



Indian and Northern  
Affairs Canada

Affaires indiennes  
et du Nord Canada

# La resolución de reivindicaciones aborígenes

Guía práctica de las experiencias canadienses



Publicado con autorización del  
Ministro de Asuntos Indígenas  
y del Norte de Canadá  
Ottawa, 2003  
[www.ainc-inac.gc.ca](http://www.ainc-inac.gc.ca)  
1-800-567-9604  
Para teleimpresora solamente: 1-866-553-0554

QS-7051-000-SS-A1  
Catalogue No. R2-283/2003Sp  
ISBN 0-662-02640-3

© Ministro de Obra Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá  
Minister of Public Works and Government Services Canada  
Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the title:  
*Resolving Aboriginal Claims: A Practical Guide to Canadian Experiences*

La présente publication peut aussi être obtenue en français sous le titre :  
*Règlement des revendications des Autochtones :*  
*Un guide pratique de l'expérience canadienne*



# Índice

---

1. Introducción y contexto . . . . .	1
2. Tipos de procesos de tratamiento de reivindicaciones aborígenes . . . . .	8
3. El proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales globales . . . . .	13
4. Cuestiones para negociar en el proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales globales . . . . .	24
5. El proceso de selección de tierras. . . . .	29
6. Autonomía gubernamental . . . . .	32
Conclusión . . . . .	35
Anexos . . . . .	38
Perfil de los pueblos aborígenes de Canadá . . . . .	39
Glosario . . . . .	40





# 1. Introducción y Contexto

"Canadá es el terreno de prueba de una idea grandiosa – la idea de que pueblos diferentes pueden compartir tierras, recursos, poderes y sueños, y a la vez respetar y apoyar sus diferencias. La historia de Canadá es la de muchos de esos pueblos, que tras varias tentativas y fracasos, se esfuerzan todavía en vivir juntos en paz y armonía."

Comisión Real sobre los Pueblos Aborígenes, 1996

## Introducción

El presente documento sobre derechos y títulos ancestrales responde al gran interés que suscita en el mundo la realidad canadiense. Su objeto principal es comunicar la experiencia del Gobierno de Canadá a otras naciones interesadas en emprender e implementar procesos similares con la finalidad de resolver reivindicaciones pendientes de los pueblos aborígenes relativas a tierras, recursos y autonomía gubernamental.

Asimismo, aporta una contribución al conocimiento de la comunidad internacional sobre estos temas en el contexto del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1995-2004) proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Tercera Cumbre de las Américas y su Plan de Acción, el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el proyecto de Declaración Americana de la OEA sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por último, esta guía es una respuesta al interés cada vez mayor que tienen las organizaciones y comunidades aborígenes en estrechar los lazos internacionales que las unen a fin de conocerse mejor, compartir inquietudes, problemas y conflictos comunes, e iniciar una búsqueda más amplia de políticas estratégicas para tratar esas cuestiones.

Este documento expone complejas cuestiones jurídicas, históricas y políticas de una manera más fácil de entender. Aunque se ha hecho

### Hitos en el desarrollo del concepto de derechos y títulos ancestrales en Canadá

- **1763** - La Proclama Real establece el control británico sobre toda América del Norte al este del Misisipi. Decreta que, a partir de esa fecha, sólo la Corona Británica puede tratar con los indígenas cuestiones relativas a las tierras.
- **1764-1923** - Se firma una serie de tratados con grupos aborígenes. Algunos de los tratados concluidos antes de la Confederación y todos los concertados después, se refieren a tierras de reservas, derechos de caza, pesca y caza con trampas, anualidades y otros beneficios.
- **1867** - El Dominio de Canadá proclama la *Ley constitucional de 1867*, que establece las competencias legislativas del Parlamento federal y los cuerpos legislativos provinciales. El artículo 91 (24) confiere al Parlamento de Canadá autoridad sobre los "indígenas y las tierras reservadas para los indígenas".
- **1876** - Promulgación de la *Ley relativa a los indígenas* en su primera versión, en virtud de la cual el Gobierno canadiense rige casi todos los aspectos de la vida diaria de los pueblos aborígenes.
- **1939** - La Corte Suprema de Canadá dictamina que el término "indígena" (Indian) del artículo 91 (24) de la *Ley constitucional de 1897* incluye a los inuits.
- **1969** - El Libro Blanco federal exige la derogación de la *Ley relativa a los indígenas* y el fin del estatuto especial de los pueblos aborígenes. A raíz de las protestas suscitadas, fue retirado en 1971.
- **1969** - Se abre el caso *Calder* sobre el título ancestral reivindicado por los *nisga'a* de Colombia Británica. En 1973, a raíz de la decisión de la Corte Suprema de Canadá, el Gobierno federal elabora políticas sobre las reivindicaciones territoriales.
- **1982** - La *Ley constitucional de 1982* establece que se reconocen y confirman "los derechos existentes - ancestrales y dimanantes de los tratados - de los pueblos aborígenes" (artículo 35(1)) y que, por "los pueblos aborígenes de Canadá", se entiende los indígenas, los inuits y los métis de Canadá (artículo 35(2)).
- **1983** - Se enmienda el artículo 35 para establecer el reconocimiento constitucional de los derechos dimanantes de acuerdos sobre reivindicaciones territoriales existentes y futuros. Se garantizan los derechos - ancestrales o dimanantes de tratados - por igual a hombres y mujeres. Se establece el compromiso de consultar a los pueblos aborígenes antes de hacer cualquier modificación constitucional que los afecte.
- **1995** - En la *Política sobre el derecho inherente*, se reconoce el derecho inherente de los pueblos aborígenes a la autonomía gubernamental en el marco del artículo 35 de la *Ley constitucional de 1982*.



todo lo posible para redactarlo con exactitud, pueden existir errores u omisiones. Los puntos de vista expresados en este documento no representan necesariamente las políticas oficiales o la posición jurídica del Gobierno de Canadá.

