

Un derecho de los pueblos indígenas

Esa desconocida llamada Consulta Previa

Rafael Uzcátegui*



MINERVA VITTI

Entre el 2 y 3 de junio, el Estado venezolano rindió examen ante las Naciones Unidas sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc). Uno de los motivos de preocupación para este comité de la ONU fue que las consultas a los pueblos indígenas no se realizan de manera regular y con plenas garantías

Ha sido reconocido por las organizaciones indígenas del país y sus aliados, que el marco normativo presente en la Constitución, el denominado Capítulo VIII de la Carta Magna, es ampliamente garantista en materia de derechos de los pueblos originarios y en sintonía con los estándares internacionales en la materia. Sin embargo, como lo ha planteado el profesor Vladimir Aguilar del Grupo de Trabajo de Asuntos Indígenas de la ULA, los tiempos del derecho no se han correspondido con los tiempos de la realidad.

Por una serie de circunstancias, los derechos indígenas presentes en la Carta Magna se están convirtiendo en letra muerta. Si bien el caso más conocido ha sido la deuda en la demarcación de sus territorios, que debió haberse concluido en el año 2001 y hoy apenas alcanza 13 % de cumplimiento, hay un segundo derecho de igual trascendencia para los pueblos indígenas, que a pesar de haberse incluido en la Constitución, no se ha materializado en ninguna oportunidad desde el año 1999. Se trata del derecho a la consulta previa, libre e informada, un tema ignorado por las diversas autoridades y ausente del discurso reivindicativo de las propias organizaciones indígenas.

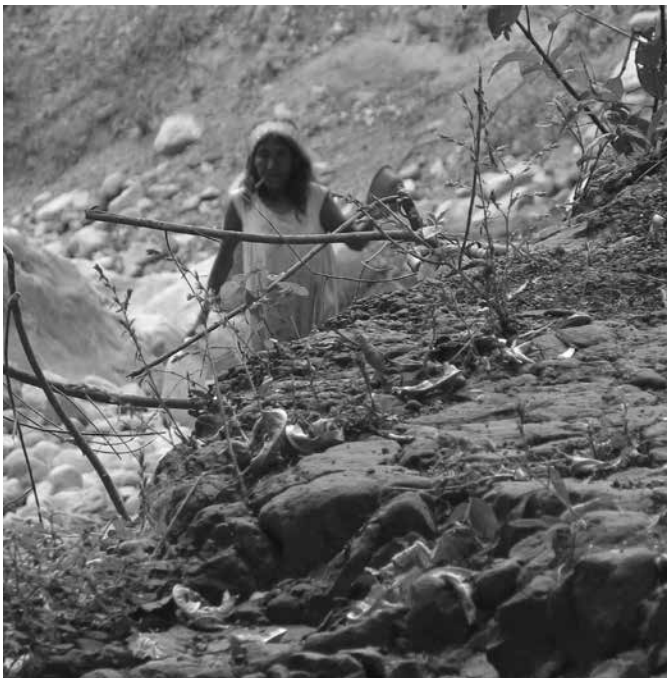
CANTINFLAS EN GINEBRA

El derecho a la consulta previa es tan ajeno al interés público que las propias autoridades no saben qué contestar cuando le preguntan su implementación en el país. El caso más reciente ocurrió en el pasado examen sobre derechos económicos sociales y culturales realizado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos, Ginebra, entre el 2 y 3 de junio de 2015. Larry Devoe, secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, fue el encargado de responder las preguntas sobre el tema.

El otro tema de inquietudes que ha sido objeto de preguntas esta tarde es el de la consulta previa. Se nos preguntaba si más allá de la legislación concreta existente en nuestro país, que

diéramos ejemplos prácticos de aplicación de la consulta previa. La consulta con los pueblos y comunidades indígenas es una práctica permanente de todo nuestro gobierno. Por ejemplo, en las acciones llevadas a cabo para la construcción de viviendas en las comunidades indígenas y a los fines de respetar sus usos, costumbres y modos de vida ancestrales se ha desarrollado un trabajo de consulta previa en cada comunidad con el fin de plantear el proyecto y obtener la aprobación de ese pueblo indígena. Pero también para definir el diseño, las características de la vivienda, la ubicación, o cuáles van a ser las familias beneficiarias de esa vivienda. Procesos de consulta como este también son llevados a cabo respecto al financiamiento o el impulso de actividades socioproductivas en las comunidades, que se realizan a diario en nuestro país.

Devoe hizo una pausa para citar un dato con el que pensaba dejaría estupefactos a los comisionados: “Una cifra: solo para la conformación de la comisión presidencial para el poder popular indígena se realizaron mil 569 asambleas de consulta en 2 mil 194 comunidades para elegir a los mil 569 voceros y voceras”. Nada de lo que dijo Devoe correspondía al derecho a la consulta previa establecido en los estándares internacionales en derechos humanos y realizado, efectivamente, en el resto de los países de la región con población indígena. Es como si hubiera ido mal preparado a un examen de filosofía y, ante la pregunta sobre el iluminismo, se hubiera puesto a dar cifras de bombillos ahorradores repartidos en el país.



MINERVA VITTI

UN DERECHO CON HISTORIA Y TRAYECTORIA

La consulta previa es el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados por el Estado cada vez que se prevean acciones que puedan afectar directamente sus derechos en el territorio que habitan. Curiosamente, de toda la evolución de este derecho a nivel internacional, ha sido la Organización Internacional del Trabajo quien lo ha desarrollado más a profundidad a través del llamado Convenio 169. Entre las políticas susceptibles de ser consultadas previamente se encuentran toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales en territorios habitados o relacionados al hábitat de los pueblos indígenas; cualquier tipo de proyecto de desarrollo, especialmente los ligados a las actividades mineras y energéticas, a realizarse en territorios indígenas; la utilización de territorios y hábitat de los pueblos y comunidades indígenas para actividades militares; traslado y reubicación de tierras o elementos que formen parte del territorio y cultura indígena: el almacenar o eliminar materiales peligrosos en sus territorios.

