www.ecopetrol.com.co/agenda/fase-1/dec0030-1951.pdf). (Carpeta 2, Colombia, Leyes Nales de interés).

Estado Colombiano: Estatutos de ECOPEPETROL, Decretos 1209 de 1994 y 2933 de 1997. (www.ecopetrol.com.co/documentos.pdf) (Carpeta 2, Colombia, Leyes Nales. de interés).

Leyes sobre indígenas

Gómez Vargas, John Harold (compilador): Legislación Indígena Colombiana. COAMA – Gaia Amazonas – DANIDA, Ediciones Antropos Ltda. Bogotá, D. C., 2002. (Versión impresa, aporte del consultor) (Carpeta 2, Colombia, Leyes indígenas).

BID: Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas – 2002. Página Web: (www.dubplates.net/sds/ind/ley/index.cfm). (Carpeta 2, Colombia, Legisl. Indígena).

Reconocimiento de derechos territoriales a indígenas

Roldán Ortega, Roque: Reconocimiento Legal de Tierras a Indígenas en Colombia. En Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía. GAIA. -CEREC, Editores, Bogotá, Febrero de 1993. (Texto impreso, aporte del consultor).

Sánchez, Enrique, y Roldán Roque: Titulación de los Territorios a Comunidades Afrocolombianas e Indígenas en la Costa Pacífica de Colombia. Banco Mundial, Enero del 2002. (Carpeta 2, Colombia, Rec. Derechos Territ. Indígenas).

Recursos naturales renovables

Jumí, Gerardo: Recursos Naturales: Patrimonio para Todas las Generaciones. Noviembre 7 del 2002. (www.indigenascolombia.org). (Carpeta 2, Colombia, RNR e Indígenas).

Ochoa Zuluaga, Germán Ignacio: ¿Qué ha pasado con los bosques amazónicos colombianos diez años después de la Cumbre de la Tierra? (en Amazonía, Selva y Bosque 10 Años después de Río – WRF, Julio de 2002) (Carpeta 2, Colombia, RNR e Indígenas) (www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Ochoa.html).

Ortega Miticanoy, Luis Antonio: Deforestación en Territorios Indígenas en Colombia. (<http://www.itpcentre.org/legislation/spanish/colomb-esp.htm>). Carpeta 2, Colombia, RNR e Indígenas).

Redacción Actualidad Étnica: Los Wayuu Reclaman sus Derechos de Propiedad sobre las Salinas de Manaure, Julio 26 del 2002. (www.indigenas.colombia.org).

Recursos naturales no renovables y pueblos indígenas

Afanador Cobaría, Roberto (Presidente del Cabildo Mayor U'wa): U'WAS Exigimos la Salida Inmediata de Ecopetrol de Nuestro Territorio Sagrado, Agosto 25 de 2004 (<http://www.ecoportel.net/content/view/full/34224>) (Carpeta 2, Colombia, RNNR y Pueblos Indígenas).

Echavarría, Cristina: Reflexión sobre el Sentido de Territorio para los Pueblos Indígenas en el Contexto del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Minero, Agosto de 2001 (Carpeta 2, Colombia, RNNR y P. Indígenas).

Roldán Ortega, Roque: Aproximación Histórica a la Explotación de Petróleo en Territorios Indígenas. En: Tierra Profanada, Grandes Proyectos en Territorios Indígenas de Colombia, Proyecto ONIC-CECOIN-GhK, Disloque Editores, Santafé de Bogotá, 1995.

Roldán, Roque, Sánchez, Enrique y Castaño, Sandra: Explotación de Petróleo, Gas Natural y Carbón en los Territorios Indígenas de Colombia. En: Minería en Territorios Indígenas de Colombia, Perú y Venezuela, Alianza del Clima-ONIC-CECOIN, Disloque Editores, Santafé de Bogotá, 1999.

Tierras y territorios indígenas

- Echeverri, Juan Alvaro: Reflexiones sobre el Concepto de Territorio y Ordenamiento Territorial Indígena, en Territorialidad Indígena y Ordenamiento en la Amazonía. Universidad Nacional de Colombia y Fundación Gaia-Amazonas, Santa Fe de Bogotá, año 2000. Este artículo hace una revisión sobre la concepción que un grupo amazónico (el pueblo Huitoto) tiene sobre el Territorio. Trabajo presentado en la llamada Conferencia de Pucallpa-Perú, realizada en Marzo de 1997.
- Franky, Carlos Eduardo, y Mahecha, Dany: La Territorialidad entre los Pueblos de Tradición Nómada del Noroeste Amazónico Colombiano, en Territorialidad Indígena y Ordenamiento en la Amazonía. Universidad Nacional de Colombia y Fundación Gaia-Amazonas, Santa Fe de Bogotá, año 2000. Este artículo hace una revisión del pensamiento de un sector del pueblo Nukak, uno de los pocos pueblos nómadas supérstites de Colombia. Trabajo presentado en la llamada Conferencia de Pucallpa-Perú, realizada en Marzo de 1997.

Ecuador

Áreas protegidas y territorios indígenas

- Zamarenda, Angel: Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, en Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza (asuntos relativos a gestión). Documento Iw-gia No. 23, Copenhague, 1998. Copenhague, 1998. Trabajo presentado en la llamada Conferencia de Pucallpa-Perú, realizada en Marzo de 1997.

Indígenas y desarrollo

- Encalada, Fernando, García, Fernando y Ivarsdotter, Kristine: La Participación de los Pueblos Indígenas y negros en el Desarrollo del Ecuador. Banco Interamerica-

no de Desarrollo, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible, Washington, D. C. Septiembre de 1999. (www.iadb.org/sds/doc/929Spa.pdf) (Carpeta 2, Ecuador, Indígenas y Desarrollo).

Leyes nacionales de interés para los indígenas

- Estado Ecuatoriano: Constitución Política de 1998. (www.respondanet.com). Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nales. De Interés).
- Estado Ecuatoriano: Código Civil del Ecuador (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nacionales de Interés).
- Estado Ecuatoriano: Ley de Gestión Ambiental, Ley 37 de 30 de Julio de 1999. (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nales. de Interés).
- Estado Ecuatoriano: Ley de Hidrocarburos, Decreto Supremo 2969 de 15 de Noviembre de 1978. (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nales. De Interés).
- Estado Ecuatoriano: Ley de Minería, Ley 126 de 20 de Mayo de 1991 (<http://www.cideiber.com/infopaises/Ecuador/Ecuador-10-03.html>) (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nacionales de Interés).
- Estado Ecuatoriano: Ley del Instituto Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, - INEFAN - Ley 8 de 16 de Septiembre de 1992. (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nacionales de Interés. (<http://64.46.91.30/upsq/fororn/inefan%20bajo%20MinAmb.htm>)).
- Estado Ecuatoriano: Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ley 74 de 24 de Agosto de 1981. (<http://www.mineriaecuador.com/leyes/Lforestal.htm>) (Carpeta 2, Ecuador, Leyes nacionales de Interés).
- Estado Ecuatoriano: Ley No. 1 de 21 de Enero de 1997, Orgánica de la Defensoría del Pueblo (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nacionales de Interés).
- Estado Ecuatoriano: Ley No 108 de Agosto 7 de 1990, de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nacionales de Interés).
- Estado Ecuatoriano: Ley que Protege la Biodiversidad en Ecuador, Ley No. 3 de 27 de

Septiembre de 1996. (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nales. de Interés).

Estado Ecuatoriano: Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador, del 13 de Febrero del 2001. (Carpeta 2, Ecuador, Leyes Nacionales de Interés).

Leyes sobre indígenas

BID: Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas – 2002. Página Web: (www.dubplates.net/sds/ind/ley/index.cfm). (Carpeta 2, Ecuador, Legisl. Indígena).

Estado Ecuatoriano: Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas, Decreto 3401 de Diciembre 2 del 2002. (Carpeta 2, Ecuador, Legislación Indígena).

Estado Ecuatoriano: Proceso de elaboración del Decreto sobre Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas. (Carpeta 2, Ecuador, Legislación Indígena).

Instituto Indigenista Interamericano: Compilación de Legislación Ecuatoriana sobre Indígenas. (www.ini.gob.mx/iii/legislacion.html). (Carpeta 2, Ecuador, Legislación Indígena).

Organizaciones Indígenas del Ecuador: Proyecto de Ley de Pueblos Autodefinidos como Nacionalidades. (Carpeta 2, Ecuador, Legislación Indígena). (<http://www.oitandina.org.pe/activi/ria/derecho/propuestasley nacional/propuestaley nac.html>).

Organizaciones Indígenas y otros: Anteproyecto de Ley de Administración de Justicia de las Autoridades Indígenas. (<http://alertanet.org/>) (Carpeta 2, Ecuador, Legislación Indígena).

Movimiento indígena

Dávalos, Pablo: Movimiento Indígena Ecuatoriano, Construcción Política y Epistémica (s. f.). (Carpeta 2, Ecuador, Movimiento Indígena).

Encalada, Eduardo y otros: La Participación de los Pueblos Indígenas y Negros en el De-

sarrollo del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, 1999. (Carpeta 2, Ecuador, Movimiento Indígena).

Walsh, Catherine: Interculturalidad, Reformas Constitucionales y Pluralismo Jurídico, Marzo del 2002. (<http://icci.nativeweb.org/boletin/36/walsh.html>). (Carpeta 2, Ecuador, Movimiento Indígena).

Rivera Veklez, Freycy: Los Indígenas en El Ecuador: De Paternalismos y Otras Representaciones. (sf). (Carpeta 2, Ecuador, Movimiento Indígena).

Relaciones estado – indígenas

Anónimo: El Levantamiento Indígena de Enero de 2001, Interpretación desde los DD. HH. y Perspectivas (s. f.). (<http://icci.nativeweb.org/levantamiento2001/ponce.html>). (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado- Indígenas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Resolución de 6 de Julio de 2004, ordenando medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Ecuador, en el caso del Pueblo Indígena de Sarayaku (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado - Indígenas).

Bautista Lechón, Carlos: Democracia y Pueblos Indígenas, Revista Yachaikuna, Marzo 1º. Del 2001. (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado-indígenas).

ECUARUNARI: ECUARUNARI Exige Respeto a los Derechos de los Pueblos Indígenas, Denuncia contra el Fiscal del Distrito Cotopaxi, Septiembre 25 del 2002. (<http://ecuarunari.nativeweb.org>). (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado-Indígenas).

Estado – Organizaciones Indígenas y Campesinas: Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las organizaciones Indígenas, Campesinas y Sociales del Ecuador (sf). (<http://icci.nativeweb.org/levantamiento2001/acuerdo.html>). (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado-Indígenas).

- Organizaciones Indígenas: Planteamientos de los Pueblos Indígenas al Estado Ecuatoriano, Marzo 1 al 4 del 2001. (www.nativeweb.org/indiconf2001/karakras.html). (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado – Indígenas).
- Organizaciones Indígenas: Denuncia ante la ONU del Gobierno ecuatoriano por Violación de los Derechos Humanos, Febrero 2 del 2002. (<http://icci.nativeweb.org/levantamiento2001/onu.html>). (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado- Indígenas).
- Palacios, Paulina: La Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, o “Ley Trole 2”, Boletín ICCI “RI-MAY”, Septiembre 18 del 2000. (<http://icci.nativeweb.org/boletin/18/palacios.html>). (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado-Indígenas).
- Redacción Actualidad Étnica: Indígenas Reclaman Respeto de Acuerdos de la Alianza con el Presidente Electo, Diciembre 11 del 2002. (www.indigenascolombianos.org). (Carpeta 2, Ecuador, Relaciones Estado-Indígenas).
- Reconocimiento de derechos territoriales a indígenas*
- Uquillas, Jorge: Adjudicación y Demarcación de Territorios Indígenas en la Cuenca Amazónica: El Caso del Ecuador. En: Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía. GAIA. -CEREC, Editores, Bogotá, Febero de 1993. (Texto impreso, aporte del consultor).
- Recursos naturales renovables e indígenas*
- Anónimo: Recursos Forestales en El Ecuador (www.monografias.com) (Carpeta 2, Ecuador, RNR en Indígenas).
- Espinosa, María Fernanda: Descentralización, Poderes Locales Indígenas y Manejo de Recursos Naturales en el Ecuador. (Carpeta 2, Ecuador, RNR e Indígenas). (<http://www.condesan.org/infoandina/foros/Municipios2002/MFEspinosa.htm>).
- Estado Ecuatoriano: Información de Normas que tienen que ver con el Medio Ambiente. (http://www.areasprotegidas.org/ecuador_leyes_nacionales_y_aspectos_institucionales.php#b) (Carpeta 2, Ecuador, RNR e Indígenas).
- Organizaciones Indígenas: Los Indígenas y la Explotación Petrolera, VIII- 28/2002. (http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/por_un_desarrollo_sostenible/newsid_2221000/2221968.stm). (Carpeta 2, Ecuador, RNR e Indígenas).
- Organizaciones Indígenas y Campesinos: Campesinos contra la Privatización del Agua (s. f.) (<http://abyayala.nativeweb.org/ecuador/agrarian/agua2.html>). (Carpeta 2, Ecuador, RNR e Indígenas).
- Recursos naturales no renovables e indígenas*
- Figuerola, Isabela: Relaciones Comunitarias en el Bloque Veinticuatro, una estrategia de violación de derechos, julio del 2001. (<http://alertanet.org>). (Carpeta 2, Ecuador, RNNR e Indígenas).
- Hurtig, Anna-Karin y San Sebastian, Miguel: Incidence of Childhood Leukemia and Oil Exploitation in the Amazon Basin of Ecuador, Julio-Septiembre de 2004. (http://www.ijoh.com/pfds/1003_LeukemiaSpanish.pdf) (Carpeta 2, Ecuador, RNNR e Indígenas).
- Ramos, Ivonne: Maxus, un Fracaso Petrolero: Sus Intereses Actuales. (<http://abyayala.nativeweb.org/ecuador/amazon/oil/maxus.html>). (Carpeta 2, Ecuador, RNNR e Indígenas).
- Redacción de Actualidad Étnica: Lío entre Indígenas y Empresa Petrolera en Ecuador, Diciembre 6 del 2001. (www.indigenascolombia.org). (Carpeta 2, Ecuador, RNNR e Indígenas).
- Texaco: Texaco responde a los alegatos de los abogados representantes de los querellantes ecuatorianos en juicio contra Texaco, 23 de Septiembre de 1999. (www.texaco.com/archive/ecuador/spbackground.html). (Carpeta 2, Ecuador, RNNR e Indígenas).

Varios: Archivo bajado de Internet que contiene, tomados de la prensa internacional, varios artículos sobre asuntos políticos en el Ecuador, entre ellos: uno de Luis Angel Saavedra, sobre “Comunidades vs. empresas mineras”; y otro de Napoleón Saltos Galarza, “El negocio petrolero de los Coroneles” (Carpeta 2, Ecuador, RNNR e Indig.) (<http://www.latinoamerica-online.it/paesi3/ecuador1-04.html#secomplica>).

Tierras y territorios indígenas

Estrategia Internacional: Ecuador: El levantamiento Indígena y Popular de Enero, Otoño del 2000. (<http://www.ft.org.ar/estrategia/ei15/ei15la6.htm>). (Carpeta 2, Ecuador, Tierras y Territorios Indígenas).

Martines, Luciano: Comunidades y Tierras en el Ecuador, ECODER, 12-1-98. (<http://ladb.unm.edu/econ/content/ecodeb/1998/december/comunidades.htm>). (Carpeta 2, Ecuador, Tierras y Territorios Indígenas).

Macas A., Luis A.: La Tierra para los Pueblos Indígenas en el Ecuador (Carpeta 2, Ecuador, Tierras y Territorios Indígenas).