## Breve historia de la relaciones entre el Gobierno y los pueblos aborígenes y evolución de la política federal sobre pueblos aborígenes

Los pueblos aborígenes viven en el territorio que hoy se conoce como Canadá desde tiempos inmemoriales. Forman numerosas sociedades individuales, con sus propios patrimonios culturales, idiomas, costumbres, creencias espirituales y problemas contemporáneos. Por ejemplo, en Canadá existen más de 600 comunidades de Primeras Naciones (término que se hizo de uso común en la década de 1970 para reemplazar la palabra "indio", que muchas personas consideraban ofensiva), inuits y métis, que conforman 52 naciones o grupos culturales y 11 grandes familias lingüísticas y hablan más de 50 idiomas aborígenes.

En el pasado, las comunidades aborígenes de la costa este de Canadá, las llanuras centrales y las cuencas de los ríos Mackenzie y Yukón se componían principalmente de cazadores y recolectores nómades, mientras que las comunidades más sedentarias de la costa del Pacífico se dedicaban a la pesca de salmón, la recogida de mariscos y la caza de ballenas. Los inuits del Norte de Canadá cazaban y pescaban en las planicies áridas del Ártico, mientras que las comunidades aborígenes que vivían en torno a los Grandes Lagos eran principalmente sedentarias y agrícolas.

En la actualidad, existen aproximadamente 2.300 reservas en todo el país, que ocupan más de 2,8 millones de hectáreas (una extensión aproximadamente del tamaño de Bélgica). Además, entre 1975 y 2002, más de 800.000

kilómetros cuadrados de tierras han pasado a control directo de grupos aborígenes a través del proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales globales. El Programa de Reivindicaciones Particulares ha permitido a las Primeras Naciones adquirir 3.486.372 acres de tierras (unas 1.410.890 hectáreas). Algunas reservas (que al principio eran rurales) han sido gradualmente rodeadas por grandes ciudades, como Montreal, Vancouver y Calgary. Alrededor del 60 por ciento de los indígenas de estatuto legal viven en reservas. De acuerdo al Censo nacional de 1996, casi el 50 por ciento de la población aborígen de Canadá (indígenas con o sin estatuto legal, inuits y métis) viven actualmente en centros urbanos.

Los métis son descendientes de tres pueblos distintos: aborígenes y colonos ingleses o franceses. A comienzos del siglo XIX, grandes números de pueblos métis vivían en las provincias de las Praderas. En razón de su patrimonio cultural mixto y su experiencia como intermediarios entre las facciones que competían por el comercio y las tierras, emergieron como pueblos distintos, con su propia cultura, instituciones y estilos de vida.

En la actualidad, los pueblos aborígenes buscan una calidad de vida que otros canadienses dan por sentada. La población aborígen experimenta en estos momentos un rápido aumento de la natalidad. Quedan aún por resolver quejas del pasado, que tienen que ver con las escuelas de internado, las reivindicaciones territoriales y las relaciones dimanantes de los tratados. Los miembros de la población aborígen son más susceptibles de ser beneficiarios de la asistencia social, estar desempleados, vivir en la pobreza, ir a la cárcel, correr riesgos para la salud cada vez más grandes y cometer suicidio que otros grupos de la población canadiense.



Junto con los pueblos aborígenes, el Gobierno de Canadá está transformando su forma de encarar esas cuestiones, adoptando un enfoque integrado de la calidad de vida, que abarca el desarrollo económico, el capital humano, la infraestructura comunitaria y la gobernanza, en vez de concentrarse, como antes, en "derechos" y "quejas". Las negociaciones sobre las reivindicaciones territoriales globales siguen siendo un componente integral de ese programa de acción, que comprende la asignación de una mayor base de tierras a los grupos aborígenes que intervienen en el proceso.

Las relaciones entre el Gobierno y la población aborígena han pasado por cuatro períodos históricos:

- Contacto y cooperación (1600-1800)
- Decadencia y asimilación (1800-1946)
- Resurgimiento aborígena (1946-1969)
- Reconciliación y renovación (de 1969 al presente)

### Contacto y cooperación (1600-1800)

En el siglo XVIII, los franceses y los británicos competían por el control de las tierras de América del Norte. Las dos potencias coloniales formaron alianzas estratégicas con grupos aborígenes para que los ayudaran a promover sus respectivos intereses coloniales en el continente. Por ejemplo, entre 1725 y 1779, los británicos concertaron una serie de tratados de "Paz y Amistad" con las tribus mi'Kmaq y maliseet en los territorios de las actuales provincias de Nuevo Brunswick y Nueva Escocia.

A comienzos de la década de 1760, los británicos se habían establecido como el poder colonial dominante en América del Norte. La *Proclama Real* de 1763 prohibía la adquisición de tierras aborígenes por cualquier persona o entidad que no fuese la Corona. Ésta podía comprar tierras de un grupo aborígena que hubiera aceptado la venta en una reunión pública del grupo. La *Proclama Real* estableció

las bases para la negociación de acuerdos jurídicamente vinculantes con los pueblos aborígenes sobre una amplia gama de asuntos.

### Decadencia y asimilación (1800-1946)

Después de la Proclama Real y antes de crearse la Confederación en 1867, se firmaron varios tratados, entre ellos los Tratados del Alto Canadá (1764-1862, Ontario) y los Tratados de Douglas (1850-1854, Colombia Británica). En virtud de esos tratados, los grupos aborígenes cedieron derechos sobre las tierras a cambio de recibir otros beneficios, que podían incluir reservas, anualidades y distintas formas de pagos, así como ciertos derechos de caza y pesca.

En 1867, Ontario y Québec se unieron a Nueva Escocia y Nuevo Brunswick para formar el Dominio del Canadá. Hoy día, Canadá no sólo es una democracia independiente, sino también un Estado federal, con 10 provincias y tres territorios.

El Parlamento nacional tiene el poder de "hacer leyes para la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá". Tiene competencia legislativa exclusiva sobre la recaudación de impuestos; defensa; reglamentación del comercio; "la deuda y la propiedad públicas" (lo cual permite al Gobierno federal otorgar subsidios a personas y provincias para una gran variedad de fines); el servicio postal; censos y estadísticas; pesca; "obras y empresas" internacionales o interprovinciales (incluyendo ferrocarriles), y los indígenas y las tierras reservadas para los indígenas. Los cuerpos legislativos provinciales tienen jurisdicción sobre impuestos directos dentro de los límites de la provincia, recursos naturales, salud y educación, instituciones municipales, obras y empresas de naturaleza local, y otros asuntos de incumbencia local.

