

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1992/54
3 de septiembre de 1992

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
44º período de sesiones
Tema 15 del programa

DISCRIMINACION CONTRA LAS POBLACIONES INDIGENAS

Las inversiones y operaciones transnacionales en las tierras de las poblaciones indígenas

Informe de la División de Empresas Transnacionales y Gestión de
las Naciones Unidas, presentado de conformidad con lo dispuesto
en la resolución 1990/26 de la Subcomisión

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN		1
INTRODUCCION	1 - 4	2
I. SITUACION DE LA BASE DE DATOS	5 - 8	3
II. OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	9 - 11	3
III. ACONTECIMIENTOS INTERNACIONALES DE INTERES	12 - 16	4
IV. EXAMEN DE LOS ESTUDIOS POR CASOS	17 - 25	7
V. DIRECTRICES PARA ACTIVIDADES FUTURAS	26 - 29	10
VI. RECOMENDACIONES	30 - 32	11

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
<u>Anexo</u>		
ESTUDIOS POR CASOS		13
1. Los cree de Quebec septentrional, el Canadá y el desarrollo hidroeléctrico	1 - 34	13
2. La nación blackfeet, los Estados Unidos de América y la prospección de petróleo	35 - 49	22
3. Akwesasne, los Estados Unidos de América y el desarrollo industrial	50 - 63	27
4. Los kuna, Panamá y las reservas de biosfera	64 - 84	30

RESUMEN

El presente es el tercer informe anual sobre la marcha de los trabajos de la División de Empresas Transnacionales y Gestión al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de conformidad con el mandato contenido en las resoluciones 1989/35 del 1° de septiembre de 1989, 1990/26 del 31 de agosto de 1990 y 1991/31 del 29 de agosto de 1991. Mientras que en el informe del año pasado se ofrecía un amplio panorama de las cuestiones de política general obtenido después de resumir las respuestas de los indígenas a los cuestionarios y de analizar los efectos socioculturales por sector de actividad económica, en el informe del presente año se presenta un examen a fondo de varios estudios por casos con el propósito de seguir precisando las cuestiones de política y de formular recomendaciones provisionales.

Cada uno de los estudios por casos es resultado de una investigación en la que se utilizan cuestionarios, publicaciones de organismos independientes y, cuando fue posible, información solicitada a los organismos internacionales e intergubernamentales, así como a las propias empresas transnacionales. Los estudios por casos se centran en el problema de hacer efectiva la participación de los indígenas en la adopción de decisiones. Las directrices sobre dicha participación figuran en varios convenios y declaraciones internacionales como, por ejemplo, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169) (1989), el Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y la Declaración de Río y el Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Se informa que los proyectos preparados y puestos en ejecución en cooperación con los pueblos indígenas entrañarán menos efectos perjudiciales y más ventajas para los pueblos indígenas interesados. También hay más probabilidades de que los proyectos puedan continuar sin interrupciones costosas. Esta participación puede aumentar asimismo las compensaciones para las empresas transnacionales al tiempo que disminuyen sus riesgos. En el informe de este año se analiza de forma más detallada y completa el carácter y la calidad de la participación indígena. El propósito del informe es explorar las modalidades de participación existentes con miras a presentar recomendaciones para que resulten más eficaces en el futuro.

INTRODUCCION

1. En el informe de su séptimo período de sesiones, celebrado en 1989, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas recomendó que el Centro de las Naciones sobre las Empresas Transnacionales ayudase al Grupo de Trabajo a "preparar una base de datos sobre las inversiones y operaciones transnacionales en tierras y territorios de los pueblos indígenas y, en particular, las tierras que en la actualidad son objeto de controversia" (E/CN.4/Sub.2/1989/36, anexo I). La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías hizo suya esta recomendación en su resolución 1989/35, de 1° de septiembre de 1989.
2. Tras celebrar consultas técnicas con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales propuso una metodología para esta base de datos y para los futuros informes anuales al Grupo de Trabajo, incluido un proyecto de cuestionario (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1990/6). El Grupo de Trabajo expresó su reconocimiento al Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, decidió incluir el cuestionario en un anexo al informe sobre su octavo período de sesiones, instó a todas las partes a proporcionar al Centro sobre las Empresas Transnacionales la información solicitada, e invitó al Centro a que le presentara un informe en su noveno período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1990/42, anexo I). La resolución 1990/26, de 31 de agosto de 1990 de la Subcomisión reafirmó esta decisión del Grupo de Trabajo.
3. En 1991 se presentó un informe preliminar al Grupo de Trabajo, proporcionando un amplio panorama de la distribución de las poblaciones indígenas en América, de su relación espacial con determinadas zonas de especial importancia económica (pesquerías, bosques y minerales), así como un examen general de las relaciones entre las operaciones y las inversiones transnacionales y sus efectos ambientales, económicos, sociales y culturales en las poblaciones indígenas (E/CN.4/Sub.2/1991/49). El Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales esperaba ampliar el alcance geográfico y mejorar la cantidad de información de sus futuros informes con la cooperación de las organizaciones de pueblos indígenas. El Grupo de Trabajo expresó su satisfacción con el informe del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales y alentó a los pueblos indígenas a que en el futuro participasen activamente en este estudio (E/CN.4/Sub.2/1991/40, anexo I, párr. 12). El informe del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales también fue acogido con satisfacción por la Subcomisión en su resolución 1992/31 del 29 de agosto de 1991.
4. En febrero de 1992, el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales pasó a ser la División de Empresas Transnacionales y Gestión. El presente es el tercer informe de la División de Empresas Transnacionales y Gestión al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de conformidad con el mandato contenido en las resoluciones 1989/35, 1990/26 y 1991/31 de la Subcomisión.

I. SITUACION DE LA BASE DE DATOS

5. En 1990 se enviaron por correo ejemplares del cuestionario a: a) las organizaciones indígenas que se habían registrado en los anteriores períodos de sesiones del Grupo de Trabajo, b) las organizaciones incluidas en la lista de organizaciones indígenas nacionales del Instituto Indigenista Interamericano y c) las tribus indias y las entidades autóctonas de Alaska identificadas por el Gobierno de los Estados Unidos de América. Esta distribución inicial de los cuestionario abarcó más de 500 organizaciones y comunidades en unos 40 países. Aproximadamente la mitad de las organizaciones y comunidades a las que se escribió están situadas en los Estados Unidos; ello se debió a que se contaba con más listas detalladas de direcciones para esa zona.

6. Se escribió nuevamente a todas las comunidades y organizaciones que no habían respondido al Centro en un plazo de seis meses. Además, se hizo un esfuerzo por entrar en contacto por teléfono con cada organización indígena nacional de América Latina en los meses de abril y mayo de 1991. Se pidió a los participantes en el noveno período de sesiones del Grupo de Trabajo, celebrado en julio de 1991, que identificasen a las organizaciones indígenas importantes de sus regiones, y se preparó una lista detallada de organizaciones y comunidades indígenas canadienses con la información proporcionada por el Gobierno del Canadá. Se enviaron cuestionarios por correo a estas organizaciones y comunidades en el otoño de 1991 y se escribió nuevamente a todas las que no habían respondido. En junio de 1992 se comenzó el trabajo sobre la base de una lista ampliada de organizaciones africanas, asiáticas y del Pacífico.

7. Para complementar la información obtenida con esos cuestionarios, la División ha seguido examinando una gran variedad de fuentes secundarias y organizando consultas con el Banco Mundial y con los programas operacionales y los organismos especializados de las Naciones Unidas interesados. El presente informe también se ha beneficiado de la generosa asistencia de alumnos y posgraduados universitarios y del apoyo técnico proporcionado por el Instituto Apamuwek, un centro de investigación de propiedad del pueblo mikmaq de Nueva Escocia, Canadá, al que presta servicios.

8. Se ruega a los lectores de este tercer informe que envíen preguntas, correcciones e información suplementaria a Lorraine Ruffing, División de Empresas Transnacionales y Gestión, Naciones Unidas, Oficina DC2-1318, Nueva York, NY 10017, o por telefax al N° (212) 963-3062. Se ruega también a todas las organizaciones indígenas que hayan recibido el cuestionario que lo completen y devuelvan y a que compartan las copias con otras organizaciones.

II. OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

9. El número y la distribución geográfica de las respuestas al cuestionario recibidas hasta ahora no son suficientes para preparar un perfil estadístico significativo de las actividades de las empresas transnacionales en las tierras indígenas. En estas condiciones, se ha creído más útil emprender un pequeño número de estudios por casos basados en situaciones que ya se habían señalado a la atención de la División de Empresas Transnacionales y Gestión,

y utilizarlos para determinar cuestiones de política general. Para la investigación de cada uno de los estudios por casos se utilizaron cuestionarios, publicaciones de organismos independientes y, cuando fue posible, datos solicitados a los organismos internacionales e intergubernamentales y a las propias empresas transnacionales.

10. Entre estos estudios figuran una versión ampliada del caso de los cree de Quebec que ya formaba parte del informe del año pasado, así como nuevos estudios sobre la nación mohawk (Estados Unidos), la nación blackfeet (Estados Unidos) y el pueblo kuna (Panamá). La selección de los casos se basó en la existencia de datos fidedignos y su valor para ilustrar los principios fundamentales. Se consideró detenidamente la posibilidad de incluir algunos detalles más acerca del estudio sobre la Mina Red Dog de Alaska, presentado el año pasado, con respecto al cual se había recibido información complementaria pero contradictoria de todas las partes, y se decidió seguir observando la evolución del caso y tratar de obtener aclaraciones sobre los resultados de los análisis ambientales en curso efectuadas por COMINCO y el estado de Alaska.

11. Los estudios por casos y los exámenes adjuntos están centrados en el problema de hacer efectiva la participación indígena en la adopción de decisiones. En el informe del año pasado se sugería que "la participación indígena es un factor importante en las consecuencias que tiene la actividad de las empresas transnacionales sobre el medio ambiente" (E/CN.4/Sub.2/1991/49, párr. 52). Se informa que los proyectos preparados y ejecutados en colaboración con pueblos indígenas tuvieron menos efectos perjudiciales y más ventajas para los pueblos indígenas en cuestión. Hay más posibilidades de que los proyectos puedan continuar sin interrupciones costosas. Dicha participación puede aumentar asimismo las compensaciones para las transnacionales al tiempo que disminuyen sus riesgos. En el informe de este año se analizan de manera más detallada y crítica el carácter y la calidad de la participación indígena. Los estudios por casos presentan experiencias que van desde la participación extraoficial, pasando por la participación tan sólo cuando se han planteado los problemas para tratar de resolverlos, hasta los casos de los cree, blackfeet y kuna, en los que desde un principio hubo cierto grado de participación organizada en el proceso de planificación, aunque con resultados diversos. Esos casos demuestran que la cuestión de la participación es sumamente compleja y exige un examen cuidadoso de las condiciones locales.

III. ACONTECIMIENTOS INTERNACIONALES DE INTERES

12. Esto puede tener importantes consecuencias para el derecho y la práctica de las Naciones Unidas. En el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Nº 169) (1989) se exige a los Estados Partes "colaboración" y "cooperación" con los pueblos indígenas; y estos principios se reiteran en el proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que podrá someterse en breve a la Asamblea General para su aprobación. En ambos instrumentos se prevén un mayor control de los pueblos indígenas sobre los territorios y los recursos, así como una participación más importante de esos pueblos en la adopción de decisiones acerca del medio ambiente, pero no ofrecen mucha orientación a los Estados en cuanto a las modalidades más

apropiadas para compartir las responsabilidades en la adopción de decisiones. Por lo demás, si los pueblos indígenas obtuviesen un control mucho mayor sobre sus tierras, serían ellos, y no los gobiernos nacionales, los principales responsables en la negociación de cualquier venta o arrendamiento de recursos a las empresas transnacionales, labor para la cual muchos de ellos pueden no estar preparados y que requiere una asistencia técnica considerable. El propósito de este informe es estudiar las modalidades de participación que ahora existen, con miras a formular recomendaciones que las hagan más eficaces en el futuro.

13. En la Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en junio de 1992, se reconoció también el papel fundamental de los pueblos indígenas en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo y se instó a los Estados a que velaran por que esos pueblos "participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible" (principio 22). En el Programa 21, adoptado junto con la Declaración de Río, se exhorta a los Estados, a que, al prestar "su plena cooperación" a las poblaciones indígenas, tengan por objetivo "invertir de autoridad a las poblaciones indígenas y a sus comunidades" mediante la adopción de medidas entre las cuales figuran las siguientes:

- iii) El reconocimiento de sus valores, sus conocimientos tradicionales y sus prácticas de gestión de los recursos, con miras a promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible;...

- b) Establecer cuando corresponda, acuerdos para intensificar la participación activa de las poblaciones indígenas y sus comunidades en la formulación de políticas, leyes y programas relacionados con la ordenación de los recursos a nivel nacional y otros procesos que pudieran afectarles, así como para propiciar que formulen propuestas en favor de políticas y programas de esa índole;

- c) Participación de las poblaciones indígenas y sus comunidades, a los niveles nacional y local, en las estrategias de ordenación y conservación de los recursos y en otros programas pertinentes... [;]

y, en muchos casos que "tengan un mayor control sobre sus tierras, se encarguen de la gestión de sus propios recursos, participen en la adopción de decisiones relativas al desarrollo que les afecten, inclusive, cuando proceda, en el establecimiento o la ordenación de zonas protegidas" (cap. 26, párrs. 26.3 y 26.4). En el Programa 21 también se insta a las organizaciones de desarrollo y finanzas que establezcan procedimientos que garanticen que las poblaciones indígenas sean informadas y consultadas y que permitan su participación en las decisiones que afecten a sus recursos (párr. 26.4 a)). La preparación de estos procedimientos podría representar un importante problema para los organismos de las Naciones Unidas en los próximos años. Debe significar, en particular, un problema para la División de Empresas Transnacionales y Gestión debido a que su Departamento de Servicios Consultivos colabora con frecuencia en la negociación de los contratos de desarrollo de los recursos naturales concertados entre las empresas transnacionales y los países del Tercer Mundo. La cuestión que tendrá que examinar la División es cómo hacer que las poblaciones indígenas participen de manera efectiva en esas negociaciones.