Guayana Francesa

Pueblos Indígenas: Organización, Demandas y Conflictos:

Alianza Amazónica: Informe No. 88 de Febrero de 2003, sobre demandas de la FOAG al Gobierno Francés, pidiéndole rectificación de sus políticas (www.amazonalliance.org).

Ciudadanos Franceses: Carta abierta de siete mil personas, denunciando ante el Presidente de Francia la penosa condición de los indígenas de Guayana francesa, como efecto de la actividad minera y la ausencia de acción estatal para asegurar sus derechos (http://www.csia-nitassinan.org/lettre25_guyane.htm) (Carpeta 2, G. Francesa, P. Indig: Org. Demandas y Confl.).

COICA, Guyana Francesa, Organización Indígena, Reclamaciones (<http://www.coica.org/interna.asp?s=1&m=7>).

FOAG y Dirigentes Indígenas: Diversas Reclamaciones ante las Naciones Unidas (Carpeta 2, G. Francesa, P. Indig: Org. Demandas y Confl.) (www.puebloindio.org/).

FOAG: Fédération des Organisations Autochtones de Guyane: Breve descripción de su origen, sus fines, su forma de funcionamiento y sus logros (Carpeta 2, G. Francesa, P. Ind. Org. Demandas y Conflictos) (<http://www.coica.org/interna.asp?s=1&m=7>).

Alexis Tiouka: Situation des peuples autochtones en Guyane française et développements globaux des peuples indigènes. Palabras ante la Subcomisión de lucha contra las medidas discriminatorias y la Protección de las Minorías, Agosto de 1998. (www.puebloindio.org/ONU_info/info98/GTPI98_FOAG7.htm). (Carpeta 2, Guyana Francesa).

Forum des Elus Autochtones de Guyane: Declaration, Cayenne, le 19 decembre 2001. (www.blada.com/chroniques/awala/forumamerindien.htm).

Gobierno y Organizaciones Indígenas: Diversos Conceptos sobre el texto del Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (Carpeta 2, G. Francesa, P. Ind. Org. Dem. y Conflictos).

Keulig Steffen: France plans the ethnocide of three indigenous tribes and is responsible for the genocide on the Wayana Indians in French Guiana (www.naturvoelker.org/www.fpcn-global.org) (Carpeta 2, G. Francesa, P. Indig., Org. Demandas y Conflictos).

Sallantin, Thierry: Guyane: Le Secrétaire D'état au Tourisme menace les amérindiens du Sud de ce département d'Outremer (<http://endehors.org/news/2064.shtml>) (Carpeta 2, G. Francesa, P. Ind. Org. Demandas y Conflictos).

RNNR y minería

Action Santé Environnement: Orpaillage en Guyane, Pollution au mercure, Intoxication des Amérindiens, Janvier 2001 (<http://ase.ouvaton.org/guyaneASE.htm>) (Carpeta 2, G. Francesa, RNNR y Minería).

Alianza Amazónica: Informe No. 68 de Abril de 2001, sobre contaminación con mercurio de los habitantes de los pueblos de Wayana y Emerillon, (www.amazonalliance.org).

Alianza Amazónica: Informe No. 94 de Septiembre de 2003, sobre invasión del territorio del pueblo indígena Wayampi por mineros ilegales (www.amazonalliance.org).

Bulletin Epidémiologique hebdomadaire No. 14/97: Exposition au Mercure de la Population Amerindienne Wayana de Guyane (Carpeta 2, G. Francesa, RNNR y Minería) (<http://www.invs.sante.fr/publications/mercure/rapport1.html#RESU>).

Comité Holandés par la UICN: Directive 90/501 on the major accident hazards of certain industrial activities, Oj 1982 No. L 158/56.

Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links and World Rainforest Movement: Socavando Los Bosques – la necesidad de controlar las empresas mineras transnacionales (www.wrm.org.uy/publicaciones.socavando.pdf). (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).

LAFAIX, Philippe: « La loi de la jungle Chronique d'une zone de non droit: la Guyane française » Breve presentación de film que denuncia la situación calamitosa que enfrentan los pueblos indígenas de la Guayana francesa, como resultado de la contaminación y el desorden ocasionado por la actividad minera en el país (<http://ase.ouvaton.org/guyanefilm.htm>) (Carpeta 2, G. Francesa, RNNR y Minería).

Liberation du 16 oct. 2004: Informe sobre producción de oro en Guyana Francesa

(<http://www.liberation.fr/page.php?Article=246674>), citado por Chairman, Steffen Keulig: France plans the ethnocide of three indigenous tribes and is responsible for the genocide on the Wayana Indians in French Guiana. A report for Freude der Naturvölker e. V. (www.naturvoelker.org ó www.fpcn-global.org).

Moody, Roger: The Gulliver File. Mines, people and land: a global battleground, 1992. Citado por Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.

Núñez, Raquel, Guayana Francesa, en Amazonía Selva y Bosques 10 años después de Río, Colombia, Julio de 2002. (<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Nunez2.html>).

Solidarité Guyane: Informe de Julio del 2004 (sobre contaminación de la población de Guayana Francesa con mercurio) (www.perso.wanadoo.fr/solidariteguyane/Analyse.htm). (Carpeta 2, G. Francesa, RNNR y Minería).

RNR, medio ambiente, parques naturales e indígenas

Keutig, Steffen: France Plans the ethnocide of three indigenous tribes and is responsible for the genocide on the Wayana Indians in French Guiana, Oct. 2004 (www.naturvoelker.org) o (www.fpcn-global.org).

Douheret, Jean: Ordenamiento Forestal y Silvicultura: Elementos Fundamentales de una Estrategia de Conservación de Ecosistemas Forestales Tropicales en la Guayana Francesa (Carpeta 2, G. Francesa, RNR, M. Ambiente Parques e Ind.) (<http://www.fao.org/montes/foda/wforcong/PUBLI/V2/T7S/8-5.HTM>).

WRF Movimiento Mundial de los Bosques Tropicales: Bosque Amazónico 10 años después de la Cumbre de la Tierra (caso de Las Guayanas) (Carpeta 2, G. Francesa, RNR, M. Amb. Parques e Ind.) (<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/libro.html>).

Revisión Histórica del Tratamiento a los Pueblos Indígenas de la Guayana Francesa: Artículo sin autor conocido: Historia de la Guayana Francesa (<http://www.step.es/personales/jms/imagenesmundo/historiasudamerica/guayanaf.htm>).

Solidarité Guyane: Histoire de la Guyane (<http://perso.wanadoo.fr/solidariteguyane/HanabaP1.htm>).

Universidad de los Trabajadores de América Latina - UTAL –: Guayana Francesa (<http://utal.org/aylc.php?GF>).

Textos legales franceses de interés especial

Código Civil Francés. (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales franceses de int. esp.)

Código Minero de Francia, adoptado en la década de los años 50, pero con múltiples reformas, la última importante de las cuales se produjo en el año de 1996. (http://admi.net/jo/code_minier/cm.html) (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales franceses de int. esp.).

Constitución de la República Francesa, de 1946.

Constitución de la República Francesa, de 5 de Octubre de 1958 (y reformas posteriores). (Carpeta 1, Ds. Indigs. en A. L, Constituciones paíse Amaz. y Francia)

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Decret No. 80331 du 7 mai 1980 portant règlement général des industries extractives. (<http://www.admi.net/jo/dec80-331.html>) (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales franceses de int. esp.).

Decret No. 2002-2004 du 6 mars 2001, relatif aux autorisations d'exploitation de mines dans les departaments d'outre-mer. (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales franceses de int. esp.) (<http://www.jura.uni-sb.de/france/adminet/jo/ENVX9400049L.html>). (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales franceses de int. esp.).

Arrêté No. 1231 du 8 juin 2001 fixando les prescriptions transitoires relatives a l'utilisation du mercure pour l'exploitation aurifere en Guyene. (<http://ase.ouvaton.org/guyaneprescriptionstransit.htm>)

(Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales franceses de int. esp.).

Arrêté N° 1232/SG du 08 juin 2004 Interdisant l'utilisation du mercure pour l'exploitation aurifere en Guyane. (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales franceses de int. esp.).

Loi n 95-101 du 2 février 1995. relative au renforcement de la protection de l'environnement. (loi BARNIER) (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales franceses de int. esp.). (<http://www.jura.uni-sb.de/france/adminet/jo/ENVX9400049L.html>).

Textos legales sobre indígenas

Barié, Cletus Gregor: Pueblos Indígenas y Derecho Constitucional en América Latina, Un Panorama. AbyaYala, 2ª. Edición, 2003 – El Caso de la Guayana Francesa (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales sobre Ind.).

Decreto Prefectoral de 1971, por el cual se crea una “zona de interdicción” para indígenas en el Sur de la Guayana Francesa.

Decreto 97/267, de abril de 1987, que modifica el dominio del Estado, y lo relativo a las concesiones territoriales y otros actos aprobados por el Estado en Guayana, con vistas a la explotación o creación de sus inmuebles territoriales; Sección III – Derechos de las comunidades que obtienen tradicionalmente sus medios de subsistencia del bosque.

Naciones Unidas: Pacto de Derechos Civiles y Políticos - Comunicación N° 549/1993: France. 29/12/97 - CCPR/C/60/D/549/1993/Rev. 1. (Jurisprudence) - Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3599cfa1d-8726c89802566e1003b0f00?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3599cfa1d-8726c89802566e1003b0f00?Opendocument)). (Carpeta 2, G. Francesa, Textos Legales sobre Ind.).

Resolución A3-0059/1993 del Parlamento Europeo sobre acción requerida a escala in-

ternacional para proporcionar una protección eficaz para los pueblos indígenas. Resolución 13461 de 1998 del Consejo de Ministros Europeo “sobre los pueblos indígenas dentro de la estructura de la cooperación para el desarrollo de la comunidad y de los Estados miembros.

Guyana

Derechos humanos en Guyana

Amnistía Internacional: Informe de Marzo 1º. De 1999 que da cuenta del retiro de Guyana como Estado Parte en el Protocolo Facultativo del PIDCP y adhesión simultánea a él, con una reserva que suponía impedir al Comité de Derechos Humanos considerar casos presentados por personas condenadas a muerte por asesinato. (<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR050011999?open&of=ESL-GUY>) (Carpeta 2, Guyana, Derechos Humanos en Guyana).

U. S. Department of State: Guyana Human Rights Practices, 1995, March 1996 (Carpeta 2, Guyana, Derechos Humanos en Guyana).

U. S. Department of State: Guyana Human Rights Reports for 2000, February 2001 (Carpeta 2, Guyana, Derechos Humanos en Guyana).

Derechos indígenas en general

Mackay, Fergus: Indigenous Peoples' Rights in the Commonwealth Caribbean (Forest Peoples' Programme (FPP), UK), June 2003 (Carpeta 2, Guyana, Derechos Indígenas en General).

Indígenas, Organización, Pensamiento y Actividades:

Alianza Amazónica: Informe No. 93 de Agosto de 2003, sobre creación por los pueblos indígenas de Guyana, del Consejo Nacional Toshao -NTC-, (www.amazonalliance.org).

APA: Supplemental Report on the Initial Report of the Republic of Guyana on the Con-

vention on the Rights of the Child (Carpeta 2, Guyana, Indig. Org. Pens. y Activ.) (http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/s_america/guyana_suppl_rep_crc_nov03_eng.htm).

APA: Report of the First National Touthaos Conference Held in Zeriwa (St. Ignatius), Region 9 27-30 April 1999 (<http://www.sdn.org.gy/apa/>) (Carpeta 2, Guyana, Ind. Org. Pens. y Activ.).

APA: Publicación virtual News Letters Press Releases, de 1998, que presenta información sobre diversos temas legales de interés para los pueblos indígenas, especialmente sobre la proyectada reforma constitucional del momento, convenios internacionales relativos a indígenas, ratificados por Guyana etc. (<http://www.sdn.org.gy/apa/>) (Carpeta 2, Guyana, Ind. Org. Pens. y Activ.).

Medio ambiente e indígenas

United Nations Development Programme: Guyana National Biodiversity Action Plan, A Programme for Action by Stakeholders Towards the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity (Carpeta 2, Guyana, Medio Ambiente e Indígenas).

Parques naturales y pueblos indígenas

Anónimo: Indigenous Peoples and Stakeholder Participation in Guyana National Protected Areas System Project (an Annex from the Guyana National Protected Areas System Project) (sf) (Carpeta 2, Guyana, Parques Naturales y P. Indígenas).

APA: Expansion of Kaieteur National Park is a National Disgrace, May 2000 (http://www.sdn.org.gy/apa/5th_ga_pr_2.htm) (Carpeta 2, Guyana, Parques Naturales y P. Indígenas).

Ceaser, Mike: ¿Conservación versus derechos indígenas?, Abril 2004 (Noticias Alidadas de Junio de 2004) (Carpeta 2, Guyana, Parques N. y P. Indígenas) (<http://www.noticiasaliadas.org/Summ.asp?lanCode=2&couCode=12>).

- Periódico El Tiempo (Colombia): Protección de 607 hectáreas de selva guayanesa causa protestas indígenas, Junio 17 de 2004 (Carpeta 2, Guyana, Parques naturales y P. Indígenas) (http://eltiempo.terra.com.co/ecologia/noticiasecolgicas/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-221836.html)
- Pensamiento y políticas del estado sobre indígenas*
- Brana- Shute, 1995, Indigenous Peoples of Guyana: Action Report (Draft 2). World Bank, Washington D. C. , p. 4 – citado en Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- Doctor Osvaldo Kreimer, Relator del Grupo de Trabajo de la OEA, responsable de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas: Información personal suministrada al autor del Manual, en septiembre de 2004 sobre resultados de una consulta adelantada por el Gobierno de Guyana entre las comunidades indígenas, para la reforma del Acta Amerindia.
- Government of Guyana –1996 – Draft National Development Strategy for Guyana. Georgetown.
- Government of Guyana, 1997: Government's Policy for Exploration and Development of Minerals and Petroleum Resources of Guyana. Georgetown, p. 11. Citado en: Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.
- Misión Permanente ante la OEA: Comentarios del delegado de Guyana, ante Grupo de Trabajo de la Propuesta de la Declaración Americana sobre Derechos de las Poblaciones Indígenas, sesión del 15 de Marzo del 2002, a raíz de intervenciones de voceros indígenas de Guyana ante el mismo organismo(Carpeta 2, Guyana, Pensamiento y Políticas Ind. del Estado). (<http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp09437s10.doc>).
- Rodriguez, Carolina – Minister of Amerindian Affairs -: Indigenous Righth in Guyana. Georgetown, Juin 2003 (www.cpsu.org.uk/downloads/Carolyn%20Rodriguez.pdf). (Carpeta 2, Guyana, Pensamiento y Polit. Ind. del Estado).
- State of Guyana: Guyana National Development Strategy 2001-2010 (included chapter 24 Amerindians) (<http://www.sdn.org.gy/nds/>) (Carpeta 2, Guyana, Estrategia Nal. de Desarrollo).
- RNNR en tierras indígenas de Guyana, administración y uso*
- Anselmo, Lawrence and Mackay, Fergus: Indigenous Peoples, Land Rights and Mining in the Upper Mazaruni, Amerindian Peoples Association and Forest Peoples Programme, Global Law Association – 2000.
- Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: Socavando los Bosques, Enero de 2002, (www.portaltercera.com.ar/sections.php?op=viewarticle&artid=73). (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).
- Colchester, Marcus y otros: La Minería y los Amerindios en Guyana, Resumen Ejecutivo, The North South Institute –2002 (www.nsi-ins.ca). (Carpeta 2, Guyana, RNNR en T. I. Adm. y Uso).
- Colchester, Marcus y otros: Mining and Amerindians in Guyana, The North-South Institute/L'Institut Nord-Sud, 2002 (www.nsi-ins.ca) (Carpeta 2, Guyana, RNNR en T. I. Adm. y Uso).
- Cultural Survival: Guyana Government Grants 5. 1 Million Acre Mining Concession on Indigenous Lands Guyana Information Update from the Forest Peoples Programme (<http://web.archive.org/web/20010222221235/http://cs.org/publications/featuredarticles/1998/guyana2.htm>) (Carpeta 2, Guyana, RNNR en T. I. Adm. y Uso).
- Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales – WRM: Minería, Impacto sobre los Bosques y su Gente, Boletín No. 57 del WRM, abril de 2002.
- WRM- Boletín N° 43 de Febrero de 2001- (<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>).
- Forte, Janette, 1996, About Guyanese Amerindians, Georgetown –68-69. Citado en: Forest Peoples Programme and World