Entre 1871 y 1921, la Corona concertó tratados con diversos grupos aborígenes que permitieron al Gobierno de Canadá fomentar activamente la agricultura, la asentamiento de

colonos y el desarrollo de recursos en el Oeste y el Norte de Canadá. Por estar numerados del 1 al 11, a esos tratados se los suele llamar los "Tratados Numerados". Cubren al Norte de Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, y partes del Yukón, los Territorios del Noroeste y Colombia Británica.

En virtud de los Tratados Numerados, los grupos aborígenes que ocupaban esos territorios cedieron vastas extensiones de tierras a la Corona. A cambio, los tratados otorgaban tierras para reservas y otros beneficios, tales como equipamiento agrícola y animales, anualidades, municiones, gratificaciones, ropa y ciertos derechos de caza y pesca en tierras no ocupadas de la Corona. La Corona también hizo promesas de mantener escuelas en las reservas, proveer profesores o ayuda educacional a los grupos aborígenes. En el Tratado N° 6 también se prometía un botiquín.

Sin embargo, para la mayoría de los pueblos aborígenes, establecerse en una comunidad permanente era una experiencia nueva. La importante reducción de sus espacios de caza y pesca ancestrales los hizo sumamente dependientes de fuentes de subsistencia no tradicionales y de la ayuda del Gobierno federal.

En 1876, el Gobierno de Canadá promulgó la *Ley relativa a los indígenas*, que rige aspectos de la vida diaria de los indígenas con estatuto legal que viven en reservas. La Ley ha sido modificada varias veces, la más reciente en 1985. Entre sus muchas disposiciones, establece la estructura de gobierno de las diversas comunidades indígenas, trata de la educación de los indígenas con estatuto legal y estipula que el Ministro de Asuntos Indígenas y del Desarrollo del Norte administre las tierras indígenas y ciertos dineros pertenecientes a las Primeras Naciones, y apruebe o rechace reglamentos administrativos de las Primeras Naciones.

Durante la primera mitad del siglo XX, los gobiernos hicieron repetidos intentos para asimilar los pueblos aborígenes al resto de la

sociedad. Muchos niños indígenas fueron separados de sus familias y enviados a "escuelas de internado" alejadas de sus comunidades. A menudo se les prohibía hablar en sus propios idiomas o practicar sus costumbres culturales. En última instancia, esos intentos de asimilación fueron infructuosos, pero contribuyeron a la decadencia política, cultural y económica de muchas comunidades aborígenes.

### Resurgimiento indígena (1946 – 1969)

Al final de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a desarrollarse en Canadá una mayor conciencia acerca del patrimonio cultural de los pueblos indígenas. En esa misma época, una nueva generación de líderes aborígenes hicieron gran esfuerzos para lograr que sus derechos fueran tomados en consideración en forma justa y equitativa, e instaron al Gobierno a que modificara su política indígena.

En 1946, el Parlamento canadiense estableció un comité conjunto especial del Senado y la Cámara de los Comunes para considerar una revisión de la Ley relativa a los indígenas. Los líderes aborígenes que se dirigían al Comité denunciaron la política de asimilación del Gobierno y el poder que ejercían los funcionarios gubernamentales en su vida diaria. En 1951, la *Ley relativa a los indígenas* fue revisada a fondo y se le hicieron algunas modificaciones.

Asimismo, el Gobierno federal comenzó a poner en práctica políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos aborígenes, entre ellas el reconocimiento del carácter distintivo y la riqueza de las culturas aborígenes, la abolición de las políticas, programas e infraestructura de apoyo a la asimilación (por ejemplo, las escuelas de internado), el otorgamiento a los indígenas de la ciudadanía y el derecho a votar en elecciones federales y provinciales (en 1960, el Gobierno federal les concedió el derecho al voto; para 1968, todas las provincias habían hecho lo



mismo) y mayor apoyo económico. En parte como resultado de estas políticas, a mediados del decenio de 1960 se hicieron mejoras en la situación económica, educación y salud de los pueblos aborígenes.

En 1969, el Gobierno de Canadá dio a conocer la *Política indígena del Gobierno de Canadá* (el "Libro Blanco"), que proponía eliminar el Ministerio de Asuntos Indígenas y la *Ley relativa a los indígenas*, y transferir a las provincias la responsabilidad por los pueblos indígenas. Los líderes indígenas objetaron, alegando que esa política no tenía en cuenta ciertos derechos, entre ellos los dimanantes de los tratados. Ante su oposición, el Gobierno federal retiró el Libro Blanco.

## Reconciliación y renovación (de 1969 al presente)

En 1969, la Primera Nación niska'a inició un pleito alegando tener título legal sobre su territorio ancestral. La Corte Suprema de Colombia Británica rechazó sus argumentos y dictaminó que no existía ningún título ancestral. Los niska'a presentaron su caso ante la Corte Suprema de Canadá que, aunque falló en contra de los niska'a por razones técnicas, dictaminó que éstos poseían un título preexistente sobre las tierras, en razón en su larga ocupación, posesión y uso del territorio ancestral. La opinión de la Corte se dividió en partes iguales con respecto a la cuestión de si el título de las tierras de los niska'a se había extinguido cuando Colombia Británica se unió a la Confederación canadiense.

A raíz de este caso, en 1973 el Gobierno federal abrió la *Oficina de Reivindicaciones de los Pueblos Aborígenes* para negociar con las Primeras Naciones sobre aquellas áreas del país que no estaban cubiertas por tratados históricos, así como para solucionar, por la vía de la negociación, controversias relacionadas con derechos dimanantes de los tratados y obligaciones legales conexas.

