

El espíritu del CLPI: lecciones de Canadá y las Filipinas

4

por **ABBI BUXTON**

El espíritu del CLPI consiste en que el desarrollo debería responsabilizarse frente a las distintas cultura , prioridades y el camino particular de cada pueblo hacia su autodeterminación, y no poner en peligro su propia supervivencia.

Joji Carino y Marcus Colchester (2010).¹

Abrazar el ‘espíritu del CLPI’ significa permitir una inclusión genuina de las perspectivas y valores de los pueblos indígenas y reconocer sus derechos a la autodeterminación. En este artículo, se examinan dos estudios de casos en los cuales los pueblos indígenas participan en procesos de CLPI o similares. Ambos estudios de casos están relacionados a la extracción de minerales, una industria que reúne, en marcado contraste, intereses y visiones en conflicto. Por lo tanto, los procesos que permiten que las decisiones mutuamente beneficiosas se basen en una diversidad de visiones son de suma importancia.

El presente artículo se inicia con una discusión acerca de cada uno de los estudios de casos, comenzando por el de las Filipinas, para luego seguir con el de Canadá. En cada caso se exploran las instituciones que apoyan el CLPI y cómo funcionan en la práctica. En base a este análisis se extraen algunas lecciones de los dos estudios de casos, haciendo una reflexión sobre cómo las instituciones pueden ser diseñadas o rediseñadas para reflejar el verdadero espíritu del CLPI.

Reconocimiento legal del CLPI: un caso de las Filipinas

Las Filipinas es un país afectado por un alto nivel de pobreza (ocupa el lugar 97 de 169 países en el Informe de Desarrollo Humano de 2010) pero también tiene una enorme riqueza mineral (estimada en USD 3 trillones –de los cuales solamente un 2% es explotado actualmente. Sin embargo, se estima que la mitad del área identificada para el desarrollo de la minería en las Filipinas

¹ La Sra. Carino es asesora de política en Tebtebba Foundation e Ibaloi-Igorot de la región Cordillera de las Filipinas. Marcus Colchester es Director del Forest Peoples Programme.



Fotografía: Andy Whitmore, PIPLinks

Barricada levantada para protestar contra la Mina Didipio, Luzan Norte, Filipinas.

inas es objeto de reivindicación de derechos sobre tierras (Holden, 2005).

Instituciones para el CLPI

Las Filipinas es uno de los pocos países del mundo que han incluido el CLPI en su legislación nacional (otros países incluyen a Australia y Bolivia). El CLPI es considerado como 'el corazón y alma esencial' (ESSC, 1999) de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA, por su sigla en inglés) de 1997, que exige que el consentimiento sea determinado por 'el consenso de todos los miembros de las comunidades culturales / pueblos indígenas... de conformidad con sus respectivas leyes y prácticas' (Artículo 3g).

El organismo encargado de la implementación de la IPRA es la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas (NCIP, por su sigla en inglés). Las reglas y reglamentos para la implementación de la NCIP clarifican el proceso para alcanzar el CLPI, incluyendo quién debería estar presente, el período en el cual los ancianos / líderes deberían realizar reuniones consultivas con los miembros (un período

de 15 días), y cómo debería llegarse a las decisiones. Además de ello, establece que estas prácticas deberían reflejar las prácticas consuetudinarias de las comunidades indígenas.

El CLPI en la práctica

La NCIP no es independiente de los procesos políticos: los comisionados son seleccionados por la oficina del Presidente, en lugar de serlo por las propias comunidades. Esto ha tenido como resultado una serie de denuncias contra el NCIP sobre sobornos a líderes de poblados, creación de nuevos 'líderes' cuando el consentimiento de los verdaderos líderes no estaba próximo, inducir intencionalmente a error a las comunidades y falsificación de documentos (Colchester y Ferrari, 2007).