- Rainforest Movement: op. cit.
- WWW – World Rainforest Movement: Guyana: el impacto de las transnacionales mineras sobre la gente y el ambiente (<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>) (Carpeta 2, Guyana, RNR en T. I. Adm. y Uso).
- RNR en tierras indígenas de Guyana, administración y uso*
- Colchester, Marcus: Exclusión Social y Supremacía del Desarrollo – las causas subyacentes de la destrucción forestal y de la degradación de los bosques en Guyana (trabajo presentado en la Reunión Regional sobre las Causas Subyacentes de la Destrucción Forestal y de la Degradación de los Bosques en Am. Latina, Santiago de Chile, 8 al 11 de Octubre de 1998) (www.biolatina.org/guyanaES-PAÑOL.rtf). (Carpeta 2, Guyana, RNR en T. Indig. de Guyana).
- Haden, Phillippa: Cuestiones Forestales en el Escudo de las Guayanas: una perspectiva sobre Guyana y Surinam. Comisión Europea, Bruselas 1999. (<http://www.odifpeg.org.uk/espanol/publications/papers/eutfp/eutfp-03-espanol.pdf>) (Carpeta 2, Guyana, RNR en T. Indig. de Guyana).
- Núñez, Raquel: Guyana, en la publicación de WRM Amazonía Selva y Bosques 10 Años después de Río (<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Nunez.html>) (Carpeta 2, Guyana, RNR en T. Indig. de Guyana).
- Scotland, Barton: Patents and intellectual property rights in Guyana, Guyana, september 1994 (<http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota16-4.htm>) (Carpeta 2, Guyana, RNR en T. Indig. De Guyana).
- Revisión Histórica del Tratamiento a los Pueblos Indígenas de Guyana
- Forte, Janette: Los Pueblos Indígenas de Guyana, América Indígena, Vol. 48, No. 2, año 88.
- James, Tony: Indígenas Land Rights in Guyana: Past, Present and Future – American Peoples Association (APA), Georgetown, Guyana, Juin 2003. (Paper submitted at Indigenous Rights in the Commonwealth Caribbean and Americas Regional Expert Meeting). (www.cpsu.org.uk/downloads/Land_Rights_Guyana.pdf).
- Mackay, Fergus: Indigenous Peoples Rights in the Commonwealth Caribbean. Indigenous Peoples Association (APA), Guyana, Junio 2003. (<http://www.sdn.org.gy/apa>). (Carpeta 2, Guyana)
- Williams, Rev. James: The Arborescences of British Guiana and their Land Anthropos XXXI: 417-432, p. 426.
- Textos legales nacionales de interés especial*
- Acta de Independencia de Guyana, suscrita con Gran Bretaña en 1965.
- Barié, Cletus Gregor: Pueblos Indígenas y Derecho Constitucional en América Latina, Un Panorama. AbyaYala, 2ª. Edición, 2003 – Texto de Guyana (Carpeta 2, Guyana, Textos Legales Nales.).
- Constitution of Guyana 1980, with 1996 and 2000 reforms. (Carpeta 2, Guyana, Textos legales Nales.)
- Fisheries Act 1957.
- Forests Act, 1953.
- Kaitour National Park Act, 1929.
- Mining Act No. 20, 1989.
- National Parks Commission Act, 1977.
- Plant Protection Act, 1942.
- State Lands Act, 1903.
- 'Mining Act 1989' (Guyana Act No. 20 of 1989): The procedures for making such applications (<http://www.sdn.org.gy/ggmc/mineral.html>) (Carpeta 2, Guyana, Textos Legales Nales.)
- Textos legales sobre indígenas*
- Amerindian Act, 1967.
- Amerindian Lands Commission Act, 1966.
- APA: A Plain English Guide To the Amerindian Act (Carpeta 2, Guyana, Textos Legales sobre Indígenas).
- APA: History of the Amerindian Act (Carpeta 2, Guyana, Textos Legales sobre Indígenas).

BID: Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas – Caso Guyana (Carpeta 2, Guyana, Textos Legales sobre Indígenas) (<http://www.iadb.org/sds/ind/ley/>).

Textos legales históricos de interés

Ordenanza de 1902 sobre Protección de los Indios Aborígenes que creó diez reservas y el cargo de Protector de Indios como responsable de atender a la defensa de sus derechos.

Ordenanza de Indios (Capitanes y Alguaciles) de 1896.

Ordenanza de Indios Aborígenes (sobre bebidas alcohólicas) de 1908.

Ordenanza de Indios Aborígenes (sobre diversas materias) de 1910.

Ordenanza Amerindia de 1951, que autoriza la creación de los llamados Distritos Amerindios, Consejos de Area y Consejos de Aldea.

Tierras indígenas

Bishop, Andrew R. , AICP: Land Policy, Land Administration and Management (Guyana Country Paper), March 2003 (Carpeta 2, Guyana, Tierras Indígenas).

Cultural Survival: Indigenous Peoples in Guyana Seek Recognition and Enforcement of their Land Right in an Historic Lawsuit. Guyana Information Update from the Forest Peoples Programme (Carpeta 2, Guyana, Tierras Indígenas). (<http://web.archive.org/web/20010222221153/http://cs.org/publications/featuredarticles/1998/guyana1.htm>).

Forest Peoples Programme: Guyana Update: 98 Budget Focuses on Expanded Resource Exploitation (<http://forests.org/archive/samerica/guynepd.htm>) Carpeta 2, Guyana, Tierras Indígenas).

James, Tony, President APA: Indigenous Land Rights in Guyana: Past, Present and Future, June 2003 (http://www.cpsu.org.uk/downloads/Fergus_MacKay.pdf) (Carpeta 2, Guyana, Tierras Indígenas).

Beveridge, Michelle (de Oxfam-Canada): Amerindian communities in Guyana are Mapping their Future (Carpeta 2, Guyana, Tierras Indígenas) (http://web.archive.org/web/20010117023900/http://www.oxfam.ca/what/americas/guyana/amerindian_communities_in_guyana.html).

WRM – World Rainforest Movement: Guyana: Empowerment of indigenous peoples through participatory mapping (<http://www.wrm.org.uy/bulletin/62/Guyana.html>) (Carpeta 2, Guyana, Tierras Indígenas).

WRM – World Rainforest Movement: La lucha de los pueblos indígenas por derechos territoriales en Guyana, Noviembre 1998 (Carpeta 2, Guyana, Tierras Indígenas) (<http://www.wrm.org.uy/boletin/17/Guyana.html>).

WRM – World Rainforest Movement: Guyana: empoderamiento de pueblos indígenas a través del mapeo participativo, Septiembre 2002 (Carpeta 2, Guyana, Tierras Indígenas) (<http://www.wrm.org.uy/boletin/62/Guyana.html>).

Perú

Administración de territorios comunales

Arabaiza Guzmán, Sergio, Huertas Castillo, Beatriz, y Aguirre Escalante, Casiano: La Reserva Comunal El Sira, en Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza (asuntos relativos a gestión). Documento Iwgia No. 23, Copenhague, 1998. Trabajo presentado en la llamada Conferencia de Pucallpa-Perú, realizada en Marzo de 1997.

Áreas protegidas y territorios indígenas

Mendoza Curichimba, José, y Shupingahua Lazo, Raúl: Reserva Nacional Pacaya Samira, en Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza (asuntos relativos a gestión). Documento Iwgia No. 23, Copenhague, 1998. Documento Iwgia No. 23, Copenhague, 1998. Trabajo pre-

sentado en la llamada Conferencia de Pucallpa-Perú, realizada en Marzo de 1997.

- Moore, Tomás, Ugarte, Alfredo, García, Alfredo, y Arique, Tomás, y Sueyo, Héctor: Las Áreas Protegidas del Madre de Dios, en Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza (asuntos relativos a gestión). Documento Iwgia No. 23, Copenhague, 1998. Trabajo presentado en la llamada Conferencia de Pucallpa-Perú, realizada en Marzo de 1997.
- Smith, Richard y Pinedo, Danny: Comunidades y Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía Peruana (9ª. Conferencia Bienal de la IASCP), Zimbabwe, 19-24 de Julio del 2002. (Carpeta 1, Áreas Proteg. y P. Indigs).

Defensa de derechos indígenas

- OIT información: Entidades Responsables de la Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en El Perú. (Carpeta 2, Perú, Defensa Derechos Indígenas). (<http://www.oitandina.org.pe/actividad/derecho/mecanismosnacional/peru/estatutocia.html>).

Indígenas, organización y demandas

- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, AIDSESP: Descripción de historia, naturaleza, composición y fines de la Organización (<http://www.coica.org/interna.asp?s=1&m=1>) (Carpeta 2, Perú, Indígenas, organización y Demandas).

Indígenas y desarrollo

- OIT, Oficina de Lima para los Países del Área Andina: Pueblos indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo sostenible. Documento de trabajo No. 68, Lima, Perú 1998. (Carpeta 2, Perú, Indígenas y Desarrollo).

Indígenas y orden jurídico en Perú

- Ballón Aguirre, Francisco: Pueblos Indígenas Peruanos en la Nueva Constitución, Enero del 2002. (<http://alertanet.org/>) (Carpeta 2, Perú, Indígenas y Orden Jurídico).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Perú. Capítulo X, Los Derechos de las Comunidades Indígenas, Julio 2 del 2000. (<http://www.oitandina.org.pe/actividad/derecho/index.html>) (Carpeta 2, Perú, Indígenas y Orden Jurídico).
- De Trazegnies, F, Revilla, A. T. , y otros: Comunidades Campesinas y Nativas en el Nuevo Contexto Nacional. CAAP-SER. Lima, Julio de 1993.
- García Hierro, Pedro: Territorios Indígenas y la Nueva Legislación Agraria en El Perú. Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui, Documento IWGIA No. 17, Lima Perú, 1995.
- Mendivil, José: Reformas Constitucional y Pueblos Indígenas Peruanos, Julio 2002. (<http://alertanet.org/>). Carpeta 2, Perú, Indígenas y Orden Jurídico).
- Núñez Palomino, Pedro Germán: Derecho y Comunidades Campesinas en el Perú, 1969-1988. Estudios y Debates Regionales Andinos, CBC y CCAIJO, Cusco, Perú, Junio de 1996.
- Roldán, Roque y Tamayo, Ana María: Legislación y Derechos Indígenas en El Perú. COAMA-CAAAP-UNION, Impreso en Lima Perú, Julio de 1999.

Leyes nacionales de interés para los indígenas

- Estado Peruano: Constitución Política de 1993. (www.respondanet.com). (Carpeta 2, Perú, Leyes Nacionales de Interés).
- Estado Peruano: Código Civil (Bienes); Código Civil (Derechos Reales); Código del Medio Ambiente; Código Penal (delitos contra el patrimonio); Ley de Actualiza-

ción de Hidrocarburos; Ley de Aprovechamiento de Recursos Naturales; Ley de Áreas Naturales Protegidas; Ley de Desarrollo de la Amazonía; Ley de Evaluación de Impacto Ambiental por Obras y Actividades; Ley de Inversión Privada en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas; Ley de Organización y Funciones de Perupetro; Ley del Canon, Minería y Comunidades; Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Ley Forestal; Ley General de Minería; Ley Orgánica de Municipalidades; Ley Orgánica que norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional; Ley de Reversión al Estado de los Predios Rústicos Adjudicados a Título Gratuito; Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural; Ley de Promoción del Desarrollo Económico y Productivo; Ley que Modifica los artículos 8, 10 y 11 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre; Ley para la Promoción en la Inversión de la Explotación de Recursos y Reservas Marginales de Hidrocarburos a nivel Nacional; Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; Ley de Regalía Minera; Ley que Aprueba el Código Procesal Constitucional; Resolución Legislativa que aprueba la Adhesión del Perú al Protocolo de 1992 que Enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1969; Ley que aprueba el Tratado Colombo-Peruano de Mayo de 1934. (Carpeta 2, Perú, Leyes Nacionales de Interés).

Congreso Peruano: Proyecto de Ley de Aguas (Carpeta 2, Perú, Leyes Nacionales de Interés).

Leyes sobre indígenas

BID: Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas – 2002. Página Web: (<http://www.iadb.org/sds/ind/ley/leyn/data-map.cfm>) (Carpeta 2, Perú, Legislación Indígena).

Estado Peruano: Código Civil (Libro 1º. Personas, Sección 4ª. Sobre Comunidades Campesinas y Nativas. (Carpeta 2, Perú, Legislación Indígena).

Estado Peruano: Ley de Comunidades Campesinas; Ley de Comunidades Nativas; Ley de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario; Ley de Titulación a Comunidades Campesinas de la Costa; Ley para la Educación Bilingüe Intercultural; Ley que declara de Necesidad Nacional el Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas; Ley que Establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos Ley que Modifica la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas; Ley de Desarrollo y Fortalecimiento de las Organizaciones Agrarias; Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas; Ley que crea la Comisión Revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas; Ley que Modifica el artículo 8º. de la Ley 28150 que crea la Comisión Revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas (Carpeta 2, Perú, Legislación Indígena).

Congreso Peruano: Proyecto de Ley de Jurisdicción Especial Indígena en el Perú, No. 587 de Septiembre 12 del 2000 (A); Proyecto de Ley de Jurisdicción Especial Indígena en el Perú, No. 939 del 30 de Noviembre del 2000 (B) (Carpeta 2, Perú, Legislación Indígena)

Normas reglamentarias sobre indígenas

Estado Peruano: Reglamento de Aprovechamiento Forestal en Bosques de Comunidades Nativas; Reglamento de Consulta y participación Ciudadana en el Proceso de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector de energía y Minas; Reglamento del Fondo nacional de Desa-

rollo Comunal; Reglamento del Instituto Nacional de Desarrollo de las Comunidades Campesinas; Reglamento del Título 8°. De la Ley de Comunidades Campesinas; Reglamento de la Comisión de Asuntos Indígenas; Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas; Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas. (Carpeta 2, Perú, Reglamentos Normas Indígenas).

Normas reglamentarias sobre leyes nacionales

Estado Peruano: Reglamento para la Conservación de la Flora y la Fauna Silvestres; Reglamento Forestal; Reglamento Ambiental para Actividades de Exploración Minera; Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas; Reglamento de la Ley 26505 sobre Inversión: Privada; Decreto que Conformar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; (Carpeta 2, Perú, Reglamentos Leyes Nacionales).