El derecho a la consulta previa, libre e informada se ha convertido, en la última década, en una de las demandas de los pueblos indígenas movilizadas en la región contra los grandes proyectos de minería que tendrán consecuencias en sus modos de vida. Incluso, los tribunales nacionales e internacionales han comenzado a emitir sentencias, favorables a los pueblos indígenas, sobre la obligatoriedad de realizar estos procesos de consulta frente a proyectos de extracción energética. Uno de los casos más conocidos ocurrió el 24 de julio de 2012, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó su sentencia en el llamado *Caso Sarayaku*. En ella declaró la ilegalidad de la concesión petrolera a favor de una transnacional por parte del Estado ecuatoriano, pues había puesto en riesgo la vida del Pueblo Kichwa Sarayaku al realizar dicho acto administrativo sin el proceso de consulta previa con la comunidad indígena.

En las leyes venezolanas la consulta previa se encuentra en el artículo 120 de la Constitución: “El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats por parte del Estado (...) está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas”. Asimismo, fue incluida en dos artículos de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (Lopci): el número 11, “toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales y cualquier tipo de proyectos de desarrollo a ejecutarse en hábitat y tierras indígenas, estará sujeta al procedimiento de información y consulta previa”. El segundo, el artículo 59: “La consulta previa e informada para los pueblos y comunidades indígenas en los casos de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, es obliga-

torio, so pena de nulidad del acto que otorgue la concesión”.

NO CUALQUIER CONSULTA

El derecho a la consulta previa no es cualquier reunión con las comunidades, sino una consulta que debe cumplir una serie de principios: debe realizarse partiendo del principio de buena fe, la rectitud y la honestidad entre las partes. En segundo lugar debe ser informada, contando con todos los elementos necesarios para la toma de una decisión. Debe ser libre, en el sentido que de manera autónoma, sin interferencias ni presiones ajenas, mediante la convocatoria de todos sus representantes e integrantes, se pueda valorar conscientemente las ventajas o desventajas del proyecto para el pueblo o comunidad. Asimismo, debe tomarse en cuenta los idiomas de los pueblos y su espiritualidad, respetar e incorporar a sus organizaciones propias ya autoridades legítimas, y acatarse los sistemas de comunicación e información de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas involucrados.

¿SIN DOLIENTES?

El derecho a la consulta previa ha sido escasamente demandado por el movimiento indígena venezolano. Las razones, a nuestro juicio, son dos. La primera, la escasa información sobre el alcance del derecho y las experiencias internacionales de justiciabilidad. La segunda, que también puede explicar la anterior, es la fragmentación y cooptación del movimiento indígena. Como fue documentado en el estudio de la ONG Laboratorio de Paz “Diagnóstico sobre el derecho a la asociación indígena en Venezuela”¹, la organización histórica más grande, el Consejo Nacional Indígena de Venezuela (Conive), abandonó los postulados presentes en su carta fundacional, de 1983, sobre su independencia de los partidos políticos para convertirse en la rama indígena del Partido Socialista Unido de Venezuela. Las organizaciones regionales, luego de las expectativas creadas por el capítulo VIII de la Carta Magna y la posterior creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, experimentaron un proceso de estatización que fue resumido por Gregorio Mirabal, actual coordinador de la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (Orpia), en una frase: “Después de la aprobación de todas las leyes indígenas creímos que solo con apoyar al Gobierno los derechos se iban a materializar. Y nos desmovilizamos”. Esta institucionalización incluyó la progresiva sustitución de sus organizaciones y autoridades tradicionales por una figura asociativa ajena a su cosmovisión: los consejos comunales indígenas. Hoy, en un lento proceso, algunas

organizaciones indígenas tradicionales, como la propia Orpia, renacen literalmente de sus cenizas. Y en esta recomposición han iniciado la principal demanda de las comunidades: acelerar y finalizar la demarcación y entrega de los territorios ancestrales.

Lo cierto es que mientras el movimiento indígena retoma el camino de su autonomía y de sus propias reivindicaciones, todas las concesiones en materia de explotación mineral, energética, aurífera y maderera, desde 1999, se han realizado sin consultar previamente a las comunidades que afectarán. Habría que incorporar, como estrategia para su cumplimiento, un segundo derecho presente en la Constitución: la obligatoriedad de realizar y difundir estudios de impacto ambiental para los proyectos extractivos, con lo que pudiera concretarse una amplia alianza que incluya al movimiento ambiental y ecologista, las organizaciones sociales y populares así como las universidades del país. Esto pudiera acortar el camino entre ser el país con mayores recursos energéticos del continente y, a su vez, el que menos cuestionamientos realiza a la continuidad de un modelo de desarrollo basado en la megaminería y la extracción primario exportadora.

Otra propuesta, realizada por las ONG que estuvieron en el examen de derechos sociales en Ginebra, como el Foro por la Vida, es la aprobación de una normativa específica que regule la realización de los procesos de consulta previa, más que como legalismo, para que las organizaciones indígenas tengan una herramienta concreta para exigir el cumplimiento de su derecho.

*Coordinador general del Programa Venezolano Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea).

NOTAS

- 1 Laboratorio de Paz: Diagnóstico sobre el derecho a la asociación indígena en Venezuela: <http://laboratoriosdepaz.org/manual-basico-sobre-el-derecho-a-la-asociacion-indigena/diagnostico-sobre-el-derecho-a-la-asociacion-indigena-en-venezuela/>