El requerimiento para asegurar que el CLPI sea alcanzado de acuerdo con los sistemas consuetudinarios, podría decirse que es la parte más progresiva de la IPRA. Sin embargo, es a menudo percibido como 'un obstáculo técnico a ser superado tan rápidamente como sea posible' (UNHCR,

Fotografía: DIOPIIM Committee on Mining Issues (DCMI)



Casa perteneciente a Manolita y Loloy Galvez, quienes se negaron a venderla a una empresaminera, por lo que la empresa construyó la mina a su alrededor.

2008). Las reuniones no son organizadas con base en las costumbres tradicionales de las comunidades indígenas, raras veces siguen procedimientos comunitarios para alcanzar consenso y los plazos establecidos (un total de 55 días para todo el proceso), por lo general, no son suficientes para completar procesos tradicionales de toma de decisiones.

Unas directrices aprobadas en 2006 debilitaron el derecho al CLPI, ya que el gobierno quería hacer más eficientes los procesos de consulta. Las directrices son consideradas apresuradas y mecánicas. Proporcionan información limitada a las comunidades, habiéndoseles dicho en un caso que se volverían millonarias y serían capaces de comprar autos Mercedes Benz si fueran directamente afectadas por una operación minera (Goodland y Wicks, 2009). También prescriben el establecimiento de autoridades indígenas, aunque esto no esté de acuerdo con las leyes y prácticas consuetudinarias.

Los esfuerzos de los pueblos indígenas para sostener su derecho al CLPI los han llevado a un conflicto directo y a menudo violento con ambas empresas mineras y el gobierno –como lo muestran las experiencias con la mina Dipido en las provincias de Nueva Vizcaya y Quirino, la explotación minera en las tierras ancestrales en Bankun, Benguet y muchas otras.² De acuerdo con un grupo de pueblos indígenas (Salamat, 2011):

En cada ocasión se estableció un patrón: se otorgaron permisos de explotación minera, solicitudes de participación y producción mineral, así como contratos de minería de carbón por parte del gobierno a corporaciones mineras privadas antes del inicio de operaciones militares.

La situación empeoró tanto que los grupos indígenas están haciendo campañas ahora para que la IPRA sea abolida, ya que el CLPI ha sido ‘viciado y corrompido por los propios intereses de las empresas y la NCIP’ (KAMP National Alliance of Indigenous Peoples Organizations, 2011).

La experiencia filipina pone en evidencia el fracaso en la implementación del espíritu del CLPI, al interpretar el consentimiento de manera mecánica solo para cumplir con la letra de la ley. Se da prioridad a las inversiones minerales promovidas tanto por el gobierno como por las empresas mineras sin considerar que existen visiones en conflicto o alternativas. Como dice Joji Carino:

Aunque debemos reunir todos los argumentos económicos, de desarrollo, ambientales y técnicos en apoyo del CLPI, al final se requerirá un proceso político que priorice la diversidad cultural y natural como valores fundamentales en nuestras vidas y supervivencia.

Entendiendo el ‘espíritu del CLPI’ –un caso de Canadá

Canadá es un país que se beneficia de su rica dotación de recursos: en 2010, la minería contribuyó con USD 53,9 billones (más del 4%) al PBI de Canadá (Industry Canada 2011). Sin embargo, Canadá tiene una gran población indígena y unas 1200 comunidades aborígenes se encuentran dentro de los 200 kilómetros de una operación minera.

² Para más información, ver: www.minesandcommunities.org

Instituciones para procesos deliberativos

En contraste con las Filipinas, la Constitución y la jurisprudencia de Canadá no contemplan un CLPI que implique un derecho de veto. En efecto, el gobierno prioriza los beneficios para la población más amplia por encima de los impactos en las comunidades locales cercanas o en el sitio de la explotación minera.