14. La Reunión de Expertos encargada de examinar la experiencia de los países en la esfera de la aplicación de planes de autonomía interna en favor de las poblaciones indígenas, reunida en Nuuk, Groenlandia, del 24 al 28 de septiembre de 1991 (E/CN.4/1992/42) concluyó, entre otras cosas, que:

6. La autonomía y el gobierno propio de los pueblos indígenas convienen a la protección del medio ambiente natural y al mantenimiento del equilibrio ecológico que contribuye a su vez a garantizar un desarrollo sostenible.

La Reunión de Expertos señaló la importancia de crear un mecanismo eficaz, independiente e imparcial para solucionar las controversias entre los gobiernos nacionales y las poblaciones indígenas en lo relativo a sus respectivas competencias, una vez que se hayan tomado las disposiciones sobre la autonomía y al gobierno propio; y puso de relieve que las instituciones de gobierno propio indígena deben garantizar el respeto de los derechos humanos y la participación popular en los asuntos públicos. Obtener una mayor participación indígena en la adopción de decisiones no será una tarea fácil, sino que dará lugar a nuevos tipos de controversias entre las poblaciones indígenas y los Estados, así como en las propias comunidades indígenas.

15. A nivel regional, se están haciendo esfuerzos por establecer un fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. El Gobierno de Bolivia que presentó la propuesta en septiembre de 1991, ha estado celebrando reuniones con organizaciones intergubernamentales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura a fin de elaborar el mandato y los estatutos del fondo. En los proyectos adoptados por la Segunda Reunión Técnica celebrada en Washington D.C. el 9 de diciembre de 1991 se propone que se establezca una representación indígena directa a todos los niveles de gestión del fondo. Por consiguiente, es probable que el fondo, si se establece, fomente la elaboración de disposiciones formales para la administración conjunta de los recursos y una adopción de decisiones compartida por los países que reciban su asistencia.

16. Conviene observar que el tema recientemente seleccionado por la Asamblea General para el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo es "Las poblaciones indígenas -una nueva alianza" (resolución 46/128 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1991). En la Primera Reunión Técnica convocada con el propósito de elaborar un programa de actividades para el Año Internacional (E/CN.4/1992/AC.4/TM/8) los participantes destacaron la importancia de "promover el desarrollo basado en la participación", y la necesidad de respetar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y "establecer mecanismos para asegurar la participación de las poblaciones indígenas en la planificación, la administración y la evaluación de la asistencia internacional". A fin de alcanzar estos objetivos será necesaria una comprensión mucho mejor de los medios más efectivos de invertir de autoridad a los pueblos indígenas que viven en condiciones nacionales y locales diversas.

IV. EXAMEN DE LOS ESTUDIOS POR CASOS

17. Los estudios por casos presentados en el presente informe son muy variados y permiten establecer algunas comparaciones útiles. Con respecto a las etapas de industrialización, por ejemplo, los cree están reaccionando ante la expansión de un nuevo programa hidroeléctrico, mientras que los mohawk viven en un enclave rodeado de fábricas anticuadas y de desechos tóxicos acumulados durante varios decenios. El entorno varía desde un país pequeño en vías de industrialización (Panamá), a países muy industrializados (Canadá y los Estados Unidos). El origen de las empresas transnacionales también es muy variado: las empresas de los Estados Unidos predominan en los propios Estados Unidos así como en Panamá, mientras que las empresas europeas desempeñan un importante papel en Quebec.

18. En todos estos casos hay cierto grado de control indígena sobre el desarrollo, pero las modalidades varían mucho. Los cree de Quebec confían en un tratado general con Canadá, que a su juicio les garantiza una participación decisiva en la gestión de los recursos. Aunque el tratado tiene fuerza de norma constitucional en virtud de la ley canadiense, esto no parece ser totalmente efectivo en las actuales condiciones políticas del país. Además, en el tratado en que se basan los derechos de los cree a las tierras en cuestión, se establece un complejo procedimiento de evaluación para los nuevos proyectos de desarrollo en los cuales los cree pueden participar plenamente, pero sólo se formulan recomendaciones que el Gobierno debe tener en consideración. Este arreglo caracteriza lo que puede describirse como una forma consultiva de participación que, si bien permite a los representantes de los pueblos indígenas ser escuchados, sólo les deja la persuasión como único medio de influir en el resultado. Asimismo, conviene observar que la complejidad administrativa del proceso de consulta da la impresión de que las consultas son importantes y serán decisivas, mientras que en realidad no hacen sino aumentar los gastos.

19. El caso de los blackfeet ilustra estos problemas en otro contexto nacional. En su reserva, los blackfeet gozan de cierta autoridad jurídica limitada en cuanto a la administración y la propiedad de las tierras. No pueden disponer de sus recursos naturales sin autorización previa del departamento del Gobierno responsable de las tierras públicas y de los pueblos indígenas, pero tienen derecho a vetar cualquier intervención en sus propias tierras, o a negociar las condiciones según las cuales éstas habían de explotarse. En lo relativo al desarrollo de las tierras adyacentes, sin embargo, no gozan de más derechos que otros ciudadanos, puesto que participan en un proceso de examen del medio ambiente en el que se formulan recomendaciones a los organismos del Gobierno. El hecho de que los tribunales hayan debilitado la legislación nacional destinada a proteger los intereses culturales indígenas en las tierras públicas complica el caso. La propia comunidad blackfeet también está dividida en cuanto a los gastos relacionados con el medio ambiente y en cuanto a si el futuro desarrollo de sus tierras es, en general, aceptable. No parece que la comunidad disponga de un mecanismo efectivo para lograr un consenso.

20. Al igual que los blackfeet, los mohawk de Akwesasne tienen, en principio, un control limitado de su propia reserva, pero ningún derecho definido con respecto a las tierras adyacentes. El caso de los mohawk es un ejemplo claro

de lo difícil que es proteger las tierras indígenas cuando el control sobre las tierras adyacentes que contienen desechos tóxicos es limitado o inexistente. Los mohawk sólo consiguieron participar en la administración de tierras adyacentes después de que surgieron problemas, hasta ahora con funciones meramente consultivas, al igual que los cree. Además, la posibilidad de que los indígenas puedan ejercer estas funciones consultivas de manera efectiva depende de que se obtenga financiación exterior para la investigación, pues sólo lograrán ser persuasivos si presentan mejores datos científicos. Al mismo tiempo, los mohawk tienen la ventaja de que un organismo gubernamental comparta sus preocupaciones y apoye sus esfuerzos para obtener financiación y llevar a cabo sus propias investigaciones. A diferencia de lo que ocurre con la Hydro-Quebec, que cuenta con el apoyo del Gobierno, éste considera que las fundiciones y fábricas de aluminio vecinas a las tierras mohawk constituyen un problema. Esto quizás se deba más al hecho de que las fábricas de los Estados Unidos son anticuadas y de importancia económica cada vez menor a las distintas políticas ambientales que aplican los Estados Unidos de América y Canadá.

21. Lo que complica el caso de los mohawk es que una frontera internacional atraviesa la reserva, creando problemas de jurisdicción y haciendo más costosa y quizá menos eficaz la participación de los pueblos indígenas. El Canadá y los Estados Unidos han concertado varios acuerdos sobre la contaminación transfronteriza y la explotación conjunta de los bancos de peces migratorios y las especies silvestres. Sólo en uno de estos acuerdos, el Tratado relativo al salmón del Pacífico de 1985, se dispone claramente la participación de los pueblos indígenas en el régimen de explotación conjunta establecido. En el Programa 21 se alienta a la participación de los pueblos indígenas en futuros programas de cooperación a nivel regional e internacional (párrs. 26.5 a) y 26.6 b) del cap. 26) en previsión de los problemas a que se enfrentan los mohawk.

22. Los mohawk tienen otro problema en común con los blackfeet: la falta de un mecanismo efectivo para llegar a un consenso interno. Entre los mohawk esto ha significado que algunos de los conflictos relativos al control y la dirección del desarrollo han tenido un carácter trágico y violento. Por suerte, no hay mucho desacuerdo en cuanto a la protección de las tierras mohawk de los desechos tóxicos, pero otros problemas de desarrollo están menos bien definidos. Al igual que otros pueblos indígenas de América del Norte, los mohawk han estado sometidos a medidas encaminadas a modernizar su sistema político y a dar a su modo de vida un carácter más individualista, competitivo y orientado en función de los mercados. Como resultado de estos valores impuestos del exterior han aparecido intereses socioeconómicos distintos y a veces contradictorios, que están representados por organizaciones políticas rivales dentro de la comunidad. Cuando se presenta una oportunidad de participar en las decisiones sobre el medio ambiente, las diversas organizaciones compiten entre sí, negándose unas a otras la representatividad y la legitimidad.

23. En comparación el pueblo kuna de Panamá ha tenido mucho éxito en mantener una política de medio ambiente coherente y en controlar sus tierras y recursos. Esto puede atribuirse a factores tanto externos como internos que lo distinguen de los otros tres casos. El pueblo kuna está bien organizado y

ha tenido la oportunidad de modificar y adaptar su sistema político tradicional, en lugar de que se le impusieran formas europeas de organización. Los kuna también han podido mantener, desde hace varias generaciones, una economía tradicional relativamente estable en sus propias poblaciones, mientras que aprovechaban las oportunidades de educación y de empleo en otros lugares. Han podido participar según sus propios criterios en la sociedad nacional, conservando al mismo tiempo una base que, en casi todos sus aspectos, ha seguido siendo característicamente kuna. Por otra parte, los kuna han tenido la ventaja de tratar con un Estado relativamente pequeño y de un poder limitado, que les ha dejado un margen considerable de autonomía interna. Además, han tenido la suerte de no despertar tanto interés en los responsables del desarrollo como otros pueblos indígenas de la región. Quizá hubiesen tenido menos éxito en el camino hacia su propio desarrollo independiente de haber contado con recursos naturales de mayor valor comercial. También ha sido importante que la diversidad biológica de su territorio revista un interés científico, por lo cual los kuna han contado con el apoyo tanto de las comunidades científicas como de las comunidades de defensa del medio ambiente.

24. De estos estudios de casos, se deducen cinco cuestiones principales que son importantes para el diseño y la evaluación de los mecanismos de participación en la administración de las tierras de los pueblos indígenas:

- a) si la participación es simplemente consultiva, o comprende el derecho a otorgar o negar el consentimiento a la intervención propuesta (como se sugiere en recientes instrumentos internacionales y en estudios sobre la materia);
- b) si los pueblos indígenas gozan de un derecho de participación especial tan sólo con respecto a las tierras que poseen y ocupan, o si este derecho abarca las actividades que ponen en peligro sus tierras y los ecosistemas de los que dependen;
- c) si los mecanismos de participación son tan complejos que llegan a ser excesivamente onerosos, costosos, confusos e ineficaces hasta el punto que limitan el derecho de participación;
- d) si los pueblos indígenas disponen de mecanismos internos adecuados, tradicionales o adaptados, para establecer y mantener un consenso y, de no ser así, si los mecanismos de participación a nivel nacional otorgan oportunidades a todos los grupos de interés en las comunidades indígenas;
- e) si, habida cuenta del tamaño relativo de los pueblos indígenas, de sus recursos y de los intereses comerciales en juego en determinados países, los mecanismos de participación permiten un verdadero equilibrio de poder entre los pueblos indígenas y los responsables del desarrollo.

25. Cabe proponer varias conclusiones provisionales, que podrán seguirse estudiando y elaborando en futuros informes:

- a) cuando la participación es sólo de carácter consultivo, su eficacia depende de que se proceda a una mejor investigación científica, lo cual resulta costoso para los pueblos indígenas y hace que dependan de relaciones o de financiación externas;
- b) puesto que el desarrollo de las tierras adyacentes afecta a los ecosistemas de los cuales dependen el autodesarrollo de los pueblos indígenas, el derecho a participar en la adopción de decisiones no debe limitarse a las tierras que poseen u ocupan dichos pueblos;
- c) ningún proceso de participación, por accesible y transparente que sea, es un sustituto adecuado del derecho a otorgar o negar el consentimiento al desarrollo;
- d) el fortalecimiento de los propios sistemas políticos de los pueblos indígenas es una medida esencial para que éstos puedan controlar sus propios recursos naturales y su medio ambiente.

V. DIRECTRICES PARA ACTIVIDADES FUTURAS

26. En los futuros trabajos que lleve a cabo la División de Empresas Transnacionales y Gestión en esta esfera deberá darse máxima prioridad a la expansión del ámbito geográfico de la base de datos. Esto sólo es posible con el apoyo y la cooperación de las poblaciones indígenas. También debe prestarse mayor atención a conseguir información paralela de los gobiernos y de las propias empresas transnacionales, para que la base de datos resulte más detallada y fidedigna.

27. La base de datos debe volverse "dinámica". En otras palabras, tiene que comenzar a reflejar la evolución que se vaya produciendo, en particular los cambios de las condiciones económicas mundiales, los cambios de las políticas y las leyes nacionales, y los cambios en las reacciones de los pueblos indígenas y sus instituciones. Para ello habrá que pasar de un simple cuestionario a una red de proyectos de recopilación de datos a cargo de los pueblos indígenas que presten su colaboración en diversos países y regiones. Esto sería compatible con los objetivos fijados por la Asamblea General para el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

28. En sus comentarios sobre el segundo informe el Grupo de Trabajo observó que la participación de las personas indígenas quizás se encuentre limitada, en algunos países, por la falta en los pueblos indígenas de personas capacitadas para reunir los datos demográficos y económicos requeridos (párrafo 12 del anexo 1 del documento E/CN.4/Sub.2/1991/40). Por lo tanto, el Grupo de Trabajo exhortó a la División a que buscara recursos presupuestarios y extrapresupuestarios a fin de apoyar el desarrollo de un programa de asistencia técnica a los pueblos indígenas, en especial en la esfera de la vigilancia del medio ambiente. La División para las Empresas Transnacionales y Gestión podría aplicar esta idea en el marco del Programa 21 y del programa de actividades para el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Para ello, en la División de Empresas Transnacionales y Gestión considera que al proporcionar asistencia técnica es importante emplear, siempre que sea posible, a organizaciones y personas indígenas.