Estado Peruano: Proyecto de Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto ambiental. (Carpeta 2, Perú, Reglamentos Leyes Nacionales)

Otras normas sobre indígenas

Estado Peruano: Decreto que crea Comisión de Estudio de las Comunidades Nativas; Decreto que crea Comisión de Pueblos Andinos y Amazónicos; Decreto que crea Comisión para la Solución de los Conflictos de Comunidades Campesinas y Nativas; Decreto que crea Comisión de Educación Bilingüe; Decreto que Crea Mesa de Diálogo sobre Indígenas; Decreto que Declara Prioritaria la atención las Comunidades Nativas para el Aprovechamiento de los Recursos forestales de sus Territorios; Decreto que Encarga a la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas – SETAI - el Cuidado y Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario; Decreto que Transfiere Funciones previstas en las Leyes de Comunidades Campesinas y Nativas a diversos or-

ganismo del Sector de Agricultura; Resolución que Aprueba Directiva sobre la Protección de los Pueblos Indígenas; Resolución que aprueba el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas; Resolución que crea Comisión para transferir la SETAI a la Presidencia del Consejo de Ministros; Resolución que crea Reserva de Tierras para Indígenas No Contactados o en Aislamiento Voluntario; Resolución sobre Inscripción de Comunidades Nativas; (Carpeta 2, Perú, Otras Normas sobre Indígenas)

Reconocimiento de derechos territoriales indígenas

Beteta Menacho, Christian: Pueblos Indígenas de la Selva Peruana: el Desafío aún no Resuelto de Tierras Territorios. En Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía. GAIA. - CEREC, Editores, Bogotá, Febrero de 1993. (Texto impreso, aporte del consultor).

Recursos naturales no renovables y pueblos indígenas

Aviro Boletín de la Amazonía Asháninka: Comunidades Nativas Asháninkas se oponen al Inicio de Actividades de la Empresa

ELF en sus Territorios, 31 de Abril de 1998. (www.condesan.org.infoandi/foro/052998/htm). (Carpeta 2, Perú, RNNR e Indígenas).

Beteta Menacho, Christian y Rummenhöeller, Kaus: Pueblos Indígenas, Medio Ambiente y Petróleo en el Perú. En: Minería en Territorios Indígenas de Colombia, Perú y Venezuela, Alianza del CLIMATONIC-CECOIN, Disloque Editores, Santafé de Bogotá, 1999. (Texto impreso aporte del consultor).

Dandler, Jorge y otros: Exploración y Explotación de Hidrocarburos y los Pueblos Indígenas. En Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible, Oficina de la OIT para los Países del

Área Andina, documento de trabajo No. 68, Lima, Perú, 1998. (Carpeta 2, Perú, Indígenas y Desarrollo).

Equipo NISKOR: Pliego de Demandas de las Comunidades Afectadas por la Minería, Lima Diciembre del 2000. (<http://www.rebelion.org/ecologia/mineria221200.htm>). (Carpeta 2, Perú, RNNR e Indígenas)

Escalante Carmen y otro: Un Análisis de la Plurilegalidad de la Resolución de Conflictos sobre Recursos Naturales, 25 de Septiembre del 2000. (<http://alertanet.org/>). (Carpeta 2, Perú, RNNR e Indígenas).

Indacochea Alvarez (MEM), Clara, y Juep Bakuants, Víctor (CONAP): Participación de Pueblos Indígenas Amazónicos en las Actividades de Hidrocarburos (cia@mem.gob.pe) (Carpeta 2, Perú, RNNR y Pueblos Indígenas).

Redacción Actualidad Étnica: Disputa de Tierras entre Indígenas y Mineros en el Perú, Enero 10 del 2003. (www.indigenascolombianos.org). (Carpeta 2, Perú, RNNR e Indígenas).

Tierras y territorios indígenas

García Hierro, Pedro, y otros: Liberación y Derechos Territoriales en Ucayalí, Perú. Documento IWGIA No. 24, Copenhague 1998.

Surinam

Áreas protegidas y pueblos indígenas

WRF – Movimiento Mundial de Bosques Tropicales: Surinam: El pueblo de Galibi habla fuerte y claro sobre las áreas protegidas, Boletín N° 82 del WRM, mayo de 2004 (<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>) (Carpeta 2, Surinam, Áreas Prot. y P. Indígenas).

Derecho a la tierra de ind. y cimarrones

Colchester, Marcus, Mackay, Fergus: A Survey of Indigenous Land Tenure, FAO, 2001

(Carpeta 2, Surinam, Derecho a la Tierra de Ind. y Cimarrones).

Cultural Survival: Surinamse Government Still Refuses to Recognize Indigenous and Maroon Land Rights, may 7 1998 (Carpeta 2, Surinam, Derecho a la T. de Ind. y Cim.) (<http://web.archive.org/web/20010223134634/http://cs.org/publications/featuredarticles/1998/surinam1.htm>).

Derechos humanos en Surinam

Affigne, Anthony DeSales: Racial Politics in the Postcolonial Americas Lessons from Surinam (Southern Political Science Association - Norfolk, Virginia) November 6-8, 1997 (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam).

Alianza Amazónica –Noticias Aliadas: Surinam: La Comisión de Derechos Surinam: Humanos de la OEA Llama al Gobierno para que Suspenda la Tala de Arboles y la Minería en Territorio Maroon, Boletín 83 de 15 septiembre, 2002 (www.amazonalliance.org) (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam).

Amnistía Internacional: Surinam: la impunidad es la raíz de los nuevos abusos, 7 de febrero de 2003 (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam) (<http://www.amnestyusa.org/spanish/countries/Surinam/document.do?id=C235328BF1630453C1256CC700364B17>).

Amnistía Internacional: Surinam debe apoyar la Corte Penal Internacional adhiriéndose a ella cuanto antes y negándose a suscribir un tratado ilegítimo de impunidad con Estados Unidos, 22 de marzo de 2004 (Carpeta 2, Surinam, D. Humanos en Surinam). (<http://www.amnestyusa.org/spanish/countries/Surinam/document.do?id=5F3D5932E9395C08C1256E600043E52A>).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual 85, sobre Derechos Humanos en Surinam (<http://www.cidh.oas.org/Indigenas/Surinam85sp>).

- htm) (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual 86-87 sobre Derechos Humanos en Surinam (<http://www.cidh.oas.org/annualrep/86.87sp/cap.4h.htm>) (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual 89-90, sobre Derechos Humanos en Surinam (<http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/cap4g.htm>) (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe N° 26/00 Caso 11. 821 Aldea de Moiwana, Surinam, 7 de marzo de 2000 (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam) (<http://www.cidh.org/annualrep/99span/Admisible/Surinam11.821.htm>).
- Comisión para la Eliminación de la Discriminación Racial (de la ONU): Prevención de la discriminación racial, en particular medidas de alerta temprana y procedimientos de urgencia: Surinam, 62° período de sesiones 3 a 21 de marzo de 2003 ([http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.62.DEC.3.Spp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.62.DEC.3.Spp?Opendocument)) (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Demanda de la Asociación de Autoridades Saramaka, en representación de 61 aldeas, formulada en Marzo del año 2004, para pedir justicia contra los atropellos de compañías madereras y mineras, chinas, Surinamsas y de otras nacionalidades, y para demandar el reconocimiento legal de sus tierras ancestrales. Noticias Amazónicas, informes No. 83 de septiembre 15 de 2002, y No. 100 de Marzo de 2004; y Noticias Aliadas de Septiembre de 2002 (www.noticiasaliadas.org/).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: Sentencia de 10 de Septiembre de 1993, en el caso Aloeboetoe (Surinam) y otros (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam) (<http://www.cidh.org/Indigenas/Anexo2.htm>).
- UN Racial Discrimination Committee: Recommends that Surinam take urgent action to recognize and respect the land and resource rights of indigenous peoples and Maroons, 16 March 2004 (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam) (http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Indigenous%20Rights-/Surinam_pr_release_uncerd_16_mar04_eng.htm).
- US Department of State: Surinam Country Reports on Human Rights Practices - 2002, March 31, 2003 (Carpeta 2, Surinam, Derechos Humanos en Surinam) (http://us.politinfo.com/Information/Human_Rights/country_report_136.html).

Información general de Surinam

- Anónimo: Notas de Historia de Surinam (Carpeta 2, Surinam, Información General de Surinam).
- Maggie Schmeitz (Stichting - Ultimate Purpose): Surinam Carencias en un País Rico (Carpeta 2, Surinam, Información General de Surinam).
- Rosa Ribeiro, Fernando: Surinam: Estado-nación y Colonialismo en las Guayanas (frosaribeiro@aol.com) (Carpeta 2, Surinam, Información General de Surinam).
- Varios: Archivo que recoge diversos textos de Internet relacionados con la historia de Surinam: (www.elpais.mundoviaje.com/htm/guias_viajes/guides_old/sr/his.htm), (www.step.es/personales/jms/imagenesmundo/historiasudamerica/Surinam.htm) y (<http://www.spanish.state.gov/spa/r/pa/ei/bgn/1893.html>) (Carpeta 2, Surinam, Información General de Surinam).

Organización, pensamiento y demandas de los pueblos indígenas

- Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales: Resolu-

- ción de la Tercera Conferencia, en apoyo a los Pueblos Indígenas y Tribales de Surinam, marzo 7 de 1997 (<http://iaip.gn.apc.org/espan/esthird/surina~1.htm>) (Carpeta 2, Surinam, Org. Pens. y Demandas de los P. Indíg.).
- Forest Peoples Programme, FPP: People of Kwamalasemutu want Golden Star resources to leave their land and ask that their land rights be recognized by the government, 4 February 1997 (<http://nersp.nerdc.ufl.edu/~arm/FPP-Maroon.html>) (Carpeta 2, Surinam, Org. Pens. y Demandas de los P. Indíg.).
- Forest Peoples Programme, Indigenous Community in Surinam Demands that Mining Companies Leave its Territory (Carpeta 2, Surinam, Org. Pens. y Demandas de los P. Indíg.). (<http://abyayala.nativeweb.org/Surinam/Surinam4.html>).
- OIS (Organisatie van Inheemsen in Surinam): Información sobre la Organización, su proceso de formación, derechos según leyes nacionales y convenios, problemas más serios de las comunidades (especialmente relacionados con la presencia de multinacionales mineras y madereras), y las vinculaciones y actividades internacionales (<http://www.coica.org/interna.asp?s=1&m=8>) (Carpeta 2, Surinam, Org. Pens. y Demandas de los P. Indíg.).
- RFO, Ministro de Recursos Naturales de Surinam: Entrevista en la TV francesa en Guayana Francesa, Julio 26 de 1996 (citada en Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links and World Rainforest Movement, op. cit.).
- Pensamiento y políticas del estado sobre indígenas*
- Misión Permanente de Surinam ante la OEA: Intervención el viernes, 15 de marzo de 2002, en la sesión especial del Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, para responder a la intervención de un vocero de la Organización de los Pueblos Indígenas de Surinam realizada el día anterior (<http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp10012s04.doc>) (Carpeta 2, Surinam, Pensamiento Políticas del E. sobre Indígs.).
- Revisión Histórica y Jurídica de los Derechos Indígenas:
- Kambel, Ellen-Rose and Mackay, Fergus: The Rights of Indigenous Peoples and Maroons in Surinam, IWGIA Document No. 96, Copenhagen 1999.
- RNNR en Tierras de Indígenas y Cimarrones, Administración y Uso:
- Alianza Amazónica: Surinam: Gobierno Otorga Concesiones a Empresas Mineras sin Notificar a las Comunidades Afectadas, Informe No. 87 de enero 2003 http://amazonalliance.org/upd_apr04_sp.html. (Carpeta 2, Aprovechamiento RNNR).
- Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: Socavando los Bosques, Enero de 2002, (www.portaltercera.com.ar/sections.php?op=viewarticle&artid=73). (Carpeta 1, Aprovechamiento RNNR).
- Von der Kooye, Ráchale: Hydroelectric dam failure leaves Surinam in the dark, in more ways than one 10-14-2002 (Carpeta 2, Surinam, Aprovechamiento RNNR).
- World Resources Institute 1995, Backs to the Wall in Surinam: Forest Policy in a Country in Crisis. (citado en Forest Peoples Programme and World Rainforest Movement: op. cit.)
- RNR en tierras de indígenas y cimarrones, administración y uso*
- Alianza Amazónica: Surinam: Pueblo Saramaka Amenazado por Operaciones de Empresas Madereras Chinas, Informe de Enero 2002 No. 76 (http://amazonalliance.org/espanol/update/2002/upd_jan02_sp.htm) (Carpeta 2, Surinam, RNR en T. de Ind. y Cimarrones).
- Anónimo: Surinam: Vientos del Este y Narcotráfico en el Patio Trasero, (sf) (<http://>

- [//www.harrymagazine.com/200304/surinam.htm](http://www.harrymagazine.com/200304/surinam.htm)) (Carpeta 2, Surinam, RNR en T. de Ind. y Cimarrones).
- Grupo de Cooperación Internacional para la Biodiversidad (ICBG): Estudio de Caso-Bioprospección en Surinam (sf) (Carpeta 2, Surinam, RNR en T. de Ind. y Cimarrones).
- Haden, Phillippa: Cuestiones Forestales en el Escudo de las Guayanas: una perspectiva sobre Guyana y Surinam. Comisión Europea, Bruselas 1999. (<http://www.odifpeg.org.uk/espanol/publications/papers/eutfp/eutfp-03-espanol.pdf>) Carpeta 2, Surinam, RNR en T. Indig. y Cim.).
- MacKay, Fergus, WRF: Surinam: compañías madereras chinas y derechos tribales, Boletín N° 62 del WRM, septiembre de 2002 (Carpeta 2, Surinam, RNR en T. de Ind. y Cimarrones) (www.wrm.org.uy/boletin/62/Surinam.html).
- Núñez Raquel (WRM): Surinam, Julio de 2002 (en Amazonía Selva y Bosques 10 Años después de Río) (<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Nunez3.html>) (Carpeta 2, Surinam, RNR en T. de Ind. y Cimarrones).
- WRF –Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: Surinam, Oro y Malaria, Boletín N° 12 del WRM, Mayo - Junio de 1998 Carpeta 2, Surinam, RNR en T. de Ind. y Cimarrones). (<http://www.wrm.org.uy/boletin/12/Surinam.html>).
- WRF- Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: Surinam: madereo y derechos tribales, Boletín N° 53 del WRM, diciembre de 2001 (Carpeta 2, Surinam, RNR en T. de Ind. y Cim.).
- Textos legales nacionales de interés especial*
- Agricultural Law, 1937 (contiene algunas regulaciones relativas a la propiedad de las tierras).
- Constitution of Surinam Republic 1987, with Reforms of 1992, Last Updated: January 22, 2002. (<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Surinam/english.html>) Carpeta 2, Surinam, Textos Legales Nales).
- Barié, Cletus Gregor: Pueblos Indígenas y Derecho Constitucional en América Latina, Un Panorama. AbyaYala, 2ª. Edición, 2003 – Caso de Surinam (Carpeta 2, Surinam, Textos Legales Nales.).
- Decree L-1 –1982, Baric Principles on Land Policy. Forestal Law, 1992. Law for the exploitation of mining products in creek and waterways, 1895. Mining Decree E-58 – May 8, 1986. Nature Preservation Law 1954.
- The Law for the protection of fish, 1951 (con varias reformas posteriores).
- The Police Penal Code, 1915 (Actualizado en 1942. Presenta regulaciones, sobre las áreas donde la cacería y captura de animales silvestres está permitida y donde está prohibida). Timber Law, 1947. *Water Law, 1931.*
- Textos legales sobre indígenas*
- Acuerdo para la Conciliación y el Desarrollo Nacionales, entre el Gobierno y el Movimiento Insurgente de Indígenas y Cimarrones, Agosto 8 de 1992.
- BID: Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas – Caso Surinam (Carpeta 2, Surinam, Textos Legales sobre Indígenas) (<http://www.iadb.org/sds/ind/ley/>).
- Tierras, Arrendamiento a Indígenas y Cimarrones:
- Cultural Survival: *Surinamse Government Still Refuses to Recognize Indigenous and Maroon Land Rights*, May 7 1998 (<http://web.archive.org/web/20010223134634/http://cs.org/publications/featuredarticles/1998/surinam1.htm>).
- Venezuela**
- Áreas protegidas y territorios indígenas*
- Colchester, Marcus: Las Políticas de Conservación: la Reserva Biosfera del Alto Orino-

co-Casiquiare. en Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza (asuntos relativos a gestión). Documento Iwgia No. 23, Copenhague, 1998, presentado en la llamada Conferencia de Pucallpa-Perú, realizada en Marzo de 1997.