La ley protege el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados a través de procesos deliberativos (esto es, 'consulta significativa' que asegure que todas las partes involucradas en la toma de decisiones estén mejor informadas), pero no **exige** que las decisiones tengan en cuenta los aportes realizados en los procesos de participación (Delegación de Observadores de Canadá de las Naciones Unidas, 2005). Los grupos aborígenes continúan presentando demandas en contra de esto y por el derecho al 'consentimiento'.

A pesar de ello, las estructuras de Canadá para la participación y toma de decisiones sobre recursos naturales y proyectos mineros (en particular, en prácticas de evaluación ambiental) contribuyen en gran medida a reflejar el **espíritu** del CLPI. De hecho, la decisión de la Suprema Corte en *Delgamuukw c/British Columbia* (1997: 3 SCR 1010) estableció que, en el caso de tierras con títulos, la obligación del gobierno de consultar es a menudo 'significativamente más profunda que la mera consulta' y en un espectro que incluya el derecho al 'pleno consentimiento'.

Bajo los Acuerdos Globales de Reivindicación de Tierras, se incluyen disposiciones para la autogobernanza, la protección del uso tradicional de los recursos, y la coadministración por parte de las comunidades aborígenes para manejar los recursos y planificar el desarrollo a través de una serie de 'juntas' –un resultado del

Recuadro 1: Ejemplos de cómo es incorporado el conocimiento tradicional en evaluaciones ambientales

Clima – momento/fechas en los que se llevará a cabo el proyecto y qué condiciones podrían esperarse (por ejemplo, cuándo se hielan los cursos de agua/lagos, cuándo está suficientemente congelado el terreno como para soportar los equipos).

Vegetación – enumera tipos de vegetación en el área. ¿Para qué se usa la vegetación? ¿Es un área local de recolección de bayas?

Uso del agua – potenciales impactos de los cambios en la calidad o cantidad (por ejemplo, en pequeños lagos usados para almacenar agua la bajada de nivel puede ser tal que no habría suficiente agua para las plantas o los peces).

Flujo de las corrientes de agua – se afecta a los cruces de corrientes de agua, áreas de congelamiento y desove (por ejemplo, ¿se afectará el flujo de las corrientes por puentes de hielo o puentes permanentes?).

Importancia de determinadas áreas específicas – por qué la tierra es importante, sitios sagrados, leyendas, creencias, necesidad de que sean respetados (por ejemplo, la Red Dog Mountain en el Distrito Tullita es considerada un sitio sagrado por los mountain denes).

Uso tradicional – ¿cómo podrían verse afectadas la pesca, la captura y las cabañas?

Fuente: Armitage (2005).

proceso de reivindicación de tierras indígenas en Canadá.³ Se permite a las juntas crear sus propias reglas y políticas, otorgándoles mayor flexibilidad en el diseño institucional. Son comanejadas con igual representación del gobierno y aborígenes e incluyen procesos claros para incorporar diferentes tipos de conocimiento. Las juntas de agua y tierra, por ejemplo, han adoptado políticas relativas al conocimiento tradicional para su uso en las evaluaciones ambientales (ver Recuadro 1).

Implementando el 'espíritu del CLPI'

En los Territorios del Noroeste de Canadá, donde tanto los minerales como las comunidades aborígenes son prominentes, la Ley de Manejo de los Recursos del

³ El proceso de reivindicación de tierras de Canadá apunta a permitir a los indians, inuits y métis, obtener pleno reconocimiento de sus derechos reconocidos en los tratados o como habitantes originarios del actual territorio de Canadá.

Mackenzie Valley (MVRMA, por su sigla en inglés) está encargada de la implementación de los Acuerdos Globales de Reivindicación de Tierras y mantiene la responsabilidad de revisar y aprobar los permisos para el uso de la tierra. Las estructuras que adopta apuntan a descentralizar la toma de decisiones y tienen en cuenta la cooperación entre aborígenes, gobiernos y actores privados.