## Hitos en las cuestiones aborígenes relativas a tierras y recursos

- **1973** -La opinión de la Corte Suprema de Canadá estuvo dividida en el caso *Calder* sobre la cuestión de si el título ancestral de los niska'a había mantenido su validez hasta los tiempos modernos. Todos los jueces reconocieron que el título ancestral existía como concepto en el common law canadiense, aunque difirieron en cuanto a la prueba necesaria para su extinción.
- **1973** -El Gobierno respondió al caso *Calder* con la creación de la *Oficina de Reivindicaciones de los Pueblos Aborígenes*
- **1975** - La *Convención de la Bahía James y del Norte de Quebec* fue el primer acuerdo sobre una reivindicación territorial global. Fueron partes de ese acuerdo el Gobierno federal, el Gobierno de Québec, la empresa Hydro-Quebec, el Gran Consejo de los Cris (de Quebec) y la Asociación Inuit del Norte de Québec.
- **1982** - Los derechos existentes - ancestrales y dimanantes de los tratados - fueron reconocidos y confirmados en la *Ley constitucional de 1982*.
- **1986** - Se anunciaron importantes modificaciones de la política federal sobre reivindicaciones territoriales globales, a raíz de un extenso período de consulta con grupos aborígenes. Entre los cambios principales, se elaboraron alternativas a la extinción global de derechos aborígenes.
- **1990** - Levantamiento del límite de seis reivindicaciones territoriales globales en negociación simultánea.
- **1990** - En el caso *Sparrow*, la Corte Suprema sostuvo que la demandante, la comunidad indígena musqueam, tenía un derecho ancestral de pesca para alimentación y fines ceremoniales y sociales. La Corte también concluyó que existe una relación fiduciaria entre la Corona y los pueblos aborígenes, y que el artículo 35 de la *Ley constitucional de 1982* debe interpretarse en consecuencia. La Corte impuso a la Corona una gran carga para justificar cualquier violación de los derechos protegidos por el artículo 35.
- **1993** - Creación de la Comisión de Tratados de Colombia Británica, órgano tripartito independiente encargado de supervisar la negociación de reivindicaciones en Colombia Británica
- **1998** - En el caso *Delgamuukw*, la Corte Suprema se pronunció en forma general sobre el alcance y contenido del título ancestral.
- **1999** - En el caso *Marshall*, la Corte Suprema dictaminó que existía una condición implícita en los Tratados de 1760-61 que otorgaba a los mi'kmaq signatarios el derecho a la explotación tradicional de recursos, incluso con fines de venta, dentro de los límites necesarios para permitirles una subsistencia conveniente. La Corte aclaró ciertos principios importantes relativos a la prueba en la interpretación de los tratados históricos de los pueblos indígenas. En una aclaración de su primera decisión, la Corte recalcó que la Corona, cuando reglamenta el ejercicio de un derecho dimanante de un tratado, puede reconocer que, históricamente, personas no aborígenes han participado en la explotación de los recursos.
- **2000** - Se concluyó el Acuerdo Definitivo Niska'a, primera vez en la historia de Canadá que se negoció al mismo tiempo un acuerdo sobre reivindicaciones territoriales y acuerdos sobre autonomía gubernamental, y se les otorgó protección constitucional en un tratado.
- **1975-2004** - Desde que el Gobierno de Canadá anunció en 1973 la política sobre reivindicaciones, se han resuelto 16 reivindicaciones globales, las últimas de ellas las de las ocho Primeras Naciones de Yukón, el Acuerdo Niska'a y el Acuerdo Tlicho.

Los derechos existentes – ancestrales y dimanantes de los tratados - fueron reconocidos y afirmados en la *Ley constitucional de 1982*. Hasta 1982, la Corona podía disponer unilateralmente la extinción de los derechos ancestrales, si lo hacía con intención clara y explícita. Sin embargo, desde 1982 la Corona no posee esa facultad, aunque todavía puede violar derechos ancestrales existentes si satisface el criterio de justificación establecido por los tribunales.

En diciembre de 1986, tras un largo período de consulta con grupos aborígenes, el Gobierno federal anunció importantes cambios en su política federal sobre reivindicaciones territoriales globales, en particular los siguientes:

- apertura a la elaboración de soluciones alternativas a la extinción general de derechos ancestrales;
- inclusión de derechos de explotación de la fauna marina en los acuerdos; participación en los ingresos generados en la explotación de recursos; participación de los aborígenes en las decisiones relativas al medioambiente, y acuerdos de autonomía gubernamental;
- establecimiento de medidas provisionarias para proteger los intereses de los aborígenes durante las negociaciones;
- negociación de planes de implementación para acompañar los acuerdos definitivos.

En 1990, el Gobierno anunció que el número de reivindicaciones territoriales globales que se podrían negociar simultáneamente ya no estaría limitado a seis y que el proceso de negociación se ampliaría.

En el transcurso de los últimos 30 años, los tribunales canadienses han comenzado a definir los derechos ancestrales. Por ejemplo, en 1990, con ocasión del caso *Sparrow*, la Corte Suprema de Canadá dictaminó que la comunidad indígena musqueam tenía derecho a pescar, en

virtud de un derecho ancestral, sujeto a límites justificables tales como la conservación de naturaleza y la seguridad pública. Pero éste es sólo un ejemplo. Hasta el momento, la legislación canadiense ha confirmado que los derechos ancestrales:

- existen en el derecho;
- pueden abarcar desde derechos no íntimamente ligados a tierras específicas hasta derechos sobre sitios específicos, pasando por títulos ancestrales, es decir, el derecho de uso exclusivo y de ocupación de determinadas tierras;
- son derechos propios de un sitio, y de hechos y de un grupo particulares;
- no son absolutos y pueden ser infringidos por la Corona por causa válida.

Varias decisiones de la Corte Suprema de Canadá mencionan la noción de título ancestral. La más importante es la decisión dictada en 1997 en el caso *Delgamuukw*, en la cual la Corte dictaminó lo siguiente :

- el título ancestral es un derecho colectivo;
- el título ancestral, a semejanza de otros tipos de derechos aborígenes, está protegido por el artículo 35 de la *Ley constitucional de 1982*;
- las tierras con título ancestral sólo se pueden ceder a la Corona federal;
- las tierras con título ancestral no se pueden utilizar para un uso incompatible con la naturaleza del vínculo que une el grupo titular a las tierras en cuestión;
- para que la Corona pueda justificar una infracción a un título ancestral, debe demostrar tener una razón legislativa imperiosa y válida para hacerlo, debe consultar de antemano al grupo aborígen en cuestión y, en ciertos casos, debe indemnizarlo.