29. En el próximo informe se presentarán nuevos estudios por casos relacionados con la elaboración de mecanismos de participación y, de conformidad con el Programa 21, disposiciones efectivas para garantizar que los pueblos indígenas tengan "un mayor control sobre sus tierras (y) se encarguen de la gestión de sus propios recursos".

VI. RECOMENDACIONES

30. Es de máxima importancia que el Grupo de Trabajo mantenga informados a los pueblos indígenas acerca del estudio de la División de Empresas Transnacionales y Gestión, y los aliente a participar activamente en la recopilación de datos. El hecho de que el propio Grupo de Trabajo utilice la base de datos debe fortalecer la participación de los pueblos indígenas en esta investigación.

31. La Asamblea General recomendó en su resolución 46/128, de 17 de diciembre de 1991, que los organismos especializados, las comisiones regionales y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas considerasen las aportaciones que pudieran hacer para contribuir al éxito del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. La sección C del programa de actividades que se propone para el Año Internacional, que fue aprobado por la Asamblea General y figura en anexo a su resolución 46/128, contiene dos propuestas de especial interés para las labores actuales y futuras de la División de Empresas Transnacionales y Gestión en esta esfera:

- 5) establecimiento de redes de organizaciones de las poblaciones y comunidades indígenas para el intercambio de información y experiencia, en especial, en materia de atención de la salud, educación bilingüe y ordenación de recursos y del medio ambiente;
- 6) contratación de organizaciones de las poblaciones indígenas o adscripción de personas indígenas que posean los conocimientos técnicos pertinentes para llevar a cabo proyectos en favor de las comunidades indígenas en todo el mundo [.]

32. Con arreglo a las recomendaciones de la Asamblea General antes citadas, el Grupo de Trabajo tal vez desee examinar la utilidad de las actividades siguientes, que podrían emprenderse en relación con la celebración del Año Internacional:

- a) establecimiento de una red electrónica bajo los auspicios de las Naciones Unidas y con su apoyo para que los pueblos indígenas de diversas partes del mundo puedan compartir la información sobre el medio ambiente;
- b) desarrollo de un programa de cooperación técnica con los organismos apropiados de las Naciones Unidas y las organizaciones indígenas que posean los conocimientos necesarios, a fin de prestar ayuda a los gobiernos y a las poblaciones indígenas en la preparación de mecanismos para compartir la responsabilidad de la gestión de los recursos naturales;

- c) desarrollo de un programa de cooperación técnica con los organismos apropiados de las Naciones Unidas y las organizaciones indígenas que posean los conocimientos necesarios a fin de ayudar a las poblaciones indígenas a reforzar su capacidad de negociación con las empresas transnacionales y a organizar evaluaciones en relación con el medio ambiente;
- d) adopción de disposiciones mediante las cuales un mayor número de órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, en particular los que se ocupan del desarrollo social, la salud y la enseñanza, puedan colaborar en la preparación de un informe estadístico anual de las Naciones Unidas más completo sobre las condiciones de los pueblos indígenas en todo el mundo, que formaría parte del Informe Anual sobre la Situación Social en el Mundo.

Anexo

ESTUDIOS POR CASOS

1. Los cree de Quebec septentrional, el Canadá y el desarrollo hidroeléctrico

1. En la región de James Bay de Quebec noroccidental, la empresa Hydro-Quebec prepara la segunda etapa de un enorme proyecto hidroeléctrico que afectaría aún más a las tierras y aguas ancestrales del pueblo cree. Durante miles de años, los cree que ahora son una población de unas 12.000 personas, han vivido en las tierras en torno a James Bay 1/. Hydro-Quebec es una empresa transnacional, de propiedad del Estado, que produce y suministra electricidad para el consumo nacional e internacional. Es propiedad de la provincia de Quebec y en orden de importancia el tercer servicio público de América del Norte, con haberes evaluados en 1990 en 36.684 millones de dólares canadienses 2/. La filial de Hydro-Quebec, Hydro-Quebec International, ha prestado asistencia técnica para el desarrollo hidroeléctrico en más de 30 países.

2. En 1971 el gobierno de Quebec anunció el proyecto hidroeléctrico de James Bay. El plan puede durar 30 años y tendrá por objeto la construcción de una serie de represas a lo largo de los ríos que desembocan en James Bay, con una capacidad de generación de 27.368 MW 3/. El proyecto fue puesto bajo la supervisión de Hydro-Quebec, que se convirtió en un servicio público provincial en el decenio de 1960, cuando "el gobierno de Quebec nacionalizó la energía eléctrica como una medida de su campaña hacia la independencia económica y, tal vez, en última instancia, a la independencia política" 4/. Desde entonces, la energía hidroeléctrica ha sido una de las bases de la política de desarrollo nacional de Quebec, y representa un 5% de su producto interno bruto 5/. Al momento de hacerse el anuncio, las necesidades de electricidad de Quebec aumentaban a una tasa del 7% anual 6/. El proyecto de James Bay debe suministrar la energía eléctrica para satisfacer la demanda nacional a corto plazo y, a largo plazo, conducir a la autonomía económica mediante la concertación de contratos industriales e internacionales.

3. James Bay es la prolongación al sur de la Bahía de Hudson, y limita al norte y al este con Quebec y al oeste con Ontario. Al anunciarse el proyecto hidroeléctrico, James Bay era, en gran medida, una zona silvestre no explotada con la mayor manada de caribúes del mundo, la mayor población de ballenas blancas, dos terceras partes de los hábitats conocidos de focas de agua dulce, y uno de los mayores bosques boreales. James Bay, la mayor marisma del Canadá, es también la principal zona de aves acuáticas migratorias de América del Norte 7/.

4. Los pueblos cree e inuit no fueron informados del plan de desarrollo de James Bay antes de su anuncio, ni se procedió a una evaluación de las consecuencias que tendría el plan sobre el medio ambiente, pues entonces la evaluación no estaba prevista por la ley. Temiendo que su modo de vida estuviera en peligro inminente, los cree, dirigidos por el jefe Billy Diamond, y los inuit, dirigidos por Charlie Watt, de la Asociación inuit de Quebec septentrional, solicitaron una orden judicial para detener la construcción del

proyecto. En noviembre de 1973, un tribunal de Quebec dictó una orden provisional. Pero, siete días más tarde, un tribunal de apelaciones revocó esa decisión. Las partes interesadas acordaron negociar a fin de poner término al litigio. Puesto que la construcción ya estaba en marcha mientras se llevaba a cabo el proceso, los cree y los inuit sostienen que no tenían más remedio que negociar. Era su última oportunidad para atenuar el impacto que, a su juicio, tendría el proyecto de James Bay sobre el medio ambiente de la bahía y, en consecuencia, sobre su forma de vida. El resultado fue el Acuerdo de James Bay y Quebec septentrional (1975), en adelante denominado "el Acuerdo".

5. Los cree afirman que este Acuerdo, ordenado por un tribunal, fue un tratado que debía haberse concertado mucho tiempo antes. Los terrenos ancestrales de los cree fueron cedidos a la provincia de Quebec en 1912 por el Gobierno del Canadá sin el conocimiento ni el consentimiento de los cree, con la condición de que se resolvieran todas las reclamaciones y controversias pendientes de los aborígenes. La condición no se cumplió. Además, los servicios y beneficios obtenidos por los cree en virtud del Acuerdo eran los derechos fundamentales de que gozaban los ciudadanos no nacidos en Quebec, derechos que, hasta la propuesta de desarrollo de James Bay, los Gobiernos del Canadá y de Quebec no habían conocido en la práctica. En el preámbulo del Acuerdo se dice: "Los habitantes de la parte septentrional de Quebec, al igual que todas las demás personas, deben disponer de escuelas. Asimismo, deben contar con servicios de salud. Deben tener la garantía de la justicia y un sistema de aplicación de la ley". Más adelante se dice: "Todas éstas son medidas que tendrían que adoptarse, y servicios que tendrían que ofrecerse y desarrollarse en todo caso, sin tener en cuenta si existe o no un proyecto para James Bay" 8/.

6. Por otra parte, los cree estiman que el proceso de negociación fue parcial y estuvo sujeto a influencias. Un miembro de la Cámara de los Comunes del Canadá, que estaba de acuerdo con esta apreciación, destacó al aprobarse el Acuerdo: "No es aceptable que aprobemos un proceso que ha tenido por resultado imponer a la población autóctona en una región remota del país acuerdos que, con toda probabilidad, no habrían aceptado si hubieran sido capaces de negociar sin las limitaciones que les fueron impuestas" 9/.

7. En virtud del Acuerdo todas las tierras del territorio controvertido quedaron divididas en tres categorías:

- a) Primera categoría. Tierras asignadas a las poblaciones autóctonas para su uso exclusivo. El gobierno de Quebec se reserva el derecho a utilizar las tierras con fines públicos tales como obras de infraestructura o servicios públicos, en cuyo caso deberá proporcionar otras tierras o pagar una indemnización.
- b) Segunda categoría. Tierras en que la población autóctona puede dedicarse a la caza, la pesca y la captura de animales con trampas pero sin tener derechos de ocupación. Quebec se reserva el derecho de desarrollar estas tierras, pero deberá proporcionar otras tierras si así lo hace.

- c) Tercera categoría. Tierras en que la población autóctona puede dedicarse a la caza, la pesca y la captura de animales con trampas; no obstante, se considera que se trata de tierras públicas que pueden ser utilizadas por todos los residentes de Quebec.

8. El Gobierno del Canadá convino en pagar a los cree por sus tierras la suma de 225 millones de dólares canadienses durante un período de 20 años. Con arreglo al Acuerdo se establecieron asimismo una fuerza policial cree, una Junta escolar cree, y una Junta cree de salud y servicios sociales que, según algunas opiniones, ha contribuido a reducir la mortalidad infantil, aumentar la esperanza de vida y reducir la tasa de tuberculosis en las aldeas cree. También se creó conforme al Acuerdo un programa encaminado a garantizar los ingresos de los cazadores y tramperos cree, en el cual se prevé una renta mínima garantizada a los cree que pasen por lo menos 125 días de cada año en el monte, y se ofrece seguridad económica a los cree que decidan continuar con su forma de vida tradicional. Por último, en el Acuerdo se creó un proceso de examen del medio ambiente, con arreglo al cual los cree podrán participar en la evaluación de todo futuro desarrollo en la región de James Bay 10/.

9. Desde que se firmó el Acuerdo, los cree e Hydro-Quebec han estado en desacuerdo sobre sus propósitos. Los cree entienden que el Acuerdo prohíbe toda nueva obra de desarrollo sin el consentimiento de los cree. Hydro-Quebec sostiene que el Acuerdo permite explícitamente dichas obras, a condición de que se lleve a cabo el proceso de examen del medio ambiente, y hace hincapié en que, como se afirma en el artículo 8.1.3 del Acuerdo, los factores sociológicos no son una razón para detener el futuro desarrollo. Los cree consideran que el artículo 8.1.3 es un ejemplo de las presiones a que fueron sometidos para firmar el Acuerdo, puesto que ninguna comunidad puede renunciar por propia voluntad a la supervivencia cultural. Los cree señalan asimismo que no se han cumplido, como se prometió, las disposiciones del Acuerdo relativas a la educación, la salud y la justicia. Sin embargo, entre 1975 y 1991, se han invertido 139 millones de dólares canadienses en un programa para garantizar los ingresos que permite a los cree dedicarse a actividades de subsistencia.

10. En los informes de la Comisión Cree-Naskapi, entidad independiente de carácter reglamentario, presidida por el magistrado Rejean Paul, se llegó a la conclusión de que el Gobierno Federal y el gobierno provincial no habían respetado el propósito del tratado. En su informe de 1991, la Comisión dijo lo siguiente: "el Gobierno Federal interpreta el Acuerdo de manera demasiado estricta y su posición concuerda con el parecer expresado por los tribunales acerca de la interpretación de los tratados y acuerdos concertados con los indígenas" 11/. En 1988, la Comisión concluyó que "las decisiones han sido adoptadas reiteradamente por funcionarios, negociadores e incluso ministros, tan sólo para ser repudiadas más tarde. Este tipo de modificación y repudio unilateral de los acuerdos ya no puede tolerarse" 12/.

11. Hydro-Quebec terminó la primera parte del proyecto de James Bay en 1985, a un costo total de 16.000 millones de dólares canadienses (de 1976). La parte I de la fase I del proyecto consistió en desviar los cursos de cuatro ríos -el Eastman, el Caniapiscaw, el Opinaca y el Little Opinaca- dirigiéndolos al río La Grande, cuyo caudal se multiplicó por dos.

Se construyeron 9 represas, 206 diques y 5 embalses con una superficie total de 11.335 km². Se construyeron asimismo tres centrales eléctricas a lo largo del río La Grande. En la parte II de la fase I se terminará en breve otra central cerca de la desembocadura del río La Grande, y se construirán otras cinco estaciones generadoras, con una capacidad total de generación de 15.800 MW 13/.

12. Hydro-Quebec se prepara ahora a construir la fase II, una enorme obra de ingeniería con un presupuesto de 25.000 millones de dólares canadienses. La fase II está dividida en dos partes. La parte I, por lo general denominada el proyecto Great Whale, supone la desviación de los ríos Little Whale y Boutin para que viertan en el río Great Whale y la construcción de tres estaciones generadoras, cada una con su propio embalse. En la parte II se desviarían los ríos Nottaway y Rupert dirigiéndolos al río Broadback, cuya corriente media aumentaría hasta en seis veces 14/, y se crearían 7 embalses y 11 estaciones generadoras. En total, en la fase II se construirán ²¹ represas, y 200 diques, se desviarán 4 ríos importantes y se crearán 25.519 km² de embalses (15.519 km² de los cuales serían tierras inundadas -el equivalente a sumergir toda Irlanda del Norte) y se añadirán al proyecto 13.568 MW de capacidad generadora 15/.