Las solicitudes de inversiones mineras son presentadas a la junta, que luego las distribuye a las comunidades potencialmente afectadas. Las comunidades tienen de 30 a 45 días para proporcionar comentarios y recomendaciones, gran parte de los cuales se basan en sus conocimientos tradicionales. Las solicitudes son revisadas por la junta basándose en estos aportes, así como la información de expertos técnicos que analizan consideraciones ambientales y económicas. Como la junta tiene igual número de representantes de comunidades aborígenes y gobierno, estas evaluaciones tienen lugar sobre la base de valores, información y experiencias provenientes de prácticas tradicionales (ver Recuadro 1).

Los proyectos con impactos ambientales significativos pasan una evaluación adicional por la Junta de Revisión del Impacto Ambiental, que es liderada por el gobierno, pero tiene representación equivalente tanto del gobierno como de los pueblos indígenas, que también aprueban la presidencia. Los proyectos con impactos que afectan a una mayor población son presentados en audiencias públicas para obtener aportes más amplios. Sin embargo, las decisiones finales son tomadas por el Ministro de Asuntos Aborígenes y Desarrollo del Norte de Canadá (AANDC, por su sigla en inglés –una agencia del gobierno federal), que tiene la máxima autoridad en materia de tierras y uso de recursos.

Ha habido casos en los que este proceso ha tenido como resultado que no se ejecute un proyecto minero, por ejemplo, una

mina de uranio propuesta en Screech Lake. Hasta la fecha no ha habido ningún caso en que el ministro haya revocado una decisión de las juntas.

Estas instituciones no son para nada perfectas. Las críticas señalan que se mantienen las estructuras burocráticas de toma de decisiones euro-canadienses, fuertemente basadas en reglas escritas, compleja documentación (toda en inglés) y estructuras jerárquicas. Esto entra en conflicto con los procesos informales, la comunicación verbal y estructuras igualitarias que son más comunes en las comunidades aborígenes. Como un participante de los Pueblos Originarios comentó (Fitzpatrick *et al.*, 2008):

Se proporciona la oportunidad de participar... pero esa participación está condicionada a que las personas puedan actuar como burócratas occidentales y ese es el real problema.

Sin embargo, lo que estas instituciones parecen capaces de abrazar es una flexibilidad que les permite evolucionar y reflexionar mejor desde una perspectiva indígena –y así desafiar estas estructuras euro-canadienses. Por ejemplo, en un análisis de las consultas realizadas dentro del marco del proyecto Snap Lake Diamond se organizaron sesiones técnicas no planificadas para discutir verbalmente temas específicos derivados de las consultas (dándose dos días a cada tema, supervisado por un moderador independiente). Se determinó que esta era la mejor manera de alcanzar una consulta que llevara a una decisión conjunta, con diálogos cara a cara y discusiones abiertas entre los expertos de los proponentes de la mina y los representantes del gobierno aborígenes, la sociedad civil y el gobierno federal (Fitzpatrick *et al.*, 2008):

...cuando se llega a las sesiones técnicas donde se tiene a las personas apropiadas para discutir temas, se obtiene la solución

mucho más rápidamente y se puede ver la posición de las personas sobre los temas y, como un todo, se puede hacer que todas las partes se involucren, y veo que eso es mucho más efectivo (Entrevista 6).

Estas sesiones no fueron parte de la legislación, sino simplemente adoptadas por la Junta de la MVRMA, reflejando los valores de esa junta representativa y la flexibilidad de las instituciones para alcanzar una efectiva participación.

Análisis y recomendaciones

Canadá no es un caso de CLPI, pero proporciona importantes lecciones con respecto a cómo podría ser posible alcanzar el espíritu del CLPI. Implementar el CLPI requiere instituciones flexibles, más que una definición legislativa. Para implementar el 'espíritu del CLPI' las instituciones necesitan ser flexibles para incorporar un diseño ascendente, procesos culturales dinámicos y presiones políticas.