Indígenas, organización y demandas

Consejo Nacional Indio de Venezuela, CONI-VE: Naturaleza, Composición y Fines de la Organización (<http://www.coica.org/interna.asp?s=1&m=6>) (Carpeta 2, Venezuela, Ind. Org. y Demandas).

Indígenas y gobierno

Lebón, Manuel (El Universal): La Futilidad del día de la Resistencia Indígena, 12 de Octubre del 2002. (Carpeta 2, Venezuela, Indígenas y Gobierno).

Organizaciones Indígenas: Posición y Acuerdo de los Pueblos Indígenas ante el llamado Paro General (s. f.). (Carpeta 2, Venezuela, Indígenas y Gobierno).

Rodríguez, José Luis, Presidente de la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional: Declaraciones a Natasha Salazar de Noticias Aliadas, Boletín del 14 de Octubre de 2004, sobre estado del Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, y sobre la definición de una política nacional indígena. (www.lapress.org/Article.asp?lanCode=2&actCode=5&actDesc=Pueblos+ind%C3%A9nitas).

Steffan, Heinz Dieterich: Porqué la Urgencia de los Golpistas Venezolanos? (sf). (Carpeta 2, Venezuela, Indígenas y Gobierno).

Sanoja Obediente, Mario: Resistencia, Cultura y Cambio Histórico (artículo de prensa) (sf). (Carpeta 2, Venezuela, Indígenas y Gobierno).

Instrumentos internacionales

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado en Julio 17 de 1998, y ratificado por Venezuela el 7 de Junio del

2000 (Gaceta No. 37. 098 del 13 de Diciembre del 2000 y la extraordinaria No. 5. 507 del mismo día. (Carpeta 2, Venezuela, Instrumentos Internacionales).

Tratado de Cooperación Amazónica, aprobado el 3 de Junio de 1978, y ratificado por Venezuela, según constancia que obra en la Gaceta No. 31993 de 28 de Mayo de 1980. (Carpeta 2, Venezuela, Instrumentos Internacionales).

Decisión 486, Régimen sobre Propiedad Industrial, de la Comisión de la Comunidad Andina, aprobada el 14 de Septiembre del año 2000. (Carpeta 2, Venezuela, Instrumentos Internacionales).

Leyes nacionales de interés para indígenas

Estado Venezolano: Código Civil, Julio 26 de 1982 (Capítulos de Interés sobre Personas, Bienes etc.); Constitución Política de 1999; Ley de Consejos Locales de Planificación Pública, Junio 12 del 2002; Ley de Actividades Marinas y Actividades Conexas, del 14 de Noviembre del 2002; Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, de 27 de Septiembre de 1998; Ley de Diversidad Biológica, de 27 de Octubre de 1999; Ley de Minas, de 28 de Septiembre de 1999; Ley de Pesca y Acuicultura, de 13 de Noviembre del 2001; Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, de 13 de Noviembre del 2001; Ley de Venta de Parcelas, del 18 de Agosto de 1983; Ley del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAPA), de 18 de Septiembre del 2001; Ley Forestal de Suelos y Aguas, de 26 de Enero de 1966; Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, de 23 de Septiembre de 1999; Ley de Inmigración y Colonización, del 21 de Junio de 1976; Ley sobre Medidas de Salvaguardia, del 11 de Agosto de 1999; Ley Orgánica de Hidrocarburos, del 13 de Noviembre del 2001; Ley Orgánica de la Administración Pública, del 17 de Octubre del 2001; Ley Orgánica de la Justicia de Paz, de Diciembre 21 de 1994;

Ley Orgánica para el Ordenamiento del Territorio, del 11 de Agosto de 1983; Ley Orgánica del Régimen Municipal, del 15 de Junio de 1989; Ley Penal del Ambiente, del 13 de Enero de 1992; Ley de Protección de la Fauna Silvestre, del 22 de Julio de 1970; Ley de Tierras Baldías y Ejidos, del 3 de Septiembre de 1936; Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable –ZEDES–, del 13 de Noviembre del 2001; Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, Decreto 2083 de 2 de Noviembre del 2002. (Carpeta 2, Venezuela, Leyes Nacionales de Interés).

Normas legales sobre indígenas

BID: Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas – 2002. Página Web: (<http://www.iadb.org/sds/ind/ley/leyn/damap.cfm>) (Carpeta 2, Venezuela, Normas Legales sobre Indígenas).

Instituto Indigenista Interamericano: Compilación desactualizada (pero de interés) sobre la Legislación Indigenista de Venezuela (<http://www.ini.gob.mx/iii/legislacion.html>). (Carpeta 2, Venezuela, Normas Legales sobre Indígenas).

Estado Venezolano: Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, I-12 de 2001. (<http://comunidad.derecho.org/pantin/lindi.html>) (Carpeta 2, Venezuela, Normas Legales sobre Indígenas).

Estado Venezolano: Decreto Mediante el cual se conmemora el 12 de Octubre de cada año día de la Resistencia, Decreto 2028 del 10 de Octubre del 2002. (<http://comunidad.derecho.org/pantin/d2028ch.html>) (Carpeta 2, Venezuela, Normas Legales sobre Indígenas).

Diputados Indígenas en Asamblea Nacional: Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, 11 de Noviembre del 2002. (Carpeta 2, Venezuela, Normas Legales sobre Indígenas).

Diputado Guillermo Guevara de la Asamblea Nacional: Anteproyecto (parcial) de Ley

Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, Diciembre 11 del 2001. (<http://alertanet.org/>). (Carpeta 2, Venezuela, Normas Legales sobre Indígenas).

Estado Monagas: Anteproyecto de Ley sobre Pueblos o Comunidades Indígenas del Estado Monagas, Agosto del 2001. (<http://alertanet.org/>). (Carpeta 2, Venezuela, Normas Legales sobre Indígenas).

Reconocimiento de derechos territoriales a indígenas

Arvelo Jiménez, Nelly: Desarrollo Sostenible y Derechos Territoriales de los Indios Amazónicos. En: Reconocimiento y Demarcación de Territorios Indígenas en la Amazonía. GAIA. -CEREC, Editores, Bogotá, Febero de 1993.

Recursos naturales no renovables y pueblos indígenas

Aray, Yaritza y otros: Impacto Socioecológico de la Minería sobre las Comunidades Indígenas del Estado Bolívar, Venezuela. En: Minería en Territorios Indígenas de Colombia, Perú y Venezuela, Alianza del Clima-ONIC-CECOIN, Disloque Editores, Santafé de Bogotá, 1999.

Recursos naturales renovables y pueblos indígenas

Filippini, Ana (WRM): Venezuela, en la publicación de WRM Amazonía Selva y Bosques 10 Años después de Río (Carpeta 2, Venezuela, RNR y Pueblos Indígenas) (<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Filippini.html>)

Régimen agrario

Bello, Luis Jesús: Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Venezuela. IWGIA, Documento No. 26, Copenhague, Dinamarca, 1999.

Roldán Ortega, Roque: Concepto sobre el Viejo y el Nuevo Orden Legal Indígena en Venezuela. Programa de Consolidación

amazónica, COAMA, Guarne, Octubre del 2001. (Carpeta 2, Venez. Reg. Agrario)

Reglamentos de leyes nacionales

Estado Venezolano: Plan de Ordenamiento y Reglamento de uso de la Reserva Forestal Imataca, Estados Bolívar y Delta Amacuro, decreto 1850 de 14 de Mayo de 1997; Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas, Decreto 1400 de julio 10 de 1997; Reglamento sobre Guardería Ambiental, Decreto 1221 del 12 de Noviembre de 1990; Reglamento parcial No. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre la Participación de la Ciudadanía, Decreto 1297 del 22 de Noviembre de 1990; Reglamento sobre la Conservación de los Recursos de Hidrocarburos, Decreto 1316 del 11 de Febrero de 1969; Reglamento General de la Ley de Minas, Decreto 1234 de Marzo 6 del 2001; Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación, Decreto 313 de 15 de Septiembre de 1999; Reglamento de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, Decreto 840 de Mayo 31 del 2000; Reglamento Parcial de la Ley Forestal de Suelos y Aguas sobre Repoblación, Decreto 1659 de Junio 5 de 1991. (Carpeta 2, Venezuela, Reglamentos Leyes Nacionales).

Tierras y territorios indígenas

Colchester, Marcus: Venezuela: Mapeando un camino hacia el futuro (Boletín No. 62 - Setiembre 2002 de WRF) (<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>) (Carpeta 2, Venezuela, Tierras y Territorios Indígenas).

Silva Alfredo de APIRI: Siguen las Invasiones de los Territorios Indígenas de la Frontera entre Venezuela y Brasil, XII- 20 de 2002. (www.indigenascolombia.org). (Carpeta 2, Venezuela, Tierras y Territorios Indígenas).

Materias de derecho internacional y derechos humanos

Políticas y lineamientos de organismos de crédito

Banco Mundial: Resumen de las Consultas a Participantes externos sobre Documento Preliminar de Política sobre Pueblos Indígenas (Doc. Preliminar OP/BD 4. 10). (Carpeta 3, Polit y Lineam. Org. Cred. , BM).

Banco Mundial: US\$ Para Indígenas de Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú anuncia el Director del Banco Mundial, Diciembre 6 del 2002. (www.indigenascolombia.org). Carpeta 3, Política y Lineam. Org. Cred. , BM).

Banco Interamericano de Desarrollo: Estrategias y Procedimientos para Temas Socio-culturales en Relación con el Medio Ambiente, Comité de Medio Ambiente, Washington D. C. , Junio de 1990. (www.iadb.org/). (Carpeta 3, Política y Lineamientos Organizaciones de Crédito, BID).

Banco Interamericano de Desarrollo: Participación Ciudadana en las Actividades del BID, documento para discusión, Octubre 27 del 2000. (www.iadb.org/). (Carpeta 3, Política y Lineamientos de Organizaciones de Crédito).

Banco Interamericano de Desarrollo: Plan de Acción para Combatir la Exclusión Social por Motivos Étnicos y Raciales. Departamento de Desarrollo Sostenible, Junio 2002 a Diciembre 2003. (www.iadb.org/). (Carpeta 3, Política y Lineam. Org. Cred. , BID).

Banco Interamericano de Desarrollo: El BID se Compromete con los Indígenas de América, Diciembre 27 del 2002. (www.indigenascolombia.org). Carpeta 3, Política y Lineam. Org. Cred. BID).

Banco Interamericano de Desarrollo: Reasentamiento Involuntario en los Proyectos del BID, Principios y Lineamientos. Noviembre de 1999. (www.iadb.org/) (Carpeta 3, Política y Lineamientos Org. Crédito BID).

- Donahue, Madeleine, y otros: Documento conceptual para el apoyo del Banco a la precalificación de bloques de exploración/producción de petróleo y gas en los países andinos y de la cuenca amazónica. BID, Departamento de Desarrollo sostenible, Noviembre de 2002 (www.iadb.org/) (Carpeta 3, Políticas y Lineamientos Organismos Crédito, BID).
- Griffiths, Tom: Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y los Estándares de las Agencias de Desarrollo, documento informativo del Programa de los Pueblos de los Bosques, Diciembre de 2003. (Correo electrónico: info@forestpeoples.org) (Carpeta 3, Políticas y Lineamientos Organismos Crédito).
- Movimiento Mundial Por los Bosques Tropicales: Política Propuesta por el Banco Mundial Pone en Riesgo los Bosques del Mundo, Junio del 2002. (Carpeta 3, Políticas y Lineamientos Organismos de Crédito, BM).
- ONGs: Carta Pública a la Junta de Gobernadores del BID sobre Asuntos Ambientales y Derechos Humanos (sf). (http://rds.org.hn/estocolmo/org_inter/orgint01_130499.htm). Carpeta 3, Política y Linem. Org. Crédit., BID).
- Organizaciones y Líderes Indígenas del Mundo: Carta al Banco Mundial, sobre el Tema de Reforma de los Lineamientos de Política Indígena (sf). (Carpeta 3, Pólit. y Lineamntos. Organismos Crédito, BM). (<http://www.memoria.com.mx/161/Carta.htm>).
- Derecho internacional y derechos humanos**
- ONU - Declaraciones*
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, junio de 1992. (www.unhchr.ch) Carpeta 3, Declaraciones ONU). Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1963 [resolución 1904 (XVIII)]. (www.unhchr.ch) Carpeta 3, Declaraciones ONU).
- Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Declaraciones ONU).
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Declaraciones ONU).
- Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional proclamada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en su 14.ª reunión, celebrada el 4 de noviembre de 1966. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Declaraciones ONU).
- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 40/34, de fecha 29 de noviembre de 1985. (<http://comunidad.derecho.org/pantin/d4034.html>) (Carpeta 3, Declaraciones ONU).
- Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Declaraciones ONU).
- Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/11, de 12 de noviembre de 1984. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Declaraciones ONU).
- Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada y proclamada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura, reunida en París en su vigésima reunión, el 27 de noviembre de 1978. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Declaraciones ONU).

Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Declaraciones ONU).

ONU - Convenios y tratados

- Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, de conformidad con el artículo 27.
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 3068 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973. Entrada en vigor: 18 de julio de 1976, de conformidad con el artículo XV. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entrada en vigor: 12 de enero de 1951, de conformidad con el artículo XIII. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926. Entrada en vigor: 9 de marzo de 1927, de conformidad con el artículo 12. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convenio 107, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes. Adopción: VI-26 de 1957. Lugar: Ginebra. Sesión de la Conferencia: 40. Entrada en vigor: VI-6 de 1959. (Este Convenio ha sido revisado en 1989 por el Convenio núm. 169.) (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991, de conformidad con el artículo 38. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convenio Sobre Diversidad Biológica, de 5 de Junio de 1992. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2391 (XXIII), de 26 de noviembre de 1968. Entrada en vigor: 11 de noviembre de 1970, de conformidad con el artículo VIII. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19. (www.unhchr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la

- Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. (www.unhcr.ch). (Carpeta 3, Convenios y Tratados ONU).
- Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho el 29 de Enero de 2000 (Carpeta 3, ONU, Convenios y Tratados).
- Derechos humanos y pueblos indígenas, ensayos*
- Berraondo López, Miguel: Derechos Humanos y Pueblos Indígenas (sf) (<http://alertanet.org>). (Carpeta 3, DD. HH. y Pueblos Indígenas).
- Consejo Mundial de Pueblos Indígenas: Informe Especial para el Proceso Río + 5 (sf). (<http://www.ecouncil.ac.cr/rio/focus/report/spahish/wcip.htm>). (Carpeta 3, DD. HH. y Pueblos Indígenas).
- Fernández, José M. : Indigenismo, Etnicidad y Ciudadanía (Universidad Complutense de Madrid. (www.cholonautas.edu.pe/pdf/indigenismo.pdf). (Carpeta 3, DD. HH. y Pueblos Indígenas).
- Forest Peoples Programme y el FERN: Los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Soberanía del Estado y el Convenio sobre Diversidad Biológica, Febrero 2-04. (http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/cons_v_policy_cbd/cbd_ips_sovereignty_feb04_sp.htm) (Carpeta 3, DD. HH. y Pueblos Indígenas).
- Godoy, Víctor Hugo: Sistematización de Casos de Violación de Derechos Humanos Colectivos de Pueblos Indígenas (sf). (<http://oit.or.cr/unfip/estudios/index.htm>). (Carpeta 3, DD. HH. y Pueblos Indígenas).
- Gómez, Magdalena: Derechos Indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Instituto Nacional Indigenista. Xochimilco, México, D. F., 1995.
- OIT: Agenda Mínima para la Defensa de los Derechos Indígenas, 16 de Septiembre del 2002. (<http://www.oit.or.cr/unfip/agenda/index.htm>). (Carpeta 3, DD. HH. y Pueblos Indígenas).
- Stavenhagen, Rodolfo: El Sistema Internacional de los Derechos Indígenas. En: Memoria del Segundo Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1999.
- Dinamarca y los indígenas*
- Ministerio de Relaciones Exteriores: Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas. (<http://www.indigenas.oit.or.cr/danida.htm>). (Carpeta 3, Dinamarca y los Indígenas).
- OEA: Decisiones, proyectos y otros documentos*
- Aylwin O. José: El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales. Ponencia en la Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta, del Proyecto de Declaración sobre Derechos de los: Pueblos Indígenas Americanos. Washington, Noviembre 7 y 8 del 2002. (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Carta Democrática Interamericana, Aprobada en Lima el 11 de Septiembre del 2001. (<http://comunidad.derecho.org/pantintin/cdemocratica.html>) (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. (<http://comunidad.vlex.com/pantintin/dsanjose.html>). (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Delegación de Colombia: Intervención en la Reunión del Grupo de Trabajo Encarga-