13. A los cree se han sumado varias organizaciones internacionales interesadas en el medio ambiente y organizaciones de poblaciones indígenas para oponerse a que se realicen nuevas construcciones que, a su juicio, ya han sido causa de importantes daños ambientales y culturales.

14. Existe un consenso entre analistas científicos independientes y los principales grupos defensores de medio ambiente en el sentido de que la fase II del proyecto James Bay entrañará cambios en la Bahía, así como en el medio ambiente en general. Entre las consecuencias más importantes figurarán las siguientes:

- a) Inundaciones. Si se concluye la fase II, se inundarán más de 15.000 km² de tierras, sumergiendo no sólo una enorme superficie de bosques que mitigan los efectos de la contaminación del aire y el aumento de la temperatura mundial, sino también los complejos ecosistemas sostenidos por esos bosques 16/. Las inundaciones también destruirían extensas zonas pantanosas en James Bay, a las que acuden millones de aves migratorias durante la primavera, el verano y el otoño para alimentarse y descansar. Sólo el propuesto embalse de Bienville, de 2.000 km², inundaría los terrenos de reproducción de los caribúes, las zonas de formación de nidos de las aves acuáticas y el hábitat de reproducción y los tributarios utilizados por diversas especies de salmones 17/.
- b) Mercurio. Las inundaciones provocadas por la fase I tuvieron por consecuencia la acumulación de metilmercurio en los embalses, al parecer debido a la putrefacción de la materia orgánica sumergida. El mercurio se acumuló biológicamente en los peces y otros organismos del embalse hasta alcanzar niveles peligrosamente elevados. Desde que se construyeron los embalses, el nivel de mercurio en los peces de James Bay se ha multiplicado por seis 18/.

15. Esta tuvo efectos perjudiciales para los cree, pues el pescado representa una parte importante de su régimen alimentario. En 1984, se comprobaron en las dos terceras partes de los cree de la aldea de Chisasibi niveles de mercurio considerablemente superiores al límite de tolerancia fijado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) 19/. La OMS estableció un límite de exposición de 6 mg/kg en el cabello. En el grupo más expuesto de tramperos de ambos sexos, mayores de 40 años, el contenido medio de mercurio comprobado más recientemente en las tres comunidades afectadas va de 8,3 a 13,8 mg/kg. El máximo oscila entre 23,9 y 43,1 mg/kg en las comunidades afectadas. La Junta Cree de Salud y Servicios Sociales ha fijado sus propias normas. Los límites de intervención entre los cree son de 15 mg/kg de mercurio en el cabello de las mujeres en edad de procrear y 30 mg/kg de mercurio para los adultos en general. Un contenido de 60 mg/kg o más en el cabello se considera un riesgo 20/. Esto llevó a que en 1986 se firmara un acuerdo sobre el mercurio entre Hydro-Quebec, la provincia de Quebec y los cree, en el cual se preveían investigaciones y actividades de vigilancia y mitigación. Se piensa que la ejecución del acuerdo tendrá un costo de 18 millones de dólares canadienses durante 10 años, de los que Hydro-Quebec aportará 12 millones 21/.

16. Hydro-Quebec afirma que el nivel de mercurio en los peces volverá a la normalidad en un plazo de 20 a 30 años. La empresa considera también que, una vez que bajen los niveles de mercurio, el embalse podrá convertirse en una zona importante de pesca comercial y deportiva. Hydro-Quebec aconseja que, entretanto, los cree no ingieran algunas especies de pescado, limiten su ingestión de otras, y que algunos grupos de la población, como las mujeres embarazadas, dejen de comer pescado. Sin embargo, el pescado es algo más que un elemento fundamental del régimen alimenticio de los cree. La pesca, preparación y distribución del pescado tienen también una función central en el mantenimiento de las instituciones sociales y culturales.

17. También preocupan a los cree los efectos que puede tener el mercurio a medida que avanza por la cadena de alimentos y afecta a especies como las garzas, las grullas, las águilas, las focas y las ballenas. Como en la fase II deben inuncarse miles de kilómetros cuadrados, los cree sostienen que el problema del mercurio se difundirá aún más por el ecosistema de James Bay, así como por la población y la flora y fauna silvestres que sustenta.

Agua

18. La fase I alteró el caudal normal del río La Grande, que era mayor durante la primavera y el verano y menos importante durante el invierno. A fin de satisfacer los ciclos de demanda de energía, el complejo de La Grande ha invertido esta tendencia, aumentando al máximo el caudal durante el invierno, cuando la demanda de energía es más elevada. Esta regulación del caudal trastorna el ecosistema y afecta negativamente el desove de los peces, con consecuencias imprevisibles sobre la supervivencia de huevos y larvas. Con la inversión de los períodos de crecida, los pantanos costeros y los fangales de marea tienen menos elementos nutritivos en la primavera y el otoño, es decir, las estaciones en que las aves migratorias dependen para su alimentación de estas zonas húmedas. Si se lleva a su término la fase II, grandes cantidades de agua dulce se mezclarán cada año con las aguas marinas y salobres de la costa oriental de James Bay, perturbando el equilibrio ecológico de ese frágil ecosistema.

19. Se piensa también que la modificación del caudal fue causa de que se ahogaran en 1984 10.000 caribúes que cruzaban el río Caniapiscou, siguiendo una ruta usual de migración. Hydro-Quebec afirma que el hecho se debió a causas naturales y a las fuertes lluvias, pero los cree lo atribuyen a los niveles anormalmente elevados del río debido al control del caudal en el embalse de Caniapiscou.

20. Hydro-Quebec ha tratado de atenuar estos daños ambientales reponiendo la cubierta vegetal de las riberas, recuperando desechos y construyendo escalas para los peces. Para ayudar a los pescadores indígenas, Hydro-Quebec instaló también rampas para el lanzamiento de botes, corredores de navegación y zonas para la pesca con redes. Los cree sostienen que esto no puede compensar los daños ocasionados por la alteración del medio ambiente.

21. Hydro-Quebec estima que las declaraciones de los daños ambientales provocados por la fase I y de los daños previstos de la fase II son muy exageradas. En una publicación de la empresa se dice lo siguiente: "Los ecosistemas septentrionales tienen una baja productividad biológica, lo cual significa que la densidad de especies silvestres por unidad de superficie es también baja en comparación con ecosistemas de climas más templados. Las especies silvestres que viven en estas zonas son, por lo general, especies pioneras robustas con zonas de distribución ecológica adicionales. Están adaptadas a condiciones de vida sumamente variables y, en consecuencia, su situación no ha sido puesta en peligro por la construcción del complejo de La Grande. La denominada fragilidad de los ecosistemas del norte es una distorsión de la realidad. Se ha subestimado en gran medida la resistencia de las especies que viven en las latitudes septentrionales" 22/.

22. Los cree temen que lo que queda de su cultura tradicional no ofrezca mucha resistencia. En la fase I se destruyeron sitios de importancia cultural, cementerios tradicionales, y terrenos ancestrales de caza, pesca y captura de animales con trampas. En el plan de acción llamado Estrategia ambiental ártica de 1991, publicado por el Gobierno del Canadá, se dice: "Esta dimensión del derecho a la alimentación es fundamental en su aplicación a las poblaciones aborígenes del Canadá, cuyas prácticas de caza, pesca y recolección forman parte integrante de sus culturas. No es sólo que el régimen alimentario tradicional y preferido dependa en alto grado de los alimentos obtenidos de esa manera, sino que el proceso de adquisición y reparto de los alimentos es el medio por el que se tramitan los valores de la sociedad" 23/. Con la construcción de la fase II, se inundarán más terrenos ancestrales de caza, pesca y captura de animales con trampas, lo cual reducirá aún más estas actividades fundamentales de la cultura cree.

Caminos

23. Durante la construcción de la fase I, se trajeron al país miles de trabajadores no autóctonos. En la fase II llegarán miles más. Se construyeron caminos que ahora permiten el acceso a unos 40.000 cazadores y pescadores no autóctonos a las tierras ancestrales de los cree 24/. Los cree consideran que esta intromisión, junto con la alteración de sus terrenos ancestrales y modo de vida, ha tenido por consecuencia un incremento del alcoholismo, el uso indebido de drogas, las enfermedades transmitidas sexualmente, la violencia en las familias y los suicidios, que apenas si existían hace una generación.

24. Aun cuando Hydro-Quebec estima que en todo desarrollo de la zona de James Bay se debe tener presentes a las poblaciones indígenas locales, considera también que los acuerdos y los esfuerzos de mitigación pueden hacer que ese desarrollo sea compatible con las formas tradicionales de vida de los cree. Hydro-Quebec sostiene que hay que tener en cuenta a toda la población de la provincia cuando se examine la utilidad de los proyectos de desarrollo y que la energía hidroeléctrica ofrece el mejor equilibrio entre el crecimiento y la protección ambiental. En comparación con los combustibles fósiles, la energía hidroeléctrica hace un menor aporte a los gases de efecto invernadero, no produce lluvia ácida y es renovable. La empresa también señala el impulso económico que representó la fase I para la economía de Quebec. De 1973 a 1985, de los 13.700 millones de dólares canadienses invertidos en la construcción, el 77% permaneció en Quebec: 5.600 millones por concepto de sueldos y 4.750 millones pagados a los proveedores de Quebec. Además, los gobiernos de Ottawa y Quebec recaudaron 2.300 millones de dólares canadienses en ingresos fiscales 25/. Hydro-Quebec afirma que la fase II dará otro gran impulso a la economía de Quebec. No es sólo que la construcción de las instalaciones estimulará la economía, sino que los contratos firmados por Hydro-Quebec para atraer grandes fundiciones y refinerías serán asimismo una fuente de empleo para muchos residentes de Quebec.

25. Los opositores al proyecto piensan que la energía hidroeléctrica no contribuye a un desarrollo económicamente apropiado ni ambientalmente racional y sostienen que un examen de los muchos contratos industriales firmados por Hydro-Quebec revela la visión antieconómica del desarrollo con que actúa dicha empresa. A fin de asegurar la futura demanda de energía para la fase II, Hydro-Quebec ha concertado más de una docena de contratos confidenciales con empresas transnacionales de refinado de metales y fundición del aluminio. Un contrato, publicado por la prensa a pesar de que estaba prohibido hacerlo público, dio a conocer que Hydro-Quebec estaba de acuerdo en vender a pérdida miles de millones de kilovatios-hora de energía a Norsk-Hydro (Noruega). La energía, cuya producción cuesta 2,4 centavos (de dólar canadiense) por kilovatio-hora a Hydro-Quebec, se vendería a Norsk-Hydro en 1,5 centavos por kilovatio-hora. En esa época el costo por kilovatio-hora que pagaba el público era de 4,2 centavos 26/. Los acuerdos confidenciales firmados entre Hydro-Quebec y otras empresas tal vez contengan subvenciones análogas. Se calcula que esos contratos subvencionados representan para la empresa una pérdida anual de 300 millones de dólares canadienses en ingresos no percibidos 27/.

26. Los adversarios del proyecto también ponen en tela de juicio los efectos a largo plazo de estas nuevas industrias de alto consumo energético. Si bien las industrias de refinado y fundición con las cuales se ha asociado Hydro-Quebec consumen el 36% de la electricidad industrial de la provincia, no es menos cierto que representan tan sólo un 3% de los empleos industriales 28/. Las industrias de menor utilización de capital pueden ofrecer un estímulo económico más sostenible a la economía de Quebec. Por otra parte, las industrias de alto consumo energético perturbarán aún más la ecología de la provincia. Los fundidores de aluminio y magnesio, en cuya asociación Hydro-Quebec ha manifestado el mayor interés, no están comprendidos en la actual evaluación ambiental de la provincia.

27. Los críticos de Hydro-Quebec piensan que ésta ha tratado por todos los medios de atraer a las empresas transnacionales de fundición y refinado, así como a clientes de los Estados Unidos, para ser capaz de hacer frente al servicio de la deuda para pagar los proyectos anteriores y financiar la fase II. En 1990, el pago de los intereses de la deuda absorbió el 39,7% de los ingresos de Hydro-Quebec 29/. La empresa tiene una deuda en dólares de los Estados Unidos que es mayor que la de cualquier otra empresa de un país industrializado y debe conseguir nuevos e importantes préstamos para financiar los proyectos de Great Whale y Nottoway/Rupert/Broadback, cuyos costos ascenderán a 25.000 millones de dólares canadienses. En marzo de 1992, el estado de Nueva York canceló su contrato con Hydro-Quebec por valor de 12.600 millones de dólares de los Estados Unidos y redujo de manera considerable gran parte de la demanda prevista de la electricidad que debe producir la fase II. Entretanto, Hydro-Quebec ha estado aumentando sus tarifas nacionales. El año anterior, el promedio mensual de las tarifas residenciales aumentó de 100 a 112 dólares canadienses, y las tarifas mensuales podrían aumentar en 80 a 100 dólares canadienses durante el próximo decenio, en parte como una forma de financiar la fase II, según un asesor en industria energética de los cree 30/.

28. Una serie de estudios indican que, si Hydro-Quebec prestara servicios únicamente a los mercados nacionales y dejara de gestionar contratos con industrias de alto consumo energético, las medidas de conservación podrían suprimir la necesidad de un mayor desarrollo hidroeléctrico hasta bien entrado el próximo siglo. La Viceprimera Ministra y Ministra de Energía y Recursos de Quebec responde que Hydro-Quebec ya ha iniciado un programa de conservación, en el que se piensa invertir 1.800 millones de dólares canadienses. Afirma que este programa rivaliza con otros programas de conservación emprendidos por servicios públicos norteamericanos. No obstante, señala que, a pesar de todos los esfuerzos realizados por el Gobierno e Hydro-Quebec, el incremento de la demanda de electricidad para el año 2000 es una realidad ineludible. Este incremento se calcula en un 2,6% anual sin medidas de ahorro de energía y en un 2% con ellas. Teniendo en cuenta esta situación, el Gobierno está obligado a estudiar la posibilidad de adquirir nuevo equipo de generación de energía para satisfacer las necesidades de los consumidores de Quebec 31/.