Debido a problemas de prueba, la Corte Suprema de Canadá concluyó que era necesario realizar un nuevo juicio para determinar si los demandantes poseían el título ancestral que



reivindicaban. Asimismo, la Corte instó firmemente a los litigantes a que recurrieran al proceso de negociación como método de preferencia para resolver esos problemas.

A pesar de tales constataciones, la Corte Suprema en general no se ha pronunciado sobre el *contenido* de los derechos aborígenes, y el alcance y la naturaleza de dichos derechos han sido tema de considerable debate. La Corte ha indicado en numerosas ocasiones que las negociaciones son la mejor forma de solucionar problemas relacionados con los derechos y títulos ancestrales.

En el pasado, las provincias no participaban en las negociaciones con las Primeras Naciones porque el Gobierno de Canadá en general negociaba los tratados antes de que se establecieran los colonos y se crearan los gobiernos provinciales. En la actualidad, sin embargo, la mayoría de las tierras y los recursos que son objeto de negociaciones sobre reivindicaciones territoriales globales están bajo jurisdicción provincial. Además, al eliminar la incertidumbre acerca del título sobre las tierras y los recursos, la resolución de las reivindicaciones beneficia a las provincias. Por lo tanto, el Gobierno de Canadá estima que las provincias deben participar en las negociaciones y contribuir a los costos de los acuerdos.

Aunque las tierras y los recursos de los territorios de Canadá (Yukón, los Territorios de Noroeste y Nunavut) se encuentran bajo jurisdicción federal, los gobiernos territoriales participan plenamente en las negociaciones que se entablan para resolver reivindicaciones territoriales y en la implementación de los acuerdos definitivos resultantes.

En 1995, el Gobierno de Canadá adoptó una política que reconocía el derecho inherente a la autonomía gubernamental como derecho ancestral existente en virtud del artículo 35 de la *Ley constitucional de 1982*. *La política del derecho inherente* se basa en la premisa de que

los pueblos aborígenes de Canadá tienen el derecho de gobernarse a sí mismos en lo que atañe a los asuntos internos de sus comunidades, como parte integral de sus culturas, identidades, tradiciones, idiomas e instituciones particulares, y con respecto a la relación especial que tienen con sus tierras y recursos. Los aspectos sobre los cuales los grupos aborígenes ejercen facultades de autonomía gubernamental se establecen en acuerdos negociados.

En abril de 1991, Canadá creó la *Comisión Real sobre los Pueblos Aborígenes* para que examinara los asuntos aborígenes. En enero de 1998, en respuesta al informe de 1996 de dicha Comisión, el Gobierno de Canadá hizo público *Gathering Strength – Canada's Aboriginal Action Plan* [*Aunando nuestras fuerzas – el plan de acción de Canadá para las cuestiones aborígenes*]. El plan confirmó que los tratados seguirán siendo fundamentales para las futuras relaciones entre el Gobierno y los grupos aborígenes.

Además de los programas mencionados, el Gobierno de Canadá reconoció la necesidad de modernizar la *Ley relativa a los indígenas*, y se ha introducido legislación que ofrece herramientas más eficaces de transparencia y gobernanza de las comunidades.

*La visión del Gobierno para el futuro de los pueblos aborígenes les está permitiendo tener un nivel y una calidad de vida y unas oportunidades de éxito comparables a las que disfrutaban los otros canadienses, así como vivir en forma autosuficiente. Sus culturas enriquecen la vida de todos los canadienses, decididos a compartir de manera equitativa las posibilidades que ofrece su país. "Building a New Partnership" [Crear una nueva asociación], documento del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, 1995.*



## 2. Tipos de Procesos de Tratamiento de Reivindicaciones Aborígenes

*"Desde el punto de vista del Gobierno Federal, el proceso de negociación ofrece ventajas irresistibles. La forma permite a los aborígenes no sólo expresar sus opiniones y presentar sus quejas, sino que además les permite participar en la formulación de los términos de sus propios acuerdos. Cuando se llega a una solución, por acuerdo mutuo de las partes, la reivindicación se puede tratar de una vez por todas. Una vez esto logrado, la reivindicación se anula".*

*"In All Fairness: A Native Claims Policy" [Con toda justicia: Una política sobre las reivindicaciones de los aborígenes], documento del Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, Ottawa, 1981.*

Existen tres tipos de procesos de reivindicaciones territoriales aborígenes en Canadá:

- Las reivindicaciones globales se basan en el principio de la existencia continua de los derechos y títulos ancestrales que no han sido objeto de un tratado ni de ningún otro instrumento jurídico.
- Las reivindicaciones territoriales particulares se basan en el presunto incumplimiento de tratados indígenas u otras obligaciones jurídicas o en una presunta mala administración de las tierras y otros bienes, en virtud de la *Ley relativa a los indígenas* u otros acuerdos oficiales.
- Otras reivindicaciones no cumplen los criterios estrictos de aceptación de los dos programas mencionados, pero sin embargo tienen fundamento. El Gobierno de Canadá ha aceptado un número de esas reivindicaciones, considerando que deben solucionarse mediante negociación.

Además de estas reivindicaciones, el Gobierno federal está también abierto a la negociación de acuerdos de autonomía gubernamental con grupos aborígenes, a veces en el marco de una reivindicación territorial global.

### La política federal sobre la resolución de las reivindicaciones territoriales de los aborígenes

Para que su presentación de reivindicaciones territoriales sea aceptada, el grupo aborígen solicitante debe demostrar que reúne la totalidad de los criterios siguientes:

- el grupo es y ha sido una sociedad organizada;
- esa sociedad organizada ha ocupado el territorio particular sobre el cual pretende tener un derecho ancestral desde tiempos inmemoriales; la utilización y la ocupación del territorio deben haber sido suficientes para ser un hecho establecido en el momento en que las naciones europeas afirmaron su soberanía;
- la ocupación del territorial por el grupo aborígen se hizo en gran parte con exclusión de otras sociedades organizadas;
- el grupo aborígen sigue utilizando y ocupando las tierras para fines tradicionales;
- el título ancestral del grupo y los derechos de uso de los recursos no han sido objeto de un tratado;
- el título ancestral no ha sido extinguido por otros medios jurídicos.