- do de Elaborar el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas Americanos, reunión celebrada en 31 de Octubre del 2002. (WWW. oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp10446s04.doc). (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Kreimer, Osvaldo: Informe de Relatoría en la Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas Americanos de la OEA, Evento cumplido en Washington, entre los días 7 y 8 de Noviembre del 2002. (WWW. oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp10663s10.doc). (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Mackay, Fergus (Programa de los Pueblos de los Bosques): Informe sobre el Grupo de Trabajo de la Organización de Estados Americanos sobre la Propuesta de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, (sf). (Carpeta 3, Deciss. Proyectos y otros docs.) (<http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Indigenous%20Rights/OASW-GUNDeclarIPRightsSpanishNov99.htm>).
- Mackay, Fergus: Exposición sobre Derechos sociales, económicos y de propiedad, ante el Panel de Expertos del Grupo de Trabajo Encargado de Preparar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 11 a 15 de marzo de 2002 (http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Indigenous%20Rights/oas_exprt_panel_am_dec_ir_mar02_sp.htm) (Carpeta 3, OEA Deciss, Proyectos y otros Documentos).
- OEA: Mecanismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Pliego de Instrucciones). (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Olgún Martínez, Gabriela: Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano, Oficina Internacional del Trabajo, San José de Costa Rica, año 2002 (Carpeta 3, OEA: Deciss. , Proyectos y Otros Documentos).
- Prado Vallejo, Julio: Palabras como Comisionado y Relator Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de la Comisión Internacional de Derechos Humanos, Sesión de debate sobre el Texto del Proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas, del 13 de Noviembre del 2002. (WWW. oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp10464s04.doc). (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (1997). (http://www.indigenas.oit.or.cr/decl_99.htm). (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Aprobado por la Comisión en su 109º período extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, y modificado en su 116º período ordinario de sesiones, celebrado del 7 al 25 de octubre de 2002). (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado por la Corte en su XLIX período ordinario de sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000. (Carpeta 3, OEA, Deciss. Proyectos y Otras Deciss.).

OIT, Convenio 169 y documentos relacionados

- Mackay, Fergus: Una Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización Internacional del Trabajo – Programa de los Pueblos de los Bosques, Julio 2002. (Correo electrónico: info@forestpeoples.org). (Carpeta 3, Convenio 169 y Docs. Relacionados).
- OIT: Convenio 169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. (<http://indigenas.oit.or.cr/conv169.htm>) (Carpeta 3, Convenio 169 y Docs. Relacionados).

- OIT: Introducción al Convenio 169. (<http://www.indigenas.oit.or.cr/intro169.htm>). (Carpeta 3, Convenio 169 y Docs. Relacionados).
- Villaruel Sandoval, Carlos: La Aplicación en Bolivia del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT – Jornadas Lascaianas, México, 1999. (Carpeta 3, Convenio 16 y Docs. Relacionados).
- ONU Documentos varios*
- Agenda 21, Capítulo 26. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río entre 3 y 14 de Junio de 1992 (Reconocimiento del Papel de los Pueblos Indígenas y sus Comunidades). (<http://www.indigenas.oit.or.cr/agenda21.htm>). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- Bosquejo Histórico del Desarrollo de los Derechos de los Pueblos Indígenas (<http://www.agualtiplano.net/pueblos/derechos2.htm>) (Carpeta 3, ONU, Documentos Varios).
- MacKay, Fergus: Guía sobre Derechos de Pueblos Indígenas y Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Diciembre 2001 (Carpeta 1, Onu, Docs. Varios). (http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Human%20rights/briefing_unhrc_dec01_sp.htm).
- ONU: Folleto No. 7 sobre El Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 6, Foro Permanente para las Poblaciones Indígenas. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 12, La OMPI y los Pueblos Indígenas. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Derechos Humanos Mecanismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos Sistema Universal de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. (http://www.unhcr.ch/spa-hish/html/menu2/complain_sp.htm). (Carpeta No. 3, Documentos Varios).
- ONU: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión, en el 58º Período de sesiones, 4 de Febrero del 2002. (www.un.org). (Carpeta No. 3, Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 10, Los Pueblos Indígenas y el Medio Ambiente. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 9, Los Niños y los Jóvenes Indígenas. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 4, Los Órganos de los Tratados de Derechos Humanos y los Pueblos Indígenas. Cómo Usar el Sistema Basado en los Tratados. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 8, La OIT y los Pueblos Indígenas y Tribales. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 5, El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 3, Los Órganos Basados en la Carta y los Pueblos Indígenas. Cómo Usar el sistema Basado en la Carta. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 2, Los Pueblos Indígenas, las Naciones Unidas y los Derechos Humanos. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 1, Los Pueblos Indígenas y el Sistema de las Naciones Unidas: Descripción General. Introducción al Sistema de las Naciones Unidas. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).
- ONU: Folleto No. 11, El PNUD y los Pueblos Indígenas. (www.un.org). (Carpeta No. 3, ONU Documentos Varios).

ONU: Resolución No. 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, sobre Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas. (Carpeta No. 3, Documentos Varios). ([http://193.194.138.190/huridocda/huridoca.nsf/\(Simbol\)/E.CN.4.RES.2001.57.Sp?OpenDocument](http://193.194.138.190/huridocda/huridoca.nsf/(Simbol)/E.CN.4.RES.2001.57.Sp?OpenDocument)).

ONU Proyecto declaración derechos indígenas

Asociación Indígena Mundial y Otros organismos de Pueblos Indígenas: Exposición a la Comisión de Derechos Humanos, a propósito del concepto de Pueblos Indígenas que se debate en el trabajo preparatorio del Proyecto de Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Carpeta 3, ONU Proyecto Decl. Derechos Indigs.) (<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/255b3c6e273a0313c1256965004a005d?OpenDocument>)

ONU: Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1996). (http://www.indigenas.oit.or.cr/dec_onu.htm) (Carpeta 3, Proyecto Derechos Indígenas).

Tamayo G, Eduardo: Naciones Unidas: Declaración de Pueblos Indígenas en punto muerto?. (www.memoria.com.mx/146/tamayo/) (Carpeta 3, Proyecto Derechos Indígenas).

Organismos y organizaciones latinoamericanas

Comunidad Andina: Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza. (Carpeta 3, Organismos y Organizaciones Latinoamericanas).

Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aprobado por la II Cumbre Iberoamericana del 23 y 24 de Julio de 1992. (http://www.indigenas.oit.or.cr/c_const.htm). (Carpeta 3, Organismos y Organizaciones Latinoamericanas).

Figueredo Planchart, Emilio: Antecedentes, Proyección y Futuro del Tratado de Co-

operación Amazónica, Agosto de 2002 (Carpeta 3, Organismos y Organizaciones Latinoamericanas) (www.analitica.com/va/internacionales/document/3889057.asp).

Jefes de Estado de Las Américas: Declaración de Santa Cruz de la Sierra y Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, 7 de Diciembre de 1996. (<http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc39.htm>) (Carpeta 3, Organismos y Organizaciones Latinoamericanas).

Tratado de Asunción, o Tratado del MERCOSUR, del 26 de Marzo de 1991 (<http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc82.htm>) (Carpeta 3, Organismos y Organizaciones Latinoamericanas).

Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito en Brasilia el día 3 de Julio de 1978. (<http://comunidad.derecho.org/pantin/tca-mazonica.html>). (Carpeta 3, Organismos y Organizaciones Latinoamericanas).

Unión Europea, documentos varios

Comisión de las Comunidades Europeas: Documento de Trabajo de la Comisión, sobre el apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros. Bruselas 11, 05, 1998. (<http://europa.eu.int>) (Carpeta 3, Unión Europea Documentos Varios).

Poul Nielson: Discurso de clausura Conferencia titulada "Hablando claro: la visión indígena del desarrollo y la ejecución de la política comunitaria sobre los pueblos indígenas" Bruselas, 20 de junio de 2002. (<http://europa.eu.int>) (Carpeta 3, Unión Europea Documentos Varios).

Consejo de la Unión Europea: Resolución 13461 de 1998, del Consejo de Ministros Europeo, "sobre los pueblos indígenas dentro de la estructura de la cooperación para el desarrollo de la comunidad y de los Estados miembros" (<http://europa.eu.int>) (Carpeta 3, Unión Europea Documentos Varios).

Resolución A3-0059/1993 del Parlamento Europeo sobre acción requerida a escala in-

- ternacional para proporcionar una protección eficaz para los pueblos indígenas.
- Unión Europea: Fundamentos Institucionales y Legales. (<http://europa.eu.int>) (Carpeta 3, Unión Europea Documentos Varios).
- Unión Europea: Descripción de Algunas Actividades con Indígenas en el año 2000. (<http://europa.eu.int>) (Carpeta 3, Unión Europea Documentos Varios).
- Políticas y lineamientos de organismos de crédito*
- Banco Mundial: Directriz Operativa OD 4. 20 Concerniente a los Pueblos Indígenas. (<http://www.indigenas.oit.or.cr/od420.htm>). (Carpeta 3, Polit y Lineam. Org. Cred. , BM).
- Banco Mundial: Resumen de las Consultas a Participantes externos sobre Documento Preliminar de Política sobre Pueblos Indígenas (Doc. Preliminar OP/BD 4. 10). (Carpeta 3, Polit y Lineam. Org. Cred. , BM).
- Banco Mundial: US\$ Para Indígenas de Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú anuncia el Director del Banco Mundial, Diciembre 6 del 2002. (www.indigenascolombia.org). Carpeta 3, Política y Lineam. Org. Cred. , BM).
- Banco Interamericano de Desarrollo: Estrategias y Procedimientos para Temas Socio-culturales en Relación con el Medio Ambiente, Comité de Medio Ambiente, Washington D. C. , Junio de 1990. (www.iadb.org/). (Carpeta 3, Política y Lineamientos Organizaciones de Crédito, BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo: Participación Ciudadana en las Actividades del BID, documento para discusión, Octubre 27 del 2000. (www.iadb.org/). (Carpeta 3, Política y Lineamientos de Organizaciones de Crédito).
- Banco Interamericano de Desarrollo: Plan de Acción para Combatir la Exclusión Social por Motivos Étnicos y Raciales. Departamento de Desarrollo Sostenible, Junio 2002 a Diciembre 2003. (www.iadb.org/) (Carpeta 3, Política y Lineam. Org. Cred. , BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo: El BID se Compromete con los Indígenas de América, Diciembre 27 del 2002. (www.indigenascolombia.org). Carpeta 3, Política y Lineam. Org. Cred. BID).
- Movimiento Mundial Por los Bosques Tropicales: Política Propuesta por el Banco Mundial Pone en Riesgo los Bosques del Mundo, Junio del 2002. (Carpeta 3, Políticas y Lineamientos Organismos de Crédito, BM).
- ONGs: Carta Pública a la Junta de Gobernadores del BID sobre Asuntos Ambientales y Derechos Humanos (sf). (http://rds.org.hn/estocolmo/org_inter/orgint01_130499.htm). (Carpeta 3, Política y Linem. Org. Crédit. , BID).
- Organizaciones y Líderes Indígenas del Mundo: Carta al Banco Mundial, sobre el Tema de Reforma de los Lineamientos de Política Indígena (sf). (Carpeta 3, Política y Linmmtos. Orgnsmos Crédito, BM). (<http://www.memoria.com.mx/161/Carta.htm>).

Páginas Web

Páginas de amplia cobertura

<http://alertanet.org/>

Página que presenta amplia información sobre asuntos sociales y de derechos de las comunidades indígenas del Continente. En ella es posible encontrar la mayoría de los proyectos de ley que, en materia de indígenas, se debaten actualmente en los parlamentos de los países latinoamericanos.

<http://abyayala.nativeweb.org/>

Página que presenta amplia información, en inglés y español sobre los pueblos indígenas americanos.

<http://abyayala.nativeweb.org/ecuador/amazon/oil/>

En esta página de Abya Yala, se encuentra amplia información sobre los problemas ocasionados por la explotación petrolera en la amazonía ecuatoriana.

<http://www.amazonalliance.org/espanol/update/>

Esta página de la Alianza Amazónica, presenta regularmente boletines con información actualizada de los sucesos más relevantes de las actividades de los pueblos indígenas latinoamericanos.

<http://www.amnistiainternacional.org/actual/>
Página de Amnistía Internacional, con abundante información sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en diversos países americanos.

www.applicom.com

Página de la CONFENAE, Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

<http://www.biodiversidadla.org/prensa3/prensa460.htm>

Página de Prensa AMD press. Internet, en la cual es posible conseguir, en su parte de documentos, abundante información sobre asuntos relativos a los derechos indígenas en relación con el desarrollo, la biodiversidad, el dominio sobre los conocimientos tradicionales etc

<http://calpi.nativeweb.org/leyinternacional.htm>

Página de ... en la que es posible conseguir, además de abundante información sobre la situación de los indígenas de Nicaragua, el texto de importantes instrumentos jurídicos internacionales, como los proyectos de declaración de las Naciones Unidas y de la OEA.

<http://www.cedib.org/>

Esta página corresponde a un centro de documentación que presenta abundante información sobre Bolivia en general y relacionada con indígenas.

<http://www.coica.org/interna.asp?s=3>

Esta página de COICA presenta varios documentos de interés: la declaración de Johannesburgo, el plan de acción de COICA 2002 – 2005, el Convenio 169, un artículo sobre el ALCA y los pueblos indígenas,

Acuerdo Marco de cooperación Río + 10.

<http://www.comunica.gov.bo/>

Página del Gobierno Boliviano que presenta una relación de los ordenamientos legales actualmente vigentes en el país. Algunas de estas leyes solo aparecen en su enunciado. Otras pueden obtenerse allí en su texto completo.

<http://comunidad.derecho.org/pantin/legis.html>

Página de un Servicio Jurídico del país, en la cual se consiguen todas las leyes importantes de Venezuela.

<http://www.conam.gob.pe/>

Página que ofrece la legislación ambiental del Perú de los últimos años, y una amplia diversidad de documentos sobre esta materia.

<http://www.congreso.gob.pe/>

Página del Congreso Peruano, en la que pueden conseguirse las leyes nacionales aprobadas por este Órgano Legislativo

<http://www.corteidh.or.cr/inicio.html>

Página de la Corte Interamericana de D. Humanos, en la cual es posible examinar las decisiones de este tribunal relacionadas con pueblos indígenas Americanos.

http://www.cpsu.org.uk/projects/indigenous/guyana_p2.htm

Página de la Commonwealth Policy Studies Unit – cpsu, que contiene importantes documentos, todos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas del Caribe, presentados en diversos eventos de estudio.

www.cwis.org

Página del Centro para el estudio de los indígenas del mundo. Presenta diversos estudios sobre temas variados, relacionados con los indígenas.