29. La necesidad de la fase II ha sido cuestionada por diversos economistas especializados en la energía, que han llevado a cabo amplias investigaciones sobre la ejecución propuesta de la fase II. Han llegado a la conclusión de que "si hasta un moderado programa de conservación se combinara con una estrategia de no exportación, la necesidad de cualquier nuevo proyecto hidráulico que no se encuentre actualmente en construcción quedaría aplazado hasta después del año 2010. Más aún, si se emprendieran actividades importantes de conservación, es probable que no se necesitaría ningún nuevo proyecto hidráulico antes de 2020" 32/. Los economistas basan sus estrategias de conservación en las previsiones globales para 1989 y el plan de desarrollo de Hydro-Quebec y afirman que el costo de las medidas de conservación de energía que proponen resulta competitivo con el costo del proyecto hidráulico previsto.

30. Un destacado asesor de Torrie Smith Associates, una empresa de investigación y asesoría en materia de energía y medio ambiente con sede en Ottawa, comparó la estrategia de conservación de Hydro-Quebec con la de su

vecina Ontario Hydro. Ontario Hydro tiene previsto ahorrar 28 TWh para 2006, aproximadamente el 14% de la demanda estimada, mediante programas de regulación de la demanda. El asesor concluye que "con un clima y una estructura industrial análogas, pero con una utilización mucho mayor de electricidad, Quebec debe ser capaz de lograr una proporción aún más elevada de ahorros a costos inferiores. Sin embargo, con una demanda prevista de 192 TWh para 2006, Hydro-Quebec piensa ahorrar 12,8 TWh con sus programas de regulación de la demanda". Este ahorro sólo representaría alrededor de un 7% de la demanda estimada. El asesor añade que "todo parece indicar, incluso las propias cifras de Hydro-Quebec que, en caso de reorientarse la inversión de 13.000 millones de dólares en Great Whale a medidas de conservación y ahorro de electricidad, se ahorrarían más de dos veces la energía que, según se espera, debe producir el propio proyecto" 33/.

31. La construcción de la fase II ha quedado aplazada mientras se completa una amplia evaluación ambiental. Con arreglo al derecho canadiense, la evaluación ambiental corresponde a la jurisdicción federal si se trata de poblaciones indígenas, pesca, aguas navegables y aves migratorias. Las tierras, las especies silvestres, la infraestructura y el desarrollo hidroeléctrico corresponden a la jurisdicción provincial. Puesto que James Bay está comprendida en ambas categorías, tanto la Oficina Federal de Revisión de la Evaluación Ambiental (FEARO) como el Gobierno de Quebec deben efectuar los estudios ambientales. En un comienzo, Quebec logró convencer al Gobierno Federal de que no procediera a una revisión ambiental, pero los cree se opusieron y, tras un litigio judicial de cinco años que terminó en octubre de 1991, se dio la orden al Gobierno canadiense de realizar su propio estudio independiente. Hydro-Quebec anunció que se ha comprometido a respetar estrictamente el proceso de revisión ambiental y que no ha emprendido ningún proyecto sin haber llevado a término este proceso y sin la necesaria autorización del Gobierno 34/.

32. Las directrices para la evaluación ambiental fueron preparadas por cuatro comités: 1) la Comisión Kativik de la Calidad del Medio Ambiente (KEQC), integrada por cinco miembros nombrados por la Provincia de Quebec y cuatro miembros nombrados por los inuit; 2) el Comité de Evaluación, compuesto de dos miembros nombrados por los cree, dos miembros nombrados por el gobierno de Quebec y dos miembros nombrados por el Gobierno Federal; 3) el Comité de revisión federal al norte del paralelo 55 (FRC-North), compuesto de tres miembros nombrados por el Gobierno Federal y dos miembros nombrados por los inuit; 4) el Grupo federal de revisión de la evaluación ambiental (FEARP), integrado por tres miembros nombrados por el Gobierno Federal.

33. El Comité federal de revisión al sur del paralelo 55 (FRC-South), compuesto de tres miembros nombrados por el Gobierno Federal y dos miembros nombrados por los cree, el Comité provincial de revisión, compuesto de tres miembros nombrados por el gobierno de Quebec y dos miembros nombrados por los cree, y FEARP se encargan de la evaluación ambiental propiamente dicha. El KEQC y el Comité provincial de revisión hacen recomendaciones al administrador provincial del Acuerdo, quien también es Ministro del Medio Ambiente de Quebec, y FRC-North y FRC-South hacen recomendaciones al administrador federal del Acuerdo, quien también es director de la FEARO. El FEARP hace recomendaciones a los Ministros canadienses del Medio Ambiente, de Transporte y, en algunos casos, de Pesca y Océanos.

34. Los cree desempeñan, a su juicio, un papel meramente formal en este proceso de adopción de decisiones, y señalan que los comités de revisión sólo hacen recomendaciones para la mitigación, indemnización o cancelación, y que el gobierno de Quebec y el Gobierno Federal son los que adoptan las decisiones finales. Los cree son una minoría en todos los comités de que forman parte. Debido a la importancia del proyecto de James Bay, es probable que todos los gabinetes provinciales y federales participen en la decisión. Algunos expresan dudas acerca de si un proyecto de esta magnitud económica y política podrá ser cancelado por el gobierno provincial o el Gobierno Federal. Quienes se oponen a la ejecución de la fase II también manifiestan la preocupación de que la actual situación constitucional entre el Gobierno Federal y el gobierno provincial hace poco probable que el Gobierno Federal adopte una decisión desfavorable. También se tienen dudas acerca de si Quebec aplicará las recomendaciones federales. Por último, los cree hacen notar que una serie de represas de la parte II de la fase I, obras que por lo menos tienen una importancia comparable para el medio ambiente al del proyecto Great Whale, se encuentran en construcción sin que se haya efectuado una evaluación ambiental oficial. Actualmente, Hydro-Quebec piensa comenzar la construcción de la fase II en 1993, una vez terminada la evaluación ambiental 35/.

2. La nación blackfeet, los Estados Unidos de América y la prospección de petróleo

35. En 1983 y 1985, Fina Oil and Chemical Company (Bélgica) y Chevron USA presentaron solicitudes para efectuar perforaciones exploratorias en busca de petróleo y gas en la zona Badger-Two Medicine del Bosque Nacional Lewis y Clark de los Estados Unidos. Esta zona es la parte más septentrional del frente de las Montañas Rocosas y se encuentra entre el Parque Nacional Glacier al norte, la zona silvestre Great Bear y la zona silvestre Bob Marshall al oeste y el sur, y la reserva de los indios blackfeet al este. Se ha suspendido la decisión inicial del Servicio Forestal de los Estados Unidos y la Oficina de ordenación de las tierras (BLM) en el sentido de autorizar a la empresa Fina a que comience la perforación en la zona Badger-Two Medicine, mientras que la Oficina examina las consecuencias de la perforación para la superficie del suelo, como se explica en la declaración sobre las consecuencias ambientales. Se tomará una decisión sobre el permiso solicitado por la Chevron una vez preparado un estudio etnográfico de la parte meridional de Badger-Two Medicine, es decir la zona que quedará directamente afectada por la propuesta de la Chevron. La tribu blackfeet afirma tener derechos ancestrales a esa zona y el Consejo Tribal Blackfeet y las asociaciones tradicionalistas blackfeet se oponen a la perforación. Su oposición está basada en razones muy distintas. Un examen general de la controversia en torno a la perforación propuesta pone de manifiesto los problemas y dificultades que se presentan al resolver las reclamaciones indígenas sobre tierras, en particular, el fracaso de las leyes destinadas a proteger las prácticas culturales y religiosas tradicionales, los derechos administrativos sobre los territorios que son objeto de controversia y las divisiones entre las tribus norteamericanas autóctonas en cuanto a la gestión de los recursos.

36. La nación blackfeet está compuesta de tres tribus: los blackfeet, los blood y los peigan 36/. Los búfalos representaban una gran parte del régimen alimentario de los blackfeet y tenían gran importancia en su cultura 37/.

La destrucción de las manadas de búfalos, junto con la pérdida de territorios enormes, obligó a los blackfeet a depender cada vez más para la subsistencia de la ayuda recibida del Gobierno. La última caza de búfalos de los blackfeet de que se tenga noticia ocurrió en 1883 y, para 1896,² el territorio de los blackfeet, que abarcaba en otro tiempo unos 70.000 km², estaba reducido a

las dimensiones actuales de la reserva, es decir 6.000 km ^{38/}.

37. En un tratado firmado en 1895, la nación blackfeet cedió el área en que se encuentra la zona Badger-Two Medicine al Gobierno de los Estados Unidos. Los blackfeet conservaron algunos derechos a la "franja cedida": "por el presente tratado los indígenas se reservan para sí, y conservan el derecho a frecuentar cualquier parte de las tierras cedidas, siempre que las mismas sigan siendo tierras públicas de los Estados Unidos, y a cortar y sacar de ellas madera y leña para la agencia y las escuelas, así como para sus usos personales en casas, cercas y todos los demás fines domésticos; los indígenas se reservan asimismo y conservan el derecho a cazar en dichas tierras y pescar en los ríos y arroyos...". Los blackfeet perdieron de manera permanente los derechos a la parte norte de la franja cedida que les correspondían en virtud del tratado cuando dicha franja pasó a formar parte del Parque Nacional Glacier en 1910. Unas 53.000 ha. de la parte meridional de la franja cedida (la zona Badger-Two Medicine) pasaron a formar parte del Bosque Nacional Lewis y Clark y los blackfeet conservaron los derechos sobre estas tierras previstas en el tratado.

38. Todos los blackfeet no se oponen a la perforación propuesta por los mismos motivos. Las asociaciones tradicionalistas, integradas por los blackfeet que aún practican la religión tradicional, sostienen que la intromisión de cualquier proyecto en la zona Badger-Two Medicine les hará imposible practicar su religión, de armonía con la naturaleza y los seres sobrenaturales que habitan el territorio. Los blackfeet tradicionales tienen una afinidad espiritual con la naturaleza en su conjunto, y consideran que cada parte del territorio, como rocas, plantas, animales, formaciones naturales y procesos elementales, poseen un espíritu. La perturbación de un determinado elemento de la tierra resulta en la profanación de su unidad ecológica y espiritual, y de la relación de los blackfeet con ella. "Mientras que la tradición religiosa judeocristiana no asigna ninguna importancia a la tierra en general y está centrada en determinados lugares, como la Plaza de San Pedro o el Muro de las Lamentaciones, la religión y las prácticas culturales de los aborígenes americanos están basadas en el valor primario y fundamental del carácter sagrado de la propia tierra" ^{39/}.

39. La zona Badger-Two Medicine es considerada por muchos tradicionalistas la última zona viable en que pueden practicar su religión. Dos rituales que se practican en la actualidad en esta zona, fundamentales para la religión tradicional de los blackfeet, son la búsqueda de la visión y la Sundance, que requieren zonas silvestres en estado natural. Los blackfeet siguen participando también en actividades tradicionales de subsistencia que se llevan a cabo en Badger-Two Medicine. Molly Kicking Woman, una anciana blackfeet, dice que "gran parte de mi educación tuvo lugar en las montañas de la zona Badger-Two Medicine. Todas las montañas, y no sólo la parte en que recogemos tierra para la pintura y los lugares en que recogemos plantas y raíces, son importantes para nuestra religión" ^{40/}. El Consejo Tribal Blackfeet aprobó en mayo de 1973 una resolución en que declaraba que toda la zona Badger-Two Medicine es un lugar sagrado.

40. Los tradicionalistas han basado su oposición oficial a la propuesta perforación sobre todo en la Ley Nacional de Conservación Histórica (NHPA) y en la Ley de Libertad Religiosa de los Indios Norteamericanos (AIRFA). Ambas leyes tienen por objeto conservar zonas de importancia cultural y hacer posible que las poblaciones indígenas sigan practicando sus religiones tradicionales. Se trata más bien de normas de procedimiento, y en ellas se exige que los organismos federales tengan en cuenta las posibles consecuencias de sus actividades sobre la religión y la cultura autóctonas. Las poblaciones indígenas no tienen ninguna intervención directa en el proceso de adopción de decisiones, aparte de ser consultadas antes de que se tome una decisión. Las leyes no requieren que los organismos federales retiren las propuestas de proyectos, aun cuando comprueben que éstos tendrán efectos devastadores para las prácticas tradicionales.

41. La Ley Nacional de Conservación Histórica estipula que, en primer lugar, los organismos federales que participan en un proyecto "tengan en cuenta los efectos del proyecto para un distrito, lugar, edificio, estructura u objeto..." de importancia histórica. La Ley autoriza a que se designe a todo un distrito como de importancia cultural. Como ejemplos cabe citar el distrito histórico de Helkau en el Bosque Nacional Six Rivers y los Picos de San Francisco en Arizona, ambos clasificados distritos importantes debido a su función en el mantenimiento de la religión y la cultura autóctonas. Sin embargo, el Servicio Forestal se negó a evaluar la zona Badger-Two Medicine como un distrito y pensaba hacer una evaluación sitio por sitio. El Servicio Forestal también ha dividido su evaluación de la zona en dos secciones, la parte septentrional en que la empresa Fina ha presentado una solicitud de perforación y la parte meridional en la cual quien ha presentado una solicitud es la Chevron. Los tradicionalistas afirman que considerar sólo determinados lugares como un sitio utilizado en la búsqueda de la visión o una montaña que puede servir para algunas prácticas religiosas autóctonas, es pasar por alto el aspecto fundamental de las prácticas religiosas y culturales tradicionales de los blackfeet.