Tanto la NCIP en las Filipinas como la MVRMA en Canadá son ejemplos de diseño institucional descendente que priorizan la eficiencia y amenazan con desempoderar a las comunidades locales. El caso de las Filipinas muestra claramente que un derecho legal al CLPI no es suficiente y puede, de hecho, tener impactos negativos cuando el gobierno siente la necesidad de estructurar el consentimiento con el fin de cumplir con la ley.

Por otra parte, la creación misma de nuevos organismos de participación en Canadá ha sido un proceso de empoderamiento de la sociedad civil y de los grupos indígenas locales en decisiones que afectan sus tierras. Las propias estructuras, como la MVRMA, representan un cambio en las relaciones de poder en las cuales los grupos indígenas, y su conocimiento y valores, están representados equitativamente.

La flexibilidad es esencial para permitir que los procesos dinámicos de CLPI empoderen a las comunidades locales

mediante el 'aprendizaje social' –por el cual las personas reflejan los comportamientos del contexto social en el que operan. Aun existen dificultades en el sistema canadiense en aquellos casos en que la toma de decisiones continúa estando basada en estructuras occidentales que se centran en la eficiencia y la racionalidad, limitando el empoderamiento real. Sin embargo, cuando los procesos de toma de decisiones han sido más flexibles, permitiendo que estos se adapten para reflejar los diferentes valores, han sido más exitosos en llegar a decisiones conjuntas.

Crear un espacio donde todas las posiciones puedan ser consideradas equitativamente es crucial para alcanzar el espíritu del CLPI. Los marcos legales son a menudo necesarios para forzar el comienzo de una conversación. Pero deberían tratar de codificar las prácticas y normas existentes, y ser flexibles en permitir que se desarrollen nuevas normas, basadas en nuevas alianzas entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Las comunidades locales y los gobiernos necesitan trabajar juntos para identificar valores compartidos –tanto con base en el conocimiento cultural como técnico- y prácticas para implementar el CLPI de manera que se empodere a las comunidades locales. Esto se ve en el estudio de caso de Canadá. En contraste, el fuerte sentimiento antiminerero visto en las Filipinas –resultado de los muchos desastres ambientales y violentos conflictos que rodean a las operaciones mineras- junto con la priorización del gobierno de la contribución de la minería al crecimiento económico, ha impedido que el gobierno y la sociedad se reúnan para identificar valores compartidos e instituciones para sostener dichos valores.

Se deberían crear instituciones que acojan a las diferentes perspectivas. Las juntas de la MVRMA incluyen al conocimiento indígena no como un requisito técnico, sino como parte de un proceso para que estén representadas e

incorporadas las diferentes visiones del mundo (Armitage, 2005). Se autoriza a las juntas a crear sus propias reglas y políticas, lo que les permite reflejar los valores sociales y culturales que mantienen. Esta flexibilidad es en parte el resultado del contexto político y social en el cual estas juntas fueron diseñadas, específicamente destinadas a permitir que las comunidades aborígenes decidan sobre el uso de sus tierras dentro del marco de los Acuerdos Globales de Reivindicación de Tierras.

Conclusión

No hay un modelo único para que las instituciones implementen el CLPI. Sin embargo, la investigación en sistemas flexibles para la participación y la deliberación proporcionará los gobiernos, a la sociedad civil y al sector privado, orientación sobre cómo alcanzar el 'espíritu del CLPI'. Esto

requiere procesos de toma de decisiones deliberativos y participativos que reflejen el conocimiento, los valores, las prácticas y las normas de las comunidades locales. Los procesos deliberativos son instituciones que comparten información de todos los participantes, consideran todas las visiones por igual con base en la evidencia compartida, y prestan una concienzuda atención a una discusión en la cual todos los valores y posiciones son pertinentes.