En Colombia Británica, los grupos aborígenes no necesitan presentar la misma prueba de ocupación anterior como en el resto del país.

## REIVINDICACIONES TERRITORIALES GLOBALES

### Generalidades

La principal finalidad de las resoluciones de reivindicaciones territoriales globales es concertar acuerdos con los pueblos aborígenes que permitan solucionar las ambigüedades



jurídicas ligadas al concepto de derechos ancestrales en el common law. El objetivo es negociar tratados modernos que ofrezcan certeza y claridad sobre los derechos de propiedad y uso de tierras y recursos para todas las partes involucradas. El proceso debería resultar en un acuerdo sobre los derechos que los pueblos aborígenes tendrán en el futuro en lo que se refiere a tierras y recursos. En las negociaciones, la parte aborígen obtiene un conjunto claramente definido de derechos y beneficios codificados en acuerdos constitucionalmente protegidos.

Los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales globales definen una extensa gama de derechos, responsabilidades y beneficios, incluyendo la propiedad de tierras, derechos de pesca y explotación la fauna, participación en la administración de tierras y recursos, indemnización financiera, participación en ingresos procedentes de recursos y proyectos de desarrollo económico. Los acuerdos sobre las reivindicaciones territoriales tienen la finalidad de asegurar que se reconozcan los intereses de los grupos aborígenes en la administración de recursos y en la protección ambiental y que los reclamantes participen en los beneficios del desarrollo.

Desde 1973, se han firmado en Canadá 16 acuerdos sobre reivindicaciones territoriales globales, que cubren alrededor del 40 por ciento de su territorio. En este momento, el Gobierno de Canadá tiene dados más de 70 mandatos para negociar acuerdos sobre reivindicaciones territoriales globales con grupos aborígenes y gobiernos provinciales y territoriales. Están en marcha procesos de negociación en cinco provincias canadienses (Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Quebec, Ontario y Colombia Británica) y en tres territorios (Nunavut, Territorios del Noroeste y Yukón). Se está considerando establecer procesos de reivindicaciones territoriales globales en las provincias de Nuevo Brunswick y la Isla del Príncipe Eduardo. Alrededor del

43 por ciento de la población aborígen que participa actualmente en estos procesos reside en Colombia Británica. En dicha provincia se han aceptado 53 reivindicaciones para negociación y se están negociando acuerdos de principio en más de 40 mesas de negociación.

## Costos y beneficios de la resolución de reivindicaciones territoriales

La clave para comprender los beneficios económicos que redundan de resolver las reivindicaciones territoriales globales está en comprender los efectos negativos que las reivindicaciones no resueltas ejercen en el desarrollo local y regional. Por ejemplo, a principios del decenio de 1990, una firma consultora independiente calculó que el no resolver las reivindicaciones territoriales representaba para Colombia Británica un costo de 1.000 millones de dólares en pérdida de inversiones y 1.500 empleos por año en los sectores forestal y minero exclusivamente. Por otro lado, las proyecciones muestran que la estabilidad económica que genere la resolución de las reivindicaciones territoriales globales en Colombia Británica producirá un aumento del producto interno bruto provincial que se situará entre los 2,0 y 2,5 millones de dólares por cada

### Resumen de las ventajas de la resolución de reivindicaciones territoriales globales: el punto de vista del Gobierno canadiense

- Se elimina la incertidumbre sobre la cuestión de la propiedad y el uso de tierras y recursos.
- Se impulsa el crecimiento económico gracias a la eliminación de la incertidumbre y el establecimiento de reglas claras para los inversionistas y el público en general.
- Se promueven y fortalecen las asociaciones sociales entre el Gobierno y las Primeras Naciones, y entre grupos de Primeras Naciones.
- Se estimula la autonomía económica aborígen.
- Se entabla una relación nueva y más progresista con los pueblos aborígenes, basada en el respeto mutuo y la confianza.
- Se evitan pleitos costosos.
- Se fomentan las inversiones y el empleo.

millón que gaste el Gobierno en la resolución de las reivindicaciones.

La estabilidad económica creará un clima estimulante para la inversión privada, que favorecerá el aumento de la actividad económica y conducirá al establecimiento de nuevas asociaciones entre grupos aborígenes y no aborígenes.

En términos financieros, el Gobierno federal encabeza el proceso de establecer acuerdos de participación en los costos con la provincia o territorio correspondiente a fin de apoyar financieramente la resolución de reivindicaciones y eliminar la incertidumbre. En la actualidad, el Gobierno federal tiene acuerdos de participación en los costos con todas las provincias que intervienen en negociaciones de reivindicaciones territoriales globales.

## REIVINDICACIONES PARTICULARES

Generalidades y fundamentos de la política

La política canadiense en materia de reivindicaciones particulares se formuló a fin de que las Primeras Naciones trataran debidamente sus reivindicaciones en negociaciones con el Gobierno en vez de llevarlas a los tribunales. Las reivindicaciones se aceptan cuando se determina que el Gobierno de Canadá ha faltado a sus obligaciones legales con una Primera Nación. Puede tratarse:

- del incumplimiento de un tratado u otro acuerdo;
- del incumplimiento de una obligación dimanante de la *Ley relativa a los indígenas* o de otras leyes o reglamentos;
- del incumplimiento de una obligación resultante de la administración de fondos u otros bienes de una Primera Nación;
- de la venta o alienación ilegal de tierras de una Primera Nación.

Si una reivindicación particular se rechaza a efectos de negociación porque el Gobierno de Canadá determina que la reivindicación no cumple ninguno de los criterios de admisibilidad, la Primera Nación tiene las siguientes opciones: volver a presentar la reivindicación con nuevas pruebas y/o argumentos jurídicos; entablar litigio, o elevar una petición a la Comisión sobre las Reivindicaciones Particulares de los Indígenas solicitando una investigación. Ésta es una comisión federal independiente encargada de efectuar investigaciones y formular recomendaciones sobre la validez de reivindicaciones no aceptadas por el Gobierno de Canadá, así como sobre los criterios de compensación que corresponde aplicar en la negociación, en caso que exista desacuerdo sobre este tema.

## Evolución de la política sobre las reivindicaciones particulares

En 1973, el Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá (MAINC) creó la *Oficina de Reivindicaciones de los Pueblos Aborígenes* para tratar las reivindicaciones territoriales tanto globales como particulares. Sin embargo, hasta 1981 sólo se habían resuelto 12 de las aproximadamente 250 reivindicaciones particulares presentadas al Gobierno. En consecuencia, se dio comienzo a un amplio proceso de consulta con líderes de las Primeras Naciones a fin de encontrar formas viables de mejorar tanto la política como el proceso. Posteriormente, el Gobierno decidió no seguir aplicando la ley de prescripción ni la doctrina de la inercia (reglas del *common law* que permiten a los tribunales rechazar demandas cuando los demandantes ha esperado demasiado tiempo para presentarlas) en relación a las reivindicaciones territoriales aborígenes. Ambas políticas habían impedido que se aceptaran varias reivindicaciones particulares, provocando críticas de líderes de Primeras Naciones.



## RESUMEN DEL PROCESO DE TRATAMIENTO DE REIVINDICACIONES PARTICULARES

ETAPAS	PROCESO
Presentación de la reivindicación	La Primera Nación inicia el proceso, presentando oficialmente una reivindicación.
Investigación de la reivindicación	El Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá hace una evaluación de la reivindicación para determinar si es admisible a efectos de la negociación. El Ministerio de Justicia de Canadá emite una opinión legal.
Aceptación o rechazo de la reivindicación	El Gobierno de Canadá informa a la Primera Nación de su decisión. Si no se detecta ningún incumplimiento de una obligación legal, la Primera Nación puede añadir más información al expediente, pedir a la Comisión sobre las Reivindicaciones Particulares de los Indígenas que intervenga, o interponer una acción judicial. Si se detecta el incumplimiento de una obligación legal, se entablan las negociaciones.
Negociaciones	Tras definir el marco general de las negociaciones, las partes tratan de concertar un acuerdo de resolución. Una vez ratificado, el acuerdo de resolución es ejecutado por el Ministro de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá. En general, el fin de las negociaciones se celebra con una ceremonia de firma.
Implementación	Se procede a la cesión de tierras o a la transferencia de fondos, según corresponda.

En 1991, a raíz de otras consultas con líderes de Primeras Naciones, el Gobierno de Canadá modificó nuevamente el proceso de resolución de reivindicaciones particulares. Por ejemplo, cuadruplicó los fondos destinados a compensaciones de reivindicaciones territoriales particulares (de 15 a 60 millones de dólares); estableció un proceso "expedito" para las reivindicaciones de menor monto (menos de 500.000 dólares); dejó sin efecto la limitación del número de reivindicaciones en negociación simultánea, y estableció la Comisión sobre las Reivindicaciones Particulares de los Indígenas.

Al 31 de marzo del 2003, se habían recibido 1.185 reivindicaciones particulares; 540 casos estaban en examen; 112 estaban en negociación (93 negociaciones activas y 19 inactivas), y se habían resuelto 251 reivindicaciones. Los 282 casos restantes se han tratado de diversas maneras alternativas. Gracias a los acuerdos de reivindicaciones particulares, las Primeras Naciones han recibido más de 1.700 millones de dólares, así como la capacidad de adquirir 3.486.372 acres de tierra. De estos recursos

entregados a las Primeras Naciones, la parte aportada por el Gobierno federal consistió en 1.520 millones de dólares y 2.523.717 acres de tierra. Las provincias contribuyeron con 278,4 millones de dólares y 962.655 acres de tierra.

### Orientaciones futuras:

El 13 de junio del 2002, el Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá introdujo el proyecto de *Ley sobre la resolución de reivindicaciones particulares*. Esta ley tiene el objeto de facilitar la resolución de reivindicaciones particulares en todo el país y establecer un proceso más transparente, eficaz y equitativo.

El proyecto de ley prevé el establecimiento del Centro Canadiense para la Resolución Independiente de Reivindicaciones Particulares de las Primeras Naciones, en reemplazo de la Comisión sobre las Reivindicaciones Particulares de los Indígenas, y comprendería una división de Comisión y una división de Tribunal con dos funciones distintas: la



Comisión tendría el objeto de facilitar las negociaciones y, el Tribunal, resolver litigios. La Comisión permitiría tratar todas las reivindicaciones independientemente de los importes en juego, utilizando diversos mecanismos de resolución de controversias para ayudar a las partes a llegar a un acuerdo definitivo. Por su lado, el tribunal jurisdiccional serviría a las Primeras Naciones de último recurso y emitiría decisiones vinculantes y definitivas sobre la validez de las reivindicaciones particulares rechazadas por el Gobierno de Canadá, pudiendo determinar compensaciones financieras para reivindicaciones aceptadas hasta un máximo de 10 millones de dólares. Un examen de las reivindicaciones particulares resueltas hasta la fecha muestra que la mayoría está debajo del umbral de 7 millones.

## OTRAS REIVINDICACIONES

Éstas son reivindicaciones que, a pesar de tener una base legítima, no cumplen los criterios establecidos para las reivindicaciones globales ni para las particulares. Por "base legítima", el Gobierno de Canadá entiende obligaciones morales en vez de jurídicamente vinculantes (como es el caso de las reivindicaciones particulares o globales). Fundamentalmente son de dos tipos:

- 1) Reivindicaciones relacionadas con títulos ancestrales: se trata de casos en que el título ancestral se trató por medios jurídicos pero no cumplió normas razonables para el tiempo en que se firmaron.
- 2) Reivindicaciones relacionadas con la responsabilidad del Gobierno federal: son las que no cumplen los criterios establecidos para las reivindicaciones particulares pero el Gobierno estima que hay razones de orden moral para aceptarlas y tratarlas por medios jurídicos alternativos.



# 3. El Proceso de Tratamiento de Reivindicaciones Territoriales Globales

Las reivindicaciones territoriales globales son negociadas por el Gobierno federal, el Gobierno provincial o territorial que corresponda y el grupo aborígen. La Dirección General de Reivindicaciones Globales del MAINC representa al Gobierno federal en las negociaciones con grupos aborígenes del exterior de la provincia de Colombia Británica (la Oficina Federal de Negociación de Tratados se encarga de las reivindicaciones en Colombia Británica). En general, un equipo federal básico se compone de un Negociador Federal Principal, un asesor jurídico y varios otros negociadores o analistas.