<http://www-derecho.unex.es/biblioteca/sudamerica.htm>

Corresponde al Centro llamado “Recursos Jurídicos – Latinoamérica” y tiene información legal de varios países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana)

- na, Uruguay y Venezuela. En materia de información sobre indígenas, resulta bastante amplia la información que se ofrece de Perú.
- <http://www.dubplates.net/sds/ind/ley/index.cfm>
- Página del BID especializada en el manejo de información sobre Legislación Indígena en América Latina y el Caribe.
- <http://www.eclac.cl/analisis/TES11.htm#9>
- Página de la CEPAL donde es posible conseguir variada información sobre los temas de desarrollo económico y social. Entre estos se encuentran distintos artículos sobre los temas de desarrollo, territorialidad, pobreza, participación y otros, relacionados con los pueblos y comunidades indígenas.
- http://www.epaguyana.org/downloads/em-d/Rudisa_DEIA.pdf
- Referencia de un documento que hace mención de las diversas leyes que rigen en Guyana en materia ambiental.
- <http://europa.eu.int>
- Página de la Unión Europea, en la cual se encuentra abundante información sobre este organismo y las actividades desarrolladas por sus diversos órganos en relación con los pueblos indígenas.
- <http://extsearch.worldbank.org/servlet/SearchServlet?ed=spanish&submit.y=9&submit.x=12&qUrl=&q=Indígenas&pSt=10>
- Página del Banco Mundial, donde se puede conseguir información amplia sobre programas de la entidad con pueblos indígenas y estudios de distinta índole sobre este sector de población.
- http://www.fao.org/sof/index_es.htm
- Página de la Fao donde es posible conseguir los informes de esta entidad sobre alimentación, agricultura, bosques etc.
- <http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Indigenous%20Rights/IPRightsbase.htm>
- Página del Programa Para los Pueblos de los Bosques Tropicales, que presenta amplia información sobre la situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas Americanos.
- <http://www.iadb.org/sds/ind/ley/>
- Página especializada del BID que presenta información seleccionada y ordenada en diversos temas, sobre la cuestión indígena en los países latinoamericanos y del Caribe.
- <http://www.iadb.org/>
- Página Principal del BID que ofrece diversidad de rutas para acceder a la información del organismo, entre ella la que dice relación con información general sobre indígenas y sobre programas del Banco con este sector de población.
- http://www.iadb.org/sds/sitemap_s.htm
- Página del BID donde se encuentra amplia información sobre pueblos y comunidades indígenas.
- <http://www.iipmpri.org/biblioteca/index.cfm?action=listar&by=cat&cod=29&lang=esp>
- Esta página del programa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM), impulsado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CRDI), presenta algunos estudios de especial interés sobre los temas de la territorialidad indígena, explotación de recursos mineros e hidrocarburíferos y otros temas relacionados.
- <http://www.indigenas.oit.or.cr>
- Página de la OIT, Oficina Regional de Costa Rica, que presenta información general sobre pueblos y comunidades indígenas en aspectos legales y socioculturales.
- www.indigenascolombia.org
- Información sobre Indígenas de Colombia en general.
- <http://www.ini.gob.mx/iii/legislacion.html>
- Página del Instituto Indigenista mejicano e interamericano, donde es posible conseguir buena parte de la legislación indígena de los países americanos, aunque no muy actualizada.
- <http://www.inra.gov.bo/PortalINRA/Docs/normasinra.htm#1>
- Página del INRA (Instituto Nacional Agrario) de Bolivia, en la cual es posible conseguir el texto de las normas agrarias y temas afines de dicho país.

<http://www.iwgia.org/index2.phtml?sprog=sp>
IWGIA es una entidad internacional que apoya el estudio y la divulgación de la vida y derechos de los pueblos indígenas. En esta página resulta posible enterarse de las diversas publicaciones que ha promovido.

<http://www.latinoamerica-online.info/so-c04/indigeni04.html>

Página Italiana de Latinoamérica-online, que presenta amplia información sobre desarrollo de los movimientos indígenas de América Latina.

<http://www.lei.adv.br/>

Página que ofrece una amplia gama de ordenamientos legales brasileños sobre derechos y responsabilidades en el manejo del medio ambiente.

<http://www.leyesnet.com/Classic/Codigos.asp>
Página de Leyesnet.com. una biblioteca jurídica en línea y portal especializado para atender las necesidades de estudiantes y profesionales del derecho. Se puede conseguir en ella, en su línea de servicio gratuito, buena parte de los textos legales de Colombia.

www.leyes.congreso.gob.pe/

Página del Congreso Peruano, que tiene un amplio archivo digital de la legislación peruana.

<http://hojas.minjus.gob.pe/lpBin21/lpext.dll?f=templates&fn=main-j.htm&vid=10.1048/Esp&2.0>

En esta página del Ministerio de Justicia del Gobierno peruano, es posible conseguir el texto de todos los ordenamientos legales de este país.

<http://www.mem.gob.pe/wmem/legisla/>

Página del Ministerio de Minas y Energía del Perú, en la que es posible conseguir la legislación relacionada con el sector y muchos ordenamientos sobre el Medio Ambiente.

<http://www.menergia.gov.ec/documentos/>
Página del Gobierno ecuatoriano donde es posible conseguir textos legales (Leyes, Decretos, resoluciones etc.) relacionados con los temas de medio ambiente e hidrocarburos.

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/po-r_un_desarrollo_sostenible/newsid_2221000/2221968.stm

Página de BBC. Mundo Com. con amplia información sobre temas de medio ambiente, explotación de petróleo etc.

<http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/Indigenas%20documentos.htm>

Esta página del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos –OEA– presenta un gran número de documentos de alto interés en los temas de la Declaración que sobre derechos de los indígenas prepara el Organismo y en otras áreas de la cuestión indígena.

<http://www.observatorio.bioetica.org/nota7.htm>

Página argentina sobre derecho consuetudinario y positivo indígena. Presenta otras informaciones variadas sobre la temática de los derechos indígenas en general.

<http://www.oitandina.org.pe/activi/ria/derecho/index.html>

Página de la OIT de Lima que trae alguna información sobre derechos de los pueblos indígenas y sobre mecanismos nacionales e internacionales de protección de tales derechos.

<http://www.olade.org.ec/redeap/regulacion-borrador.htm>

Esta página de OLADE presenta una serie de documentos elaborados en desarrollo de los diálogos adelantados entre gobiernos, empresas e indígenas, en el marco del Programa Energía, Ambiente y Población (EAP). Tales documentos tienen que ver con las relaciones con los pueblos indígenas, participación pública y consulta, caracterización de los pueblos indígenas, empresas petroleras y gasíferas y Gobiernos, prevención y solución de conflictos, y glosario de términos de uso frecuente en el llamado diálogo tripartito.

<http://www.onu.org/temas/indigenas/>

En esta página de la ONU pueden conseguirse importantes documentos de información sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, producidos por la Organización.

<http://www.onu.org/temas/derInt.htm/>

Esta página ofrece amplia información sobre el contenido y significado de los instrumentos internacionales, lo mismo que el texto de los más importantes de estos instrumentos.

<http://www.prodiversitas.bioetica.org/normativa.htm>

Página con información amplia de normas internacionales sobre indígenas, medio ambiente y otras materias, y ordenamientos importantes de cada uno de los países americanos.

www.redes-comunitarias.apc.org

Página de la Red de Comunicación electrónica para los indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

<http://www.redindigena.net/>

Esta página presenta amplia información sobre organizaciones indígenas de los países del Continente, especialmente de México. Es posible también encontrar en ella, la mayoría de los instrumentos jurídicos internacionales que sustentan los derechos especiales de los pueblos indígenas.

http://www.respondanet.com/spanish/admin_financiera/auditoria/smithp1/

Página del Proyecto Anticorrupción en las Américas, financiado por la Agencia Internacional de Desarrollo de los EE. UU. – USAID –, en la cual es posible conseguir el texto de las Constituciones Políticas de la mayoría de las naciones latinoamericanas y diversos ordenamientos sobre materias de carácter económico...

<http://www.rimisp.cl/boletines/bol22/>

Página de Fidamérica que incorpora un buen número de estudios sobre la situación de tierras, manejo de recursos y organización de los pueblos indígenas de América Latina.

<http://www.sdn.org.gy/apa/>

Sitio de la Amerindian Peoples Association de Guyana en el que ofrece un buen número de documentos de interés en la definición y estudio de los derechos de los pueblos indígenas de dicho país.

<http://www.sdn.org.gy/ggmc/mineral.html>

Página que presenta un inventario de ensayos y artículos varios que informan sobre la historia y la realidad actual de los pueblos indígenas de Guyana.

<http://www.spda.org.pe/cuerpo.htm>

Página de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, en la cual se puede encontrar amplia información sobre los parques naturales y demás áreas protegidas del país.

<http://www.supernet.com.bo/links/#up>

Página del Gobierno Boliviano. Presenta información diversa. En su sección de leyes se encuentran, entre otras, los textos de la Constitución Nacional, Ley de Hidrocarburos, Ley de Defensoría del Pueblo, Ley de Medio Ambiente, Ley Forestal etc.

www.survival-international.org

Página de Survival International, donde es posible conseguir amplia información sobre indígenas de todos los países.

<http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/index.php>

Página del Tribunal Constitucional de Bolivia. Presenta Información sobre fallos que definen controversias en materia constitucional.

www.unhchr.ch

Página del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la que se encuentra el texto completo de todos los tratados y declaraciones relacionados con los derechos de los pueblos indígenas

<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>

Página del Movimiento de Bosques Tropicales, en la cual se encuentra amplia información sobre los conflictos que enfrentan los pueblos indígenas de Sudamérica por la explotación minera y maderera en sus territorios.

Páginas de documentos especiales

<http://www.alertanet.org/dc-willem-dhypi.htm>

Importante documento que da cuenta de la situación de los indígenas latinoamericanos en materia de derechos humanos. Su

- autor es el señor Willem Assies, del Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales, Zamora, Mich., México
http://www.amazonwatch.org/megaprojects-bolivia_audit_0211_esp.pdf
- Página correspondiente a un informe de auditoría sobre actividades petroleras en tierras indígenas de Bolivia y de Brasil.
<http://ase.ouvaton.org/guyaneprescriptions-transit.htm>
- Referencia del texto legal francés: ARRETE N° 1231/SG du 08 juin 2004, fixant les prescriptions transitoires relatives à l'utilisation du mercure pour l'exploitation aurifère en Guyane.
<http://www.bibvirt.futuro.usp.br/textos/humanas/educacao/tematica/cap2.html>
- Referencia del artículo de Joao Pacheco de Oliveira: Muita Terra para Pouco Indio? Uma Introdução (Crítica) ao Indigenismo e à Atualização do Preconceito.
<http://www.boliviamining.gov.bo/espaf10-l/eC%F3digo%20Miner%EDaespa.htm>
- Código Minero de Bolivia.
<http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/iniciativas.html>
- Referencia del artículo de Lino João de Oliveira Neves Olhos Mágicos do Sul (do Sul): lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil
<http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/cletus/>
- Página donde se encuentra un importante trabajo sobre el Derecho Constitucional Indígena en América Latina, escrito por el doctor Cletus Gregor Barié.
<http://www.dialoguebetweenations.com/db-network/spanish/declaracion.pdf>
- Página que trae la llamada Declaración de Ottawa, de la cumbre de indígena americanos, en dicha ciudad, el 3 de Marzo del 2001.
<http://www.cholonautas.edu.pe/pdf/pueindama.pdf>
- Página donde se puede conseguir el estudio de la OIT Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo sostenible.
<http://www.ecouncil.ac.cr/rio/focus/report-spanish/wcip.htm>
- Presenta un informe de interés sobre Gobernabilidad global y pueblos indígenas, preparado para el proceso Río + 5.
<http://www.fao.org/Regional/LAmerica/organos/coflac/2002/pdf/situacion02.pdf>
- Referencia del Informe anual del 2002, de la FAO sobre la Situación Forestal en la Región de América Latina y el Caribe.
<http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/recnat/pdf/sfor15.pdf>
- Referencia del Informe anual del 2000 de la Fao sobre la Situación Forestal en la Región de América Latina y el Caribe.
www.fondoindigena.org/docs/51%20proyecto%20informe%de%20Desarrollo.doc
- Corresponde a un documento sobre la situación de indígenas latinoamericanos producido por el Fondo Indígena.
<http://forests.org/archive/samerica/guyneupd.htm>
- Página de Forest Peoples Programme donde puede encontrarse, en Guyana News de abril de 1998, un informe con las demandas de las comunidades indígenas de Guyana, representadas por APA, pidiendo cambios del Estado en la política de tierras y en otras materias.
http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Private%20sector/unhchc forestry_dec01_sp.htm
- Esta página presenta un artículo de Marcus Colchester sobre la Industria Maderera, los Pueblos Indígenas y los Derechos Humanos. Este documento fue preparado para un taller sobre "Pueblos indígenas, recursos naturales, sector privado, energía y compañías mineras y derechos humanos", organizado por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en colaboración con UNCTAD, OIT y OMS: Palais des Nations, Ginebra, 5 al 7 de diciembre del 2001.
<http://globalcult.org.ve/Pablo%20D%Elvalos%20.pdf>
- Esta página tiene un interesante artículo de Pablo Davalos sobre el Movimiento Indígena Ecuatoriano.

- <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/relatoresespeciales/RelatorIndigenasRodolfoStavenhagen.pdf>
Referencia correspondiente a un informe de Rodolfo Stavenhagen, relator de las N. U. sobre indígenas, acerca de la situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas en Colombia, año 2004.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/IND-101S.PDF>
Presenta importante artículo sobre los temas de Consulta Comunitaria y Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/1409spa.pdf>
Contiene un interesante estudio de Carlos César Preafán del BID, sobre el Impacto de los Cultivos ilícitos en los pueblos indígenas de Colombia.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2D108S.pdf>
Corresponde a un estudio de Jonathan Renshaw, por cuenta del BID, sobre Fondos de Inversión Social y Pueblos Indígenas.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/soc%2DPLAN-deACCIONE.pdf>
Plan de acción del BID, para combatir la discriminación social, por motivos étnicos o raciales. Junio 2002 a Diciembre 2003.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/IND-101S.PDF>
Documento del BID sobre Consulta Comunitaria y Desarrollo Sostenible, sus autores son Norman Schwartz y Anne Deruyttere y tiene fecha de Marzo de 1996.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/Ind-ADLasaWP.pdf>
Documento BID sobre Pueblos Indígenas, Globalización y Desarrollo con Identidad, del año 2001 y su autora es Anne Deruyttere.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/RUR-TerritoriosColectivosdeIndigenasyAfroamericanos.pdf>
Documento de Roque Roldán sobre Territorios de Indígenas y Afroamericanos y el Desarrollo en América Latina.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/953spa.pdf>
Trabajo de Roger Plant, para el BID, Sobre Pobreza y Desarrollo Indígena en América Latina.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2D109S.pdf>
Trabajo de Roger Plant y Soren Hvalkof, para el BID, sobre Titulación de Tierras a pueblos Indígenas, Marzo del 2001.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2D108S.pdf>
Trabajo de Jonathan, para el BID, sobre Fondos de Inversión Social y Pueblos Indígenas.
- http://www.iadb.org/sds/ind/ley/chile/chile_var6.htm
Documento sobre Participación Ciudadana en las actividades del BID. Año 2000.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/env%2D112s.pdf>
Presenta artículo de Rubén Echeverría, sobre « Elementos estratégicos para disminuir la pobreza en América Latina. Echeverría trabaja con el BID.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2DAMeentzenE.pdf>
Esta página presenta un informe de Ángela Meentzen, del BID, sobre estrategias adecuadas de desarrollo para mujeres indígenas de América Latina. Es el resultado de cuatro talleres de capacitación y estudio con mujeres y hombres de 4 países latinoamericanos.
- <http://www.iadb.org/sds/doc/ind-KIvarsdotterS.pdf>
Trae un estudio realizado por varios autores, para el BID, sobre la participación de los pueblos indígenas y negros en el desarrollo del Ecuador.
- http://www.iiied.org/mmsd/mmsd_pdfs-122_barreto_esp.pdf
Referencia de un estudio sobre minería en Brasil, Capítulo 5º, del Texto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible.
- http://www.ijoeh.com/pfds/1003_LeukemiaSpanish.pdf
Referencia de un estudio sobre el impacto de la explotación petrolera en los casos de leucemia en el Ecuador.
- <http://hps.infolink.com.br/peco/ecopol/epo-103a.htm>
Trae un interesante artículo sobre la « extraña pareja » que forman los ambientalistas y el Estado.