42. El Servicio Forestal tampoco parece haber aplicado el proceso de evaluación prescrito por la ley. En la ley se definen los medios con los cuales un organismo determina la posible existencia de zonas culturales en la zona donde tendrá efectos un proyecto y se describen los procedimientos que deben usarse para decidir si la zona es importante. Al declarar que no existe ningún lugar de valor cultural en la zona que ha de quedar afectada por la propuesta de la Fina, el Servicio Forestal no ha aplicado el proceso que permitiría determinar si la zona puede figurar en el Registro Nacional de Lugares Históricos. Sólo se deben llevar a cabo nuevos estudios en la zona afectada por la propuesta de la Chevron.

43. Las investigaciones realizadas por el Servicio Forestal acerca de los efectos culturales de la propuesta de la Fina interesan no sólo a los tradicionalistas blackfeet, sino también a historiadores y antropólogos. La Oficina de Conservación Histórica del Estado de Montana examinó los esfuerzos del Servicio Forestal e hizo una serie de observaciones. La Oficina consideró que el Servicio Forestal había utilizado una serie limitada de fuentes orales y archivos para llegar a su decisión. Se señaló al Servicio Forestal que tal vez la división del proceso de evaluación de los lugares afectados por las propuestas de la Fina y la Chevron no fuera adecuada 41/.

El Director del Departamento de Historia de la Universidad de Montana estimaba también que las investigaciones etnográficas realizadas por el Servicio Forestal eran insuficientes e instó a demostrar "mayor atención y análisis profesionales" 42/.

44. En la Ley de libertad religiosa de los indios norteamericanos se dice que "será política de los Estados Unidos proteger y conservar para los indios norteamericanos el derecho inherente a la libertad de creer, manifestar y practicar las religiones tradicionales de los indios norteamericanos, esquimales, aleut y hawaianos autóctonos, entre otras cosas mediante el acceso a determinados sitios, el uso y la posesión de objetos sagrados, y la libertad de culto en ceremoniales y ritos tradicionales". Los tradicionalistas blackfeet sostienen que las perforaciones en la zona Badger-Two Medicine violarían su libertad de culto, tal como se describe en la Ley. El Servicio Forestal considera que su decisión de permitir la exploración por la Fina no viola la Ley y cita en su apoyo el fallo dictado en 1988 por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso Lyng contra Northwest Cemetery Protective Association.

45. En ese caso, la Corte Suprema decidió que se podría terminar de construir un camino maderero del Servicio Forestal en la parte septentrional de California, a pesar de sus efectos sobre las prácticas religiosas de los indígenas. La Corte llegó a esta decisión haciendo una interpretación estricta de la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos: puesto que las poblaciones indígenas no eran castigadas por practicar su religión ni obligadas a violar sus creencias religiosas, la construcción del camino no era contraria a su libertad de culto. El Tribunal puso en tela de juicio que la Ley de libertad religiosa de los indios norteamericanos se aplicara a las tierras públicas, afirmando que "cualesquiera sean los derechos de los indígenas a utilizar la zona, esos derechos no privan al Gobierno de su derecho a utilizar lo que, después de todo, son sus tierras". En consecuencia, los organismos federales deben tener presentes las preocupaciones de las poblaciones autóctonas que utilizan esas tierras con fines religiosos, pero no necesariamente acceder a sus peticiones.

46. Varios miembros del Congreso respondieron en 1989 proponiendo enmiendas a la Ley de libertad religiosa de los indios norteamericanos. Conforme a las enmiendas se habrían establecido normas de ejecución y otorgado a las poblaciones autóctonas el derecho de apelar las decisiones que afectaran a sus actividades religiosas. El Servicio Forestal se opuso a dichas enmiendas de 1989, aseverando que no eran "necesarias porque los reglamentos en vigor ofrecen una protección adecuada de la cultura y la religión norteamericanas autóctonas" 43/. Al justificar su oposición, el Servicio Forestal mencionó su aplicación de la Ley Nacional de Conservación Histórica, entre otras, en la cual ya se establecía, a su juicio, una participación suficiente de las poblaciones indígenas en las decisiones sobre la ordenación de tierras. Diversas organizaciones indígenas, y de organismos defensores de los derechos humanos y del medio ambiente han formado una coalición para tratar las deficiencias de la Ley de libertad religiosa de los indios norteamericanos y proponer nuevas enmiendas, y el Comité Restringido del Senado sobre Asuntos Indígenas tiene la intención de celebrar audiencias de control sobre esta cuestión.

47. El Consejo Tribunal elegido por los blackfeet se opone a la propuesta de perforación de la empresa Fina, pero sus razones son distintas a las de los tradicionalistas. En primer lugar, el Consejo Tribunal sostiene que Badger-Two Medicine pertenece a la nación blackfeet y que, en el tratado de 1895, éstos sólo convinieron en arrendar la zona al Gobierno de los Estados Unidos durante 50 años. En consecuencia, las decisiones de ordenación de tierras sobre la zona deben ser adoptadas por el Consejo Tribunal Blackfeet.

Refiriéndose a las reuniones de negociación celebradas en 1895, en una exposición de la posición de los blackfeet se dice que "según la historia oral de los blackfeet, en una reunión no divulgada celebrada muy entrada la noche anterior, de la que no se levantaron actas, se informó a los blackfeet que podían convenir en un contrato de arrendamiento para la explotación minera durante 50 años. Esta nueva opción fue aceptada por los blackfeet el 25 de septiembre de 1895. Los Comisionados no informaron acerca de esta solución al litigio, que tampoco figura en el Acuerdo ratificado por el Congreso en 1896" 44/. El Consejo Tribunal Blackfeet sostiene que "el deseo de la población blackfeet es que se devuelvan las tierras que se encuentran dentro de los límites de Blackfeet Unit/Badger-Two Medicine" 45/.

48. No obstante, considerando muy poco probable que el Servicio Forestal ceda la zona de Badger-Two Medicine a los blackfeet, el Consejo apoya el proyecto de ley sobre las zonas silvestres de Montana que ha sido aprobado por el Senado y está en espera de la decisión de la Cámara de Representantes.

En caso de ser aprobado, el proyecto de ley suspendería provisionalmente los trabajos en la zona Badger-Two Medicine, y haría obligatoria la participación de los blackfeet en la ordenación de las tierras. Un comité compuesto de representantes del Servicio de Parques Nacionales, grupos ambientales, grupos industriales y representantes de la tribu blackfeet, entre los cuales tradicionalistas nombrados por el Consejo Tribunal Blackfeet, celebraría consultas con el Servicio Forestal para formular un plan general de ordenación de la zona de Badger-Two Medicine, que luego sería sometido para su aprobación al Congreso. La mayoría de los tradicionalistas no son favorables al proyecto de ley, puesto que la designación de Badger-Two Medicine como zona silvestre no excluye necesariamente la futura explotación comercial de los recursos.

En efecto, si bien el Consejo Tribunal se opone a la propuesta de la empresa Fina, no es contrario a todo desarrollo de la zona. Algunos miembros de la tribu creen que al eliminar de manera permanente toda posibilidad de aprovechamiento de los recursos de la zona, se negaría a la economía de la reserva un estímulo del que tiene gran necesidad. En 1990, el ingreso per cápita de la reserva fue, en promedio, de 4.718 dólares de los EE.UU. (dólares de 1989) 46/, y se calcula que el desempleo osciló entre el 40 y el 50% 47/.

49. Esta controversia entre los partidarios y los adversarios de la explotación de recursos ha suscitado un conflicto directo entre los particulares y las asociaciones blackfeet. Los tradicionalistas no están satisfechos con el proyecto de ley sobre las zonas silvestres de Montana y prefieren que las condiciones de zona silvestre que son necesarias para la práctica religiosa en la zona Badger-Two Medicine quedan garantizadas para siempre, en vez de que siga siendo posible un futuro desarrollo. También ha surgido una controversia entre los tradicionalistas y el Consejo Tribunal Blackfeet en cuanto a quién debe nombrar a los representantes de la comunidad

tradicional blackfeet en el comité que administrará en la zona Badger-Two Medicine la aplicación del proyecto de ley sobre las zonas silvestres de Montana. El Consejo Tribal Blackfeet ha argumentado con éxito que le corresponde nombrar a los representantes tradicionalistas, mientras que los tradicionalistas piensan que ellos, y no el Consejo Tribal, deben decidir quién los representará en el comité de administración. Este delicado problema aún no se ha resuelto y puede poner en peligro la unidad de la oposición al futuro desarrollo de la zona.

3. Akwesasne, los Estados Unidos de América y el desarrollo industrial

50. La nación mohawk akwesasne habita en la región del río St. Lawrence, en tierras que se encuentran entre el estado de Nueva York, Estados Unidos, y la provincia de Ontario, Canadá. La reserva, que comprende la isla Cornwall y la isla St. Regis, tiene unas 6.000 ha. y viven en ella 2.000 miembros del pueblo mohawk. El territorio mohawk tradicional era más extenso y estaba situado en las provincias de Quebec y Ontario, en las que, actualmente, hay varias otras comunidades mohawk, entre ellas la Kahnawake en Quebec y la reserva Six Nations en Ontario.

51. Antes de la colonización europea de Norteamérica, los mohawk vivían en grandes pueblos agrícolas fortificados. Cultivaban maíz, frijoles y calabazas, y complementaban su régimen alimentario con los productos de la caza y la pesca. En tanto que miembros de la Confederación Iroquois Six Nations, formaban parte de uno de los grupos que, durante más tiempo y con mayor eficacia, opusieron una resistencia diplomática y militar a la invasión europea. Después de dos siglos de guerras intermitentes y tratados de alianza con los colonizadores holandeses, franceses y británicos, la Confederación Six Nations se vio obligada a elegir entre la vida en pequeñas reservas que representaban menos del 1% de su territorio tradicional o, en algunos casos, el traslado a tierras situadas al oeste del río Mississippi lejos de los colonizadores europeos 48/.

52. La frontera internacional ha desempeñado un papel importante en la historia reciente de los Six Nations. Gran parte de la nación mohawk, bajo la dirección de Joseph Brant, luchó del lado de los británicos durante la Revolución Norteamericana (1774-1783) 49/, después de la cual se encontró a sus familias y comunidades divididas por la nueva frontera entre los Estados Unidos y el Canadá. El Tratado comercial de 1794 concertado entre los Estados Unidos y Gran Bretaña ("Jay Treaty"), que garantizaba a las poblaciones indígenas la libertad de comercio y de movimiento al otro de esa frontera, no ha sido respetado plenamente. Por otra parte, los Six Nations no han reconocido nunca la validez jurídica de la frontera, siguen resistiendo a toda restricción a su libertad de cruzarla y utilizan muchas veces sus propios pasaportes. También se han negado a ser reclutados en los ejércitos del Canadá o de los Estados Unidos aunque han servido en ambos de manera voluntaria, y hasta formularon sus propias declaraciones de guerra contra las Potencias Centrales en 1917 y los Países del Eje en 1941.

53. Los asentamientos europeos y el establecimiento de pequeñas reservas a principios del siglo XIX redujeron la caza y aumentaron la importancia de la agricultura mohawk, que se adaptó a cultivos europeos y la ganadería. En gran medida las comunidades mohawk siguieron siendo autosuficientes, y su

aislamiento les permitió evitar algunos de los peores efectos sociales y culturales que todo el paternalismo del Gobierno en otras reservas. Sin embargo, durante el decenio de 1880, se procedió a una industrialización considerable de tierras que habían pertenecido a los Six Nations. En 1903 la Aluminium Company of America (Alcoa) construyó su primera fundición a un kilómetro de Akwesasne. Las obras de la St. Lawrence Seaway terminadas en el decenio de 1950, y el hecho de disponer de energía hidráulica barata atrajo otras fábricas de aluminio a la región de Akwesasne. Muchos mohawk respondieron a estos cambios buscando empleo tanto en la industria del hierro como en la construcción de rascacielos, actividad en la que son una verdadera leyenda 50/. Con el decaimiento de la industria metalúrgica de la región del metal, en el decenio de 1980, se perdieron la mayoría de estos empleos pero subsistieron las consecuencias de casi un siglo de actividad industrial sobre el medio ambiente. Los mohawk quedaron como un pueblo agrícola en medio del llamado "rust belt" de los Estados Unidos 51/.

54. Tres plantas de fundición y vaciado de aluminio siguen funcionando a un kilómetro de las tierras de Akwesasne: una instalación de 1.400 ha. con 1.200 empleados establecida por Alcoa (Estados Unidos) en 1903; una instalación de 650 ha. con 700 empleados construida por Reynolds Metals Co. (Estados Unidos) en 1958, y una planta de 110 ha. con 300 empleados administrada por General Motors (Estados Unidos) desde 1959.

55. Se dice que las instalaciones de Alcoa y Reynolds han descargado BPC al río St. Lawrence y fluoruro a la atmósfera. Los desechos tóxicos se han acumulado en estanques y vertederos en esas instalaciones a unos cientos de metros del río St. Lawrence, poco más arriba de las tierras de la reserva mohawk. En julio de 1991, los dirigentes de Alcoa se declararon culpables de las acusaciones de conservar ilegalmente ciertas cantidades de desechos peligrosos en sus instalaciones, de falsificar documentos para ocultar que estaban retirando desechos de la instalación para verterlos en otra parte y de descargar BPC y otras sustancias peligrosas al medio ambiente 52/. Alcoa pagó 7,5 millones de dólares en multas penales y sanciones civiles por estas violaciones y convino en detoxificar el sitio a un costo que se calcula en más de 200 millones de dólares 53/.

56. La instalación de la General Motors, en la cual se almacenan desechos tóxicos a 100 m de las tierras y aguas de la reserva mohawks, fue designada en 1983 como emplazamiento "Superfund" por el Organismo de Protección Ambiental de los Estados Unidos 54/. Se guardan en ella unas 800.000 t de materiales contaminados con BPC. Además, en el proceso de vaciado de la General Motors se utiliza espuma de estireno con lo cual se descarga tolueno a la atmósfera 55/.

57. Otros dos productores están instalados al frente de Akwesasne, del lado canadiense del río St. Lawrence: ICI Cornwall Chemicals (filial de una empresa transnacional del Reino Unido, la Imperial Chemical Industries) y Domtar Pulp and Paper (empresa transnacional canadiense, que es en parte propiedad de la provincia de Quebec). En la planta de cloralcali de la ICI, Cornwall utiliza un proceso anticuado de celdas de mercurio, que descarga mercurio metálico al río. En el proceso de fabricación de papel que utiliza la Domtar se descargan fenoles al río y, posiblemente, dioxinas y furanos.

Hace unos diez años, los mohawks iniciaron en el Canadá un juicio contra ambas empresas, pero llegaron a un acuerdo extrajudicial y aceptaron una indemnización de 650.000 dólares cuando se les agotaron los fondos para continuar el proceso. Desde entonces las autoridades canadienses no han adoptado ninguna medida eficaz contra ninguna de esas empresas.

58. En 1985, el Consejo Mohawk de Akwesasne comenzó a advertir que no se consumiera el pescado del río St. Lawrence. Se informe que el número de pescadores comerciales mohawk ha disminuido de 100 a 10, y la tribu ha emprendido un programa de acuicultura para luchar contra esta disminución. Se producen truchas y bangres en jaulas suspendidas en diversos puntos del río. Los fondos provienen de organizaciones no gubernamentales y muchos voluntarios mohawk trabajan en el proyecto. Aún no se sabe si el pescado estará demasiado contaminado para el consumo. También se ha visto afectada la agricultura. Las pequeñas granjas lecheras, de propiedad individual, han sido siempre una fuente importante de alimentos e ingresos para las familias mohawk, pero se dice que los fluoruros procedentes de fábricas cercanas han envenenado el ganado y que el número de familias agrícolas mohawk ha pasado de 120 a 20. Las legumbres producidas en huertos familiares ya no se consideran aptas para el consumo humano.

59. La población mohawk no participó en la planificación de estas instalaciones, que sólo emplea a un pequeño número de trabajadores mohawk: según el Consejo Mohawk, apenas si el número exigido por las leyes federales de "acción positiva". Los mohawks participan en los estudios públicos de planes de medidas correctivas de las instalaciones y las empresas de aluminio han donado 600.000 dólares al Consejo Mohawk para llevar a cabo investigaciones de las consecuencias ambientales. En cambio, los mohawks no han participado en los esfuerzos de la provincia de Ontario por reducir la contaminación del aire y de las aguas provocada por las fábricas del lado canadiense del río. A este respecto, las leyes de los Estados Unidos sobre el medio ambiente han sido más favorables a la participación de la población más afectada, aunque no otorgan a las poblaciones indígenas como tales ningún derecho claro o especial a la inocuidad del medio ambiente.

60. La situación en Akwesasne representa la conclusión lógica de una política industrial que ha favorecido el crecimiento a costa de las precauciones ambientales. La región prosperó durante medio siglo, contribuyendo al crecimiento económico nacional tanto del Canadá como de los Estados Unidos, pero los productos secundarios peligrosos se han ido acumulando y ya no puede pasarse por alto el peligro que presentan para la salud. El costo de eliminarlos no sólo hará que muchas fábricas antiguas dejen de ser rentables, sino que pondrá en peligro la viabilidad financiera de las empresas que las construyeron o que ahora las explotan.

61. Existen pocos mecanismos efectivos para proteger de la contaminación a las tierras de las poblaciones indígenas, aun cuando se reconozca el derecho de propiedad de los indígenas. De haberse exigido a las empresas de aluminio que hicieran participar a la comunidad local en la negociación de las concesiones, es probable que se habría prestado más atención a la inocuidad del medio ambiente. De otra parte, los mohawks tienen ahora más conciencia de los efectos del mercurio, el BPC y el fluoruro sobre el medio de lo que era el caso cuando las plantas empezaron a funcionar, de 30 a 90 años atrás.

62. La industrialización y la desindustrialización de la región del St. Lawrence ha tenido profundos efectos culturales, así como ambientales y económicos, en la población mohawk. La disminución de la agricultura y la pesca ha hecho que los mohawk dependan de otras fuentes de subsistencia, y ha perturbado la estrecha relación que existía antes entre la agricultura, la religión y las formas tradicionales de gobierno de la comunidad. Ahora también ha disminuido el empleo en la industria, lo cual ha añadido una pobreza cada vez mayor a la competencia individual y al debilitamiento de los valores tradicionales. Las actividades más rentables que aún subsisten son la explotación de casinos para juegos de azar y la venta de alcohol y tabaco libres de impuestos, actividades que dependen de interpretaciones controvertidas de las leyes federales 56/. Muchos mohawk estiman que estas actividades son una nueva amenaza para la cultura y los valores tradicionales, y en 1989 y 1990 se produjeron enfrentamientos violentos en Akwesasne que tuvieron por consecuencia dos muertos y la intervención de cientos de agentes de la policía 57/.

63. Los mohawk, entre quienes existe un fuerte elemento cultural y religioso tradicional, están muy divididos en cuanto a la dirección de los nuevos cambios sociales y económicos. La degradación del medio ambiente ha limitado marcadamente sus posibilidades y es un peligro para toda la comunidad, no sólo por los materiales tóxicos sino por la violencia vinculada a la pérdida de la esperanza y a la frustración.

4. Los kuna, Panamá y las reservas de biosfera

64. Los indios kuna de Panamá han tenido un relativo éxito en la defensa de su autonomía cultural y política, el mantenimiento de derechos a las tierras y, en gran medida, en la prevención del tipo de desarrollo y degradación del medio ambiente que han afectado a otros grupos indígenas.

65. La población kuna, que en 1991 era de unas 50.000 personas, es una de las mayores poblaciones indígenas de Panamá. La mayoría de los kuna viven en la comarca de San Blas, situada en la parte oriental de Panamá, que comprende unos 200 km desde el río Mandinga hasta la frontera con Colombia. En la región de San Blas, hay 50 aldeas insulares y 12 aldeas continentales con poblaciones que oscilan entre 100 y 5.000 personas. Además, unos 1.500 kuna viven en la región de Bayano en la parte sudcentral de Panamá, al oeste de la comarca de San Blas, y en tres pequeños asentamientos en la parte septentrional de Colombia, en el interior del golfo de Uraba 58/.

66. En las regiones de San Blas y Bayano se encuentran algunos de los últimos bosques tropicales húmedos de Panamá y muchos recursos naturales de los que dependen los kuna. Los kuna han sobrevivido durante siglos mediante la ordenación de los recursos naturales de las zonas de manera relativamente sostenible. Se dedican a la pesca -el pescado es su fuente más importante de proteínas- y cultivan la tierra en el continente. Sus principales cultivos son el plátano, el aguacate, el maíz y diversos tubérculos. Además, producen cocos que, junto con las tradicionales blusas de molas que se venden a los turistas, son una de sus fuentes de ingresos 59/.

67. Aunque estas zonas se encuentran a menos de 100 km de la ciudad de Panamá, se mantuvieron relativamente tranquilas y aisladas del resto del país hasta que, a mediados del decenio de 1970, el Gobierno de Panamá abrió una parte de la carretera panamericana que atravesaba la región de Bayano y construyó un tramo de esta carretera desde El Llano hasta Cartí, al norte de la región de San Blas. Estos caminos eran parte de los esfuerzos del Gobierno por abrir la región, de manera que los campesinos sin tierras del interior del país pudieran establecerse en ella 60/. El Gobierno también construyó las carreteras a fin de hacer accesibles los recursos naturales de la región, en particular la madera y la energía hidroeléctrica.

68. La construcción de las carreteras suscitó la afluencia de colonos, ganaderos y empresas madereras. Esto, a su vez, tuvo por resultado una deforestación en gran escala que significó una grave amenaza para las tierras de los kuna y los recursos naturales de que dependen. En 1977, el Gobierno de Panamá construyó también una represa en la región de Bayano, que tuvo serias consecuencias para los kuna que viven allí.

69. Para 1975, los kuna en San Blas habían tomado conciencia de que la llegada de un número cada vez mayor de colonos constituía una amenaza para sus tierras y los bosques de la comarca. Decidieron tomar medidas para proteger sus tierras y solicitaron la asistencia de organizaciones científicas como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) de Costa Rica, que compartía su interés por conservar los bosques de San Blas, aunque por razones científicas, más que socioculturales o económicas.

70. Las medidas consiguientes, adoptadas por los kuna de San Blas, han llevado al Proyecto de investigación de las zonas silvestres de Kuna Yala (PEMASKIY), uno de los esfuerzos por combinar la conservación del medio ambiente, la autonomía cultural y el desarrollo que han tenido mayor éxito. El proyecto consiste en un parque o reserva de biosfera que abarca unos 20 km de bosque natural en la comarca de San Blas, Panamá. Se trata del primer parque de ese tipo creado y administrado por una población indígena 61/. Los kuna crearon la reserva en 1983 con asistencia de organizaciones científicas (el CATIE y el Centro de Ciencia Tropical de San José) e instituciones de asistencia para el desarrollo (la Fundación Interamericana y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID)) 62/. La reserva, en que según lo estipula la ley ninguna persona que no sea kuna puede poseer terrenos, fue establecida para proteger el bosque y el suelo de los kuna del tipo de la rápida deforestación que ha ocurrido en todo Panamá y en la mayor parte de América Latina.

71. Junto con los científicos que prestaron su colaboración, los kuna aplicaron la idea de utilizar un parque forestal como medio para conservar sus tierras y el medio ambiente local. Luego, con fondos de la USAID, varios kuna fueron capacitados en el CATIE en la ordenación de parques. A mediados de 1983, también habían logrado seleccionar un "comité de planificación de profesionales jóvenes kuna y conseguido apoyo financiero y técnico de instituciones locales e internacionales" 63/. En ese momento, los kuna estaban preparados para establecer un parque forestal que ellos mismos administrarían y controlarían.

72. Aunque los kuna de San Blas han solicitado y obtenido asistencia financiera y técnica fuera de su comunidad, en ningún momento han cedido el control del proyecto. El parque se halla enteramente administrado por los kuna y patrullado por guardas forestales kuna 64/. Además, todos los centros de turismo y alojamiento para turistas y científicos están bajo el control y la administración de los kuna. Gracias a la creación del parque, los kuna han podido mantener su autonomía y controlar los procesos de adopción de decisiones que afectan sus vidas y tierras, al tiempo que se han beneficiado de un desarrollo equilibrado desde el punto de vista del medio ambiente.

73. En la región del Bayano, los kuna también han mantenido una firme autonomía política y cultural pero, contrariamente a lo ocurrido con los kuna de San Blas, han sufrido grandes pérdidas de tierras y han tenido menos éxito en evitar la degradación de sus bosques y demás recursos naturales. A comienzos del decenio de 1970, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones, organismo del Gobierno de Panama, inició la construcción del complejo hidroeléctrico de Bayano sobre el río del mismo nombre 65/. La represa, que formaba parte de la estrategia oficial para aumentar la producción nacional de energía, quedó terminada en 1975 y empezó a funcionar en 1977. El lago creado por la represa inundó el 80% de la tierra de la reserva en que vivían los kuna y sobre la cual tenían derechos 66/.

74. Para 1973, era evidente que siete de las diez aldeas de la región quedarían afectadas por la represa. Ante esta situación, el Gobierno intentó trasladar esas aldeas a la región de Pyria, adyacente a la reserva del Bayano; los kuna se negaron a ser trasladados y declararon que preferían seguir viviendo en lo que quedaba de su reserva. El Gobierno terminó por acceder y permitió que los kuna anexaran la zona de Pyria. A pesar de las reiteradas promesas del Gobierno, los kuna no han conseguido que se proceda a la demarcación de esta zona ni se han asegurado un control legal efectivo de ella 67/.

75. Desde el decenio de 1970, la región del Bayano ha sufrido de la deforestación, en parte debido a la tala realizada por la empresa MADECA, de propiedad del Gobierno. Los kuna han logrado mantener el control de las concesiones madereras en la región y obligar a MADECA a que les pague derechos sobre su explotación. En 1979, los kuna firmaron un contrato con MADECA que impuso un derecho de dos a tres dólares por cada troza. MADECA no cumplió con algunas de las obligaciones contraídas y, a comienzos del decenio de 1980, los kuna denunciaron el contrato y obligaron a MADECA a firmar otro en el cual se imponían derechos más elevados y reglas más estrictas a los obreros de la empresa 68/.

76. Es claro que una de las principales razones por las cuales los kuna han podido reglamentar y gravar con derechos la corta de trozas en la región del Bayano y poner en ejecución el proyecto PEMASKY es que tienen un sistema de gobierno muy bien establecido en las aldeas y la región. Según Howe, "durante 80 años, los kuna han pasado de un sistema de aldeas bastante autónomas, agrupadas en una frágil confederación, a una estructura regional más compleja y formalizada, contenida en una nación moderna e incorporada a ella" 69/. El principal organismo rector de esta estructura es el Congreso General de los Kuna. Hay dos congresos generales, uno que representa a todas

las aldeas kuna de la comarca de San Blas y otro que representa a las de la región del Bayano. En parte, como resultado de este complejo sistema de gobierno, los kuna han conseguido mantener un elevado nivel de autonomía política y cultural en el contexto del Estado-nación panameño.

77. Cuando han tenido que tratar con empresas transnacionales, los kuna también han podido utilizar su firme cohesión política y el Congreso General como medio de presionar a la empresa para que acepte condiciones que les son favorables. Aunque por ahora ninguna empresa transnacional actúa en la zona, durante años los kuna se han desplazado a la región de Bocas del Toro, al norte de Panamá, en la frontera con Costa Rica, para trabajar en una plantación de banano de propiedad de una filial de la United Brands Company, empresa transnacional con sede en Nueva York. United Brands produce frutas y legumbres en muchos países del Tercer Mundo y posee plantaciones de banano en Costa Rica y Panamá desde el decenio de 1880 70/.

78. Muchos grupos étnicos, entre ellos varios otros grupos indígenas, trabajan en esta plantación. Históricamente los kuna han conseguido los empleos mejor pagados y, en algunos casos, mejores condiciones de trabajo. Esto ha ocurrido, en gran medida, porque los kuna están representados por su Congreso General, que negocia en nombre de todos, y su propio sindicato, la Unión de Trabajadores Kuna (UTRAKUNA). Esto les ha permitido presentar un frente unido ante la United Brands 71/. En consecuencia, los kuna, a diferencia de otras minorías étnicas que trabajan en la plantación, han logrado un fuerte poder de negociación y, en muchos casos, han obligado a la United Brands a aceptar sus exigencias.

79. La capacidad de los kuna para negociar con una poderosa empresa transnacional como United Brands, desarrollar el proyecto PEMASKY y mantener su autonomía se debe también a que su condición socioeconómica y educacional es mejor que la de la mayoría de los otros grupos indígenas de América Latina. Algunas aldeas kuna tienen escuelas primarias desde hace decenios y se han seguido creando más escuelas. Además, tres de las islas en que viven los kuna tienen escuelas secundarias y muchos kuna han asistido a la Universidad Nacional 72/. Los kuna, en tanto que grupo, disponen pues de un alto nivel de educación escolar, que sin duda les ha ayudado a tratar con científicos, hombres de negocios y políticos ajenos a ellos, con resultados mutuamente beneficiosos.

80. La relativa prosperidad de los kuna se debe sobre todo a la producción de cocos, para lo que existe un mercado estable cercano, y de blusas de molas, muy apreciadas por los turistas. Además, algunos kuna educados han obtenido empleos bien remunerados en ciudades cercanas como la Ciudad de Panamá 73/. En consecuencia, las aldeas kuna tienen acceso al dinero en efectivo sin incurrir en el endeudamiento debido al cual muchas otras poblaciones indígenas se encuentran en una situación de dependencia en relación con la ayuda que reciben o servidumbre por deudas. Probablemente la capacidad de los kuna de desarrollar, administrar y mantener la autonomía del proyecto PEMASKY y el resto de sus tierras está relacionada también en gran medida con su independencia económica.

81. Las circunstancias han hecho que los kuna hayan conseguido participar con éxito en la sociedad panameña sin perder su independencia ni su identidad sociocultural y política. Sin embargo, a pesar de estos factores y de los buenos resultados del proyecto PEMASKY, los kuna se enfrentan ahora a amenazas cada vez más graves contra sus tierras y sus medios de vida.

82. En la región del Bayano, la población no cuna aumentó de 5.000 personas en 1980 a 20.000 en 1988, y la ganadería y la corta de trozas han sustituido a la horticultura como principales actividades económicas 74/. En la región de San Blas se ha producido una invasión de colombianos y nacionales panameños que van a explotar el oro en el río Pito y Marrandi en la parte meridional de la comarca. También en la región de San Blas el turismo ha tenido por consecuencia la disminución del pescado y la fauna, en detrimento de las actividades económicas y los modos de vida tradicionales.

83. Además, ha disminuido el precio de los cocos, una de las principales fuentes de ingresos en efectivo de los kuna, mientras que los precios de los productos básicos que deben comprar han aumentado. No es seguro que los kuna encuentren la forma de resolver estos problemas, pero al menos los precedentes indican que sabrán adaptarse y hallar soluciones que no pongan en peligro su autonomía ni los recursos naturales de que dependen. Los kuna han demostrado que, si consiguen el reconocimiento político y los derechos a la tierra, las poblaciones indígenas son plenamente capaces de participar de manera importante en la adopción de soluciones eficaces a los problemas socioeconómicos, culturales y ambientales que los afectan.

84. Los kuna también han demostrado que la búsqueda de soluciones que fomenten la conservación ambiental y las oportunidades económicas puede ser de interés tanto para la comunidad científica y que se ocupa del medio ambiente como para las poblaciones indígenas. Es posible que otras poblaciones indígenas, sobre todo en los países andinos en que tienen niveles relativamente altos de educación escolar, incluso a nivel universitario, y mantienen estructuras estables de gestión, puedan, al igual que los kuna, encontrar soluciones a los problemas ambientales y económicos. Para ello deberán, probablemente, obtener el apoyo de las instituciones científicas, ambientales y de desarrollo nacionales e internacionales que pueden tener cierta influencia en sus países.

Notas

- 1/ S. Verhovek, "Power Struggle", The New York Times Magazine (12 de enero de 1992), págs. 16 a 27.
- 2/ Hydro-Quebec, Annual Report, 1990.
- 3/ Hydro-Quebec, Hydroelectric Development in James Bay and Northern Quebec: Comments, 20 de julio de 1992, págs. 10 y 11.
- 4/ P. Webster, "Quebec Inc. Unplugged", The Nation (27 de abril de 1992), págs. 548 a 550.
- 5/ Ibid.
- 6/ A. Bolduc, "A Societal Choice", Forces, N° 97 (primavera de 1992), págs. 11 a 13.
- 7/ Earth Roots Coalition, "Assault on James Bay", Amazon North (primavera de 1991), págs. 1 a 4.
- 8/ James Bay and Northern Quebec Agreement, edición de 1991.
- 9/ Gran Consejo de los Cree de Quebec, exposición ante el Comité de la Soberanía de Quebec de la Asamblea Nacional de Quebec, 25 de febrero de 1992.
- 10/ Ibid.
- 11/ Report of the Cree-Naskapi Commission, 1991.
- 12/ Report of the Cree-Naskapi Commission, 1988.
- 13/ Gran Consejo de los Cree, "The James Bay Hydroelectric Project", Second International Water Tribunal, primavera de 1992, págs. 27 a 64.
- 14/ A. Penn, Background Papers on the Hydro-Quebec Development Plan 1989-1991-Horizon 1998, Environmental Impact Assessment in the James Bay Territory, and Forest Management Issues Related to the Implementation in James Bay of the Forest Act, Autoridad Regional Cree, 13 de marzo de 1989.
- 15/ Gran Consejo de los Cree (primavera de 1992), págs. 27 a 64.
- 16/ Ibid.
- 17/ Ibid.
- 18/ Ibid.
- 19/ Verhovek, págs. 16 a 27.
- 20/ Hydro-Quebec, Hydroelectric Development in James Bay and Northern Quebec, págs. 40 a 44.

21/ Hydro-Quebec, James Bay: Development, Environment, and The Native Peoples of Quebec, septiembre de 1989.

22/ Hydro-Quebec, Future Hydro Development in Northern Quebec: A Rational and Balanced Choice, mayo de 1991.

23/ Gran Consejo de los Cree, 1992, págs. 27 a 64.

24/ B. Diamond, "Villages of the Dammed", Arctic Circle (noviembre/diciembre de 1990), págs. 24 a 34.

25/ R. Boyd, "For as Long as Rain and Snow Fall Over James Bay", Forces, N° 97 (primavera de 1992), págs. 41 a 43.

26/ Webster, págs. 548 a 550.

27/ Ibid.

28/ Gran Consejo de los Cree y Autoridad Regional Cree, Environmental and Economic Issues Related to James Bay Phase II Project.

29/ Hydro-Quebec, Fact Sheet, 1991.

30/ Webster, págs. 548 a 550.

31/ Bolduc, págs. 11 a 13.

32/ W. Marcus and I. Goodman, "Economic and Technical Aspects and Electricity Demand in Quebec", testimonio conjunto ante la Junta Nacional de Energía, 14 de febrero de 1990.

33/ R. Torrie, memorándum a A. Orkin, febrero de 1992.

34/ Hydro-Quebec, Hydroelectric Power Development in James Bay and Northern Quebec, pág. 24.

35/ "The Power Utility is Fighting Back", Financial Times, 2 de junio de 1992, pág. 3.

36/ Beidl, The Blackfeet and the Badger-Two Medicine: An Evaluation of Potential Traditional Cultural Significance Drawn from Archival Sources, para el Bosque Nacional Lincoln, enero de 1992.

37/ Ibid.

38/ Ibid.

39/ Pikuni Traditionalists Association, Notice of Appeal, Statement of Reasons and Request for Stay of the Lewis and Clark National Forest and BLM Great Fall Record of Decision to Permit Fina, 15 de abril de 1991.

40/ Affidavit of Molly Kicking Woman, in Appeal N° 1633 of the Lewis and Clark National Forest Plan.

41/ Carta de Marcella Sherfy, funcionaria encargada de la conservación histórica del estado, a John Gorman, supervisor del bosque nacional Lewis y Clark, 11 de enero de 1991.

42/ Carta de William E. Farr, profesor y director del Departamento de Historia de la Universidad de Montana, a John Gorman, supervisor del bosque nacional Lewis y Clark, 12 de abril de 1991.

43/ Declaración de Jeff Sirmon, Subjefe del Servicio Forestal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, ante el Comité de Asuntos Internos e Insulares, Cámara de Representantes de los Estados Unidos, relativa a H. R. 1546 "AIRFA Amendments of 1989", 18 de julio de 1989.

44/ Tribu blackfeet de la reserva indígena blackfeet, Position Paper: Regarding that Portion of Lewis and Clark National Forest which was in 1896 Divested from the Blackfeet Indian Reservation by an Act of Congress.

45/ Carta del Consejo Tribal Blackfeet al senador Conrad Burns, del 10 de enero de 1992.

46/ Oficina del Censo, 1990 Census of Population and Housing, Summary Social, Economic, and Housing Characteristics, Montana.

47/ Tribu blackfeet, Annual Report, 1989.

48/ Edmund Wilson, Apologies to the Iroquois (Nueva York, Vintage Books, 1966), and Francis Jennings, The Ambiguous Iroquois Empire (Nueva York, W. W. Norton, 1984).

49/ Barbara Graymont, The Iroquois in the American Revolution (Syracuse, New York, Syracuse University Press, 1972).

50/ Wilson, op. cit.

51/ Laurence M. Hauptman, The Iroquois Struggle for Survival: World War II to Red Power (Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1985); Gail H. Landsman, Sovereignty and Symbol: Indian-White Conflict at Ganienkeh (Albuquerque, University of New Mexico Press, 1988).

52/ Dana Milbank and Michael Allen, "Alcoa to Pay \$7.5 Million for Hazardous Waste Violations", Wall Street Journal (12 de julio de 1991), pág. B2; "Alcoa Pleads Guilty to Environmental Crimes", comunicado de prensa del Departamento Jurídico del estado de Nueva York (11 de julio de 1991).

53/ "Alcoa is Setting Aside Added \$160 Million for Cleanup Reserves", Wall Street Journal (8 de enero de 1992), pág. B6.

54/ Los sitios "Superfund" son los designados como los más peligrosos del país y los que tienen más urgente necesidad de limpieza y rehabilitación bajo la supervisión del Gobierno nacional.

55/ Datos suministrados por el Consejo Mohawk de Akwesasne, División del Medio Ambiente, Robert Tomsho, "Indian Tribes Contend with Some of Worst of America's Pollution", Wall Street Journal (29 de noviembre de 1990), pág. A1.

56/ Sobre la prevalencia de industrias establecidas en tierras indígenas que han sido establecidas aprovechando las lagunas de la ley, véase Russel L. Barsh, "Indian Resources and the National Economy: Business Cycles and Policy Cycles", en Freemont H. Lyden and Lyman J. Legters, editores, Native Americans and Public Policy (University of Pittsburgh Press, 1992).

57/ John Tierney, "Mohawks" Border World of Violence and Transition", New York Times (5 de mayo de 1990), sec. A, pág. 1; Donatella Lorch, "Behind Violence, Tensions Roil Mohawks", New York Times (30 de abril de 1990), sec. B, pág. 1; Elizabeth Kolbert, "Armed Standoff on Mohawk Reservation", New York Times (27 de julio de 1989), sec. B, pág. 1.

58/ Mac Chapin, "Udirbi: An Indigenous Project in Environmental Conservation", en Native People and Economic Development: Six Case Studies from Central America, Theodore MacDonald Jr. ed. (Cambridge, Cultural Survival), enero de 1985, págs. 40 y 41.

59/ Houseal, op. cit., pág. 16.

60/ Patrick Breslin and Mac Chapin, "Conservation Kuna Style", en Direct to the Poor: Grassroots Development in Latin America, Sheldon Annis and Peter Hakim (eds.), (Boulder: Lynne Reiner Publishers, 1988), pág. 78.

61/ Ibid., pág. 80.

62/ Ibid., pág. 79.

63/ Ibid.

64/ Chapin, 1985, pág. 49.

65/ Alaka Wali, Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation in Eastern Panama (Boulder: Westview Press, 1989), pág. 1. No se conoce la razón exacta por la cual los kuna permitieron que se construyera esta represa, pero Wali afirma que, según una versión, un jefe kuna, recibió dinero para firmar un contrato con el Gobierno permitiéndole construir la represa. Parece, sin embargo, que el jefe firmó el contrato porque no se daba cuenta de los efectos que la represa tendría para su pueblo. Como el Gobierno tenía un contrato firmado por un dirigente kuna, muy poco pudieron hacer los kuna cuando el Gobierno empezó a construir la represa.

66/ Ibid., pág. 62.

67/ Según Wali, el Gobierno no ha querido volver a demarcar la reserva kuna en gran medida porque en la zona había abundantes recursos madereros que estaban siendo explotados por una empresa de propiedad del Gobierno y existía la posibilidad de que hubiera reservas de petróleo en la zona (pág. 66).

68/ Ibid., pág. 123.

69/ Howe, pág. 21. El sistema kuna de gobierno se caracteriza por reuniones de aldea con una estructura jerárquica bien establecida, dominada por los hombres, aunque de carácter relativamente democrático. También existe un congreso integrado por representantes de todas las aldeas.

70/ Philippe Bourgois, Ethnic Diversity on a Corporate Plantation: Guaymi Labor on a United Fruit Brands Subsidiary in Costa Rica and Panama (Cambridge, Cultural Survival, enero de 1985), pág. 1.

71/ Philippe Bourgois, "Conjugated Oppression: Class and Ethnicity Among the Guaymi and Kuna Banana Workers", American Ethnologist, vol. 15, N° 2 (mayo de 1988), pág. 337.

72/ James Howe, The Kuna Gathering: Contemporary Village Politics in Panama (Austin: University of Texas Press, 1986), pág. 16.

73/ Ibid., pág. 14.

74/ Wali, pág. 169.