A medida que progresan las negociaciones y surgen nuevas cuestiones, intervienen representantes de diferentes ministerios y organismos federales – entre ellos la Agencia de Parques de Canadá, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Pesca y Océanos, el Ministerio de Recursos Naturales, el Ministerio del Patrimonio Cultural de Canadá – ya sea uniéndose al equipo federal en persona o formulando recomendaciones y directrices.

## LAS SEIS ETAPAS DEL PROCESO DE TRATAMIENTO DE UNA REIVINDICACIÓN

### 1. Presentación de la reivindicación

El proceso comienza con la preparación de un enunciado de la reivindicación, al que se adjuntan materiales de apoyo. En el enunciado se identifica el grupo aborígen y el área geográfica general de su territorio tradicional.

### Finalidad del proceso

Los Gobiernos federal y provincial o territorial y el grupo aborígen que participan en el procedimiento de tratamiento de una reivindicación territorial global en general esperan alcanzar los siguientes objetivos (que pueden variar según el grupo):

- Eliminar incertidumbres acerca de la propiedad, utilización y administración de tierras y recursos.
- Clarificar los derechos y deberes de los Gobiernos federal y provincial o territorial y del grupo aborígen.
- Establecer los derechos y deberes que tendrán otros canadienses con respecto a las tierras que reclama el grupo aborígen.
- Determinar el modo y la medida en que los Gobiernos federal y provincial o territorial y el grupo aborígen administrarán las tierras y recursos, tanto en el exterior como en el interior del área objeto del acuerdo.
- Establecer un conjunto claro de reglas sobre el autogobierno aborígen (facultades y jurisdicción) y el modo en que dichas reglas funcionarán con respecto a las facultades y jurisdicciones de otros niveles de gobierno.
- Determinar el importe y los plazos del pago que el Gobierno federal hará al grupo aborígen.
- Apoyar y fortalecer los estilos de vida de los grupos aborígenes, que pueden incluir relaciones tradicionales y sostenibles con la tierra.

Según la política canadiense en materia de reivindicaciones territoriales globales, una reivindicación bien sustentada presenta los siguientes elementos:

- Alegaciones claras
- Pruebas en apoyo de las alegaciones
- Buen índice de documentos
- Índice de los documentos objeto de investigación
- Número de comunidades aborígenes que participan en la reivindicación
- Población del grupo que presenta la reivindicación
- Área geográfica de la reivindicación
- Un plan para tratar posibles controversias que surjan de reivindicaciones coincidentes de grupos aborígenes vecinos



Los elementos de prueba se pueden encontrar en fuentes locales como las siguientes: registros de la Oficina del Consejo de Comunidad; registros de iglesias; cementerios; certificados de nacimiento, bautismo, matrimonio y defunción; registro o diarios de misiones; documentos generales; informes impresos; historias de las iglesias; organizaciones aborígenes; gobierno local y museos históricos locales; títulos de propiedad de tierra o registro de bienes raíces; registros de gobiernos provinciales; archivos provinciales; museos, bibliotecas, archivos y colecciones privadas, y oficinas regionales y distritales del Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá.

Las fuentes federales de elementos de prueba pueden incluir *los Archivos Nacionales de Canadá*, documentos del *Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá*, Secretaría de Estado, *Dirección General de Asuntos del Norte* y del *Ministerio de Ciudadanía e Inmigración*; documentos sobre la Nueva Francia; archivos militares y sobre la colonia británica; antiguos documentos sobre tierras; documentos sobre el comercio de pieles, documentos sobre iglesias, documentos del Primer Ministro, documentos de misioneros, exploradores y otros; imágenes, mapas y archivos de películas, y varias otras.

## 2. Aceptación de la reivindicación

El Ministro de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, con el asesoramiento del Ministro de Justicia, toma la decisión final sobre si una reivindicación territorial global presentada por un grupo aborígen será aceptada para negociación.

Evaluar una reivindicación para determinar si se la acepta para negociación requiere un profundo análisis del caso presentado por el grupo aborígen. El Gobierno examina e investiga toda la información que presenta el grupo aborígen. Una vez concluido el proceso de examen e investigación, el Gobierno envía sus

propias constataciones al grupo aborígen reclamante, junto con una carta explicativa en que indica si es necesario hacer más investigaciones. En algunos casos, el proceso de evaluación puede llevar un tiempo prolongado, en particularmente cuando implica corroborar investigaciones arqueológicas.

Si la reivindicación no se acepta a efectos de negociación, el Ministro explicará las razones del rechazo al grupo aborígen en forma minuciosa y detallada.

## 3. Acuerdo marco

Una vez aceptada la reivindicación, el grupo aborígen y los Gobiernos federal y provincial o territorial inician una primera ronda de negociaciones para determinar los temas que se tratarán en las negociaciones para el acuerdo.

En esencia, el acuerdo marco sirve como agenda para las negociaciones, ya que enumera todos los temas sustanciales que se deberán cubrir en mayor detalle a medida que avancen las negociaciones. Durante esta primera etapa de negociación, las partes acuerdan los temas que se analizarán y el modo de tratarlos, así como un plan de trabajo para alcanzar un acuerdo de principio.

Cada reivindicación es un caso único y, por lo tanto, los temas que son importantes para un grupo aborígen pueden no serlo para otro. Por ejemplo, para un grupo los derechos de explotación de recursos tradicionales tales como el caribú pueden ser fundamentales; para otro, los derechos de cosecha de plantas medicinales pueden ser más importantes.

## 4. Acuerdo de principio

Éste es el momento de las tratativas, la etapa en que las partes llegan a acuerdos sobre la esencia de los asuntos que formarán el acuerdo definitivo. El acuerdo de principio es el resultado de un examen riguroso y detallado de



los asuntos identificados en el acuerdo marco. Debe contener los puntos más importantes sobre los que tienen que estar de acuerdo las partes. Las partes deben establecer un procedimiento para la ratificación del acuerdo de principio y el acuerdo definitivo, y establecer un