- http://www.indianlaw.org/UN_FINAL_PSN-R_Addendum_Official_UN_200407.pdf
- Referencia de un informe de las N. U. sobre Derechos Humanos de los Pueblos indígenas del Mundo, año 2004.
- <http://www.jura.uni-sb.de/france/adminet-jo/ENVX9400049L.html>
- Referencia del texto legal francés: Loi n 95-101 du 2 février 1995. relative au renforcement de la protection de l'environnement. (loi BARNIER).
- http://www.latautonomy.org/EstudioPolitico_Brasil_sp.pdf
- Referencia de un estudio de Beto Ricardo y Carlos Marés sobre Autonomía Indígena y Desarrollo Sostenible en Brasil.
- [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/25ByDocName/IndigenousLandRightsOutlinespanish/\\$FILE/R.+Roldan+Paper-Spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/25ByDocName/IndigenousLandRightsOutlinespanish/$FILE/R.+Roldan+Paper-Spanish.pdf)
- Esta página del Banco trae un estudio sobre aspectos legales e institucionales de la titulación de tierras indígenas en Latinoamérica, de Roque Roldán, para un Seminario Taller realizado en México en 2002.
- http://lucy.ukc.ac.uk/Sonja/RF/Sppr/spain_t.htm
- Página que presenta un estudio importante del Señor Serge Bachuchet sobre la Situación de los Pueblos Indígenas de los Bosques Densos Húmedos. Hace especial referencia a los pueblos indígenas amazónicos.
- <http://www.mem.gob.pe/wmem/publica/aa/arpel/Guia4Caracterizacion.pdf>
- Caracterización de Pueblos Indígenas y Empresas Petroleras y Gasíferas. s. c.
- http://members.tripod.com/inchala_enlinea/comple/comple6.htm
- Esta página presenta la llamada Declaración Indígena de Teotihuacán de Octubre 30 del 2000.
- <http://www.nativeweb.org/indiconf2001/karaskras.html>
- En esta página se encuentra un documento importante de las demandas de las comunidades indígenas al Estado Ecuatoriano en Marzo del 2001.
- [WWW. oas. org/consejo/sp/CAJP-docs/cp10312s09.doc](http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP-docs/cp10312s09.doc)
- Trae una interesante intervención de la delegación de los EE. UU. en el seno de la Comisión de la OEA que estudia el proyecto de declaración americana sobre derechos de los pueblos indígenas.
- <http://scm.oas.org/pdfs/2001/CP08918S.PDF>
- Se consigue aquí la llamada Declaración de Machu-Pichu, un pronunciamiento de los presidentes andinos que tiene que ver con los derechos de los pueblos indígenas.
- <http://www.odifpeg.org.uk/espanol/publications/papers/eutfp/eutfp-03-espanol.pdf>
- Referencia del informe de Philippa Haden, Cuestiones Forestales en el Escudo de las Guayanas: una perspectivas sobre Guyana y Surinam.
- <http://www.oit.or.cr/unfip/publicaciones/10anjuris.pdf>
- Se encuentra documento contentivo de una relación con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, durante diez años, sobre indígenas.
- www.oitandina.org.pe/actividad/derecho/propuestasleyinternac/proyectosinter.html
- Tiene proyectos de declaración UN y Americana
- <http://www.oitandina.org.pe/publ/peru/doc68/>
- En esta página se consigue un estudio orientado y financiado por la OIT en 1996, sobre los Indígenas de la Amazonía Peruana.
- <http://www.olade.org.ec/redeap/FrameNoticias.htm>
- En esta página es posible conseguir los dos ordenamientos legales, uno del Perú y otro de Ecuador, en los cuales se definen los reglamentos de consulta a los pueblos indígenas para los casos de explotación de recursos mineros y petroleros en sus territorios.
- http://www.olade.org.ec/redeap/inf_inf_geografica.htm
- Esta página contiene dos mapas de interés: de las comunidades nativas del Perú y un mapa de Bolivia que presenta tierras de

- las comunidades de origen, áreas protegidas y áreas petroleras.
<http://www.onu.org/temas/indigenas/1.pdf>
 Folleto de la N. U. sobre los pueblos indígenas (No. 1).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/2.pdf>
 Folleto de las N. U. sobre los pueblos indígenas y los derechos humanos (No. 2).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/3.pdf>
 Folleto de las N. U. sobre los órganos de atención a los derechos humanos de los indígenas, basados en la Carta de la ONU (No. 3)
<http://www.onu.org/temas/indigenas/4.pdf>
 Folleto sobre los órganos previstos en los Tratados para la defensa de los derechos humanos de los indígenas (No. 4).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/5.pdf>
 Folleto con algunas reflexiones sobre el proyecto de Declaración de la ONU sobre derechos de los Pueblos Indígenas. (No. 5).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/6.pdf>
 Foro Permanente de las N. U. sobre Pueblos Indígenas (No. 6).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/7.pdf>
 Decenio de los Pueblos Indígenas – ONU – (No. 7).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/8.pdf>
 La OIT y los pueblos indígenas, los Convenios y las instancias de reclamación previstas a los indígenas según tales instrumentos (No. 8).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/9.pdf>
 Los niños y los jóvenes indígenas (No. 9).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/10.pdf>
 Los Indígenas y el Medio Ambiente (No. 10).
<http://www.onu.org/temas/indigenas/11.pdf>
 El PNUD y los P. Indígenas (No. 11)
<http://www.onu.org/temas/indigenas/12.pdf>
 La OMPI y los Pueblos Indígenas (No. 12).
<http://www.petroecuador.com.ec/proteccion/revista3/consulta%20inconsulta.pdf>
 Referencia de un artículo de algún interés, de Pablo Ortiz P., sobre consulta.
<http://www.portaltercera.com.ar/sections.php?op=viewarticle&artid=73>
 En la página web de Forest Peoples Programme y otras entidades, esta referencia corresponde a un trabajo de investigación que tiene el título de Socavando los Bosques y que muestra los problemas ocasionados por la explotación minera en los bosques de varios países suramericanos (especialmente Guyana, Guayana francesa y Surinam).
<http://www.rimisp.org/boletines/bol40/>
 Referencia del boletín intercambios No. 40, de FIDAMERICA, en el cual es posible acceder, entre otros, a los siguientes documentos: Informe del año 2002 sobre Pueblos Indígenas, de Rodolfo Stavehagen; Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional (1991)., del mismo autor; La tierra para los pueblos indígenas en el Ecuador (2004), de Luis Macas, líder histórico del movimiento indígena ecuatoriano; y La visión de COICA sobre Áreas Protegidas (2003), trabajo elaborado por la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).
http://www.socwatch.org.uy/es/informeImpreso/pdfs/Surinam2004_esp.pdf
 Referencia de un artículo sobre la pobreza y el desorden reinante en el manejo del medio ambiente y los recursos naturales.
http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/wssd/ipsuimmitimplanspan.html
 Presenta la Declaración Indígena, o Plan de Aplicación de los Pueblos indígenas sobre el Desarrollo Sostenible, de Johannesburgo, del 2002.
www.tebtebba.org/tebtebba_files/wssd/declaracion_politica_final_espa%C3%B1ol.rtf
 Esta página corresponde a la Declaración Indígena de Johannesburgo, en Septiembre del 2002.
http://www.unesco.org/courier/2001_07/sp/planet.htm
 Esta Página presenta un artículo interesante de Marcus Colchester sobre Parques Naturales e Indígenas. Hace énfasis en el derecho ancestral de los indígenas sobre la tierra.
<http://www.worldbank.org/html/fpd/es-map/pdfs/223-02.pdf>
 Estudio Comparativo sobre la distribución de la Renta Petrolera en Bolivia.

wbln0018. worldbank. org/.../77bb550b-28138be6852569750064f318/ \$FILE/Andean%20Workshop%20Research-%20Report. doc

Referencia de un Informe de Tirso Gonzáles, sobre Tierras Indígenas Protegidas y Manejo Comercial de Áreas Protegidas, para el Banco Mundial, Julio del 2000.

http://64.233.167.104/search?q=cache:4kKX-ME1cY9YJ:www.fao.org/forestry/foda/wforcong/publi/PDF/V2S_T7.PDF+Jean+Douheret&hl=es&lr=lang_s

Referencia de un documento sobre conservación de sistemas forestales que incluye un importante acápite sobre Guayana Francesa.

Anexo



La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) es una organización indígena internacional sin fines de lucro, fundada el 14 de marzo de 1984 en Lima (Perú). Desde noviembre de 1992 tiene su sede en la ciudad de Quito (Ecuador) y cuenta con estatus jurídico reconocido por el gobierno de este país, a través del Acuerdo Ministerial No. 1255 del 24 de agosto de 1995 expedido por el Ministerio de Bienestar Social. Además, tiene reconocimiento con estatus consultivo en el ECOSOC de las Naciones Unidas y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La COICA coordina actividades con las organizaciones indígenas nacionales y regionales de los países de la Cuenca Amazónica, con una población estimada de más de un millón de personas, pertenecientes a 400 pueblos distintos.

La COICA es una instancia de convergencia de esfuerzos para la promoción, protección y seguridad de los territorios indígenas, con estilos de vida propios, principios y valores sociales, espirituales, culturales, políticos y económicos. Afirmando la existencia como Pueblos distintos, defendiendo la Amazonía y la Naturaleza para que sea un espacio de paz y los que allí habitan sean respetados como seres humanos.

Sus objetivos estatutarios son: Promover,

desarrollar e impulsar los mecanismos necesarios para la interacción de los pueblos y organizaciones indígenas miembros de COICA; Defender las reivindicaciones territoriales, la autodeterminación de los pueblos indígenas, y el respeto a los derechos humanos de sus integrantes, así como de sus demás derechos e intereses; Coordinar con las organizaciones miembros ante las diversas instancias intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales de nivel internacional, las diferentes acciones dentro de la Cuenca Amazónica; Fortalecer la unidad y la colaboración mutua entre todos los pueblos indígenas; y, Promover la revalorización, reivindicación cultural y desarrollo autónomo integral de sus miembros.

Organización institucional:

El Congreso de la COICA es el máximo órgano legislativo de la organización. Se reúne ordinariamente cada cuatro años y en esa instancia participan diez representantes por cada organización indígena afiliada.

El Consejo de Coordinación, CC es la instancia alterna del Congreso y está conformado por los presidentes o sus delegados de todas y cada una de las organizaciones miembros.



El Consejo Directivo, CD es la instancia de decisión ejecutiva y está conformado por el Coordinador General, un Vice-Coordinador General y tres Coordinadores de Area: Medio

Ambiente, Biodiversidad y Recursos Naturales; Cooperación Económica; y Derechos Humanos, Políticos y Sociales.



InWEnt – *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH* es una organización de desarrollo de recursos humanos, de formación continua y de diálogo a nivel internacional. Creada en el año 2002 a raíz de la fusión entre la Carl Duisberg Gesellschaft y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), su labor se basa en la experiencia obtenida por ambas instituciones en varios decenios de cooperación internacional. Sus programas de capacitación y de diálogo están destinados a cuadros técnicos y ejecutivos al igual que directivos del sector privado, la política, la administración pública y la sociedad civil de todo el mundo.

InWEnt constituye la mayor iniciativa del Gobierno Federal, los estados federados y el sector privado alemán para la formación y cooperación a escala internacional con programas dirigidos a unas 35.000 personas por año. Cuenta con una dotación de unos 900 empleados en sus sedes centrales de Bonn y Colonia y en otras 30 localizaciones en Alemania y en el extranjero y dispone de un presupuesto de alrededor de 130 millones de euros. El socio principal es el Gobierno Federal, su principal comitente, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

Sus campos de actividades son:

- perfeccionamiento profesional de cuadros técnicos y ejecutivos de países en desarrollo;
 - calificación internacional de profesionales jóvenes, cuadros técnicos y ejecutivos de Alemania, de otros países industriales y países en transición;
 - intercambio de experiencias y diálogo a nivel internacional;
 - diálogo político con organismos internacionales;
 - actividades educativas e informativas sobre el desarrollo realizadas en Alemania;
 - preparación de especialistas de la cooperación alemana para el desarrollo.
- El departamento de “*Ambiente, recursos naturales y alimentación*” contribuye a la consolidación del desarrollo sostenible a nivel mundial mediante la promoción de conocimientos y destrezas que aumentan las capacidades de las contrapartes en los países en desarrollo y transición para impulsar procesos de desarrollo autónomos. El mismo, cuenta con tres divisiones, en Berlín, Sajonia y Baviera, que se complementan y refuerzan mutuamente. Sus áreas de trabajo son:
- Gestión del desarrollo ambiental, recursos naturales y alimentación
 - Ambiente
 - Energía y protección del clima
 - Recursos naturales
 - Recursos hídricos globales
 - Desarrollo rural
 - Alimentación global, protección del consumidor, seguridad alimentaria
 - Cambio estructural y reforma agraria / Ampliación de la Unión Europea
 - Prevención y gestión de catástrofes naturales.



CLIMATE ALLIANCE
KLIMA-BÜNDNIS
ALIANZA DEL CLIMA

La Alianza del Clima es una organización de cooperación entre las comunas europeas y los pueblos indígenas de la Cuenca Amazónica, que son representados por la COICA. Esta cooperación existe desde 1990 y tiene como objetivo movilizar la influencia de las comunas para fomentar la protección de la atmósfera terrestre y ayudar a los pueblos indígenas en su lucha por el reconocimiento legal y la protección de sus condiciones de vida. Más de 1000 Comunas en diferentes países europeos ya se han asociado a la Alianza de Clima para intentar reducir en sus regiones las emisiones que ponen en peligro al clima y apoyar a la COICA así como a sus organizaciones miembros. Los esfuerzos de las comunas para proteger el clima están dirigidos ante todo al empleo de portadores fósiles de energía, así como también a una clara reducción del uso del petróleo.

Los objetivos de la Alianza del Clima están plasmados en el „Manifiesto de ciudades europeas sobre la alianza con los pueblos indígenas amazónicos“ y la Declaración de Bolzano.

Las municipalidades europeas por su parte se comprometen a:

- reducir las emisiones del CO₂ a la mitad hasta el año 2010 mediante el ahorro de

energía y la reducción de tráfico vehicular

- reducir las emisiones de todos los gases nocivos para el clima
- renunciar al uso de madera tropical en edificios públicos

Además del compromiso para la reducción del CO₂ las comunas, en su calidad de miembros de la Alianza del Clima, se comprometen a apoyar a los pueblos indígenas de la Amazonía. Los objetivos más importantes de la cooperación son los siguientes:

- Respaldo a los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional (por ejemplo: La Convención ILO 169, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio Marco sobre Cambio Climático).
- Cooperación con los proyectos de las organizaciones indígenas nacionales y regionales, financiados por los socios (Comunas, miembros asociados).
- Proyectos en cooperación con instituciones estatales y no estatales que también apoyan a organizaciones indígenas.