Las instituciones para el CLPI deberían incorporar prácticas consuetudinarias que permitan a las comunidades indígenas reflejar debidamente sus valores y considerar el conocimiento indígena al lado del conocimiento 'científico occidental'. Esto permitirá que las perspectivas de los pueblos indígenas reciban la misma consideración que las de los gobiernos y empresas, que tienden a ser las dominantes. Este es el espíritu del CLPI.

INFORMACIÓN DE CONTACTO



Abbi Buxton
 Researcher, Sustainable Markets Group
 (Investigadora, Grupo de Mercados Sostenibles)
 International Institute for Environment and
 Development (IIED)
 80-86 Gray's Inn Road, London, WC1X 8NH,
 United Kingdom
 Tel: +44 20 3463 7399
 Fax: +44 20 3514 9055
 Email: abbi.buxton@iied.org
 Website: www.iied.org

REFERENCIAS

- Armitage, D.R. (2005) 'Collaborative environmental assessment in the Northwest Territories, Canada.' *Environmental Impact Assessment Review*, 25, pp. 239–258.
- Buxton, A. (2009) 'Democratic pragmatism or green radicalism? A critical review of the relationship between free, prior and informed consent and policymaking for mining'. *DESTIN Working Paper* 102. En línea: www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/publications/Home.aspx
- Carino, J. y M. Colchester (2010) 'From dams to development justice: progress with 'free, prior and informed consent' since the World Commission on dams.' *Water Alternatives* 3:2.
- Colchester, M. and M.F. Ferrari (2007) *Making FPIC work: challenges and prospects for indigenous peoples*. Forest Peoples Programme: Moreton-in-Marsh.
- Environmental Science for Social Change (ESSC) (1999) *Mining revisited*. Emiluz Printing Industries: Philippines. En línea: <http://essc.org.ph/content/category/4/13/46/>

- Fitzpatrick, P., J. Sinclair, y B. Mitchell (2008) 'Environmental impact assessment under the Mackenzie Valley Resource Management Act: deliberative democracy in Canada's North?' *Environmental Management* 42, pp. 1–18.
- Goodland, R. y C. Wicks (2009) 'Philippines: mining or food?' The Working Group on Mining in the Philippines. En línea: <http://workinggrouponmininginthephilippines.blogspot.com>.
- Holden, W.N. (2005) 'Indigenous peoples and non-ferrous metals mining in the Philippines,' *The Pacific Review*, 18:3, pp. 417-438.
- Industry Canada (2011) *Canadian industry statistics*. En línea: www.ic.gc.ca/cis-sic/cis-sic.nsf/IDE/cis-sic21vlae.html
- Salamat, M. (2011) 'Indigenous peoples' groups decry use of IPRA and NCIP for development aggression.' Publicado el 12 de agosto de 2011 en Bulatlat.com: <http://tinyurl.com/salamat-12-08-2011>. URL completo: <http://bulatlat.com/main/2011/08/12/indigenouspeoples%E2%80%99-groups-decry-use-of-ipra-and-ncip-for-development-aggression/>
- Salamat, M. (2011) 'Respect our rights to land and life, indigenous peoples asked on World IP day.' En línea: www.minesandcommunities.org
- UN Observer Delegation of Canada (2005) 'Statement by the Observer Delegation of Canada United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues Workshop on Methodologies regarding free, prior and informed consent and indigenous peoples.' Nueva York, 17-19 de enero de 2005. En línea: www.ainc-inac.gc.ca/ap/ia/stmt/unp/05/fpi/mrf-eng.asp.
- UNHCR (2008) 'NGO submission to the Human Rights Council Universal Periodic Review Mechanisms.' UPR 1st Session, 7–18 de abril de 2008, Filipinas. Online: <http://tinyurl.com/UNHCR-2008>. URL completo: www.upr-info.org/IMG/pdf/CAFOD_PHL_UPR_S1_2008_CatholicAgencyForOverseasDevelopment_etat_uprsubmission.pdf
- Por la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 y sus reglas y reglamentaciones de implementación ver: www.ncip.gov.ph/downloads/irr.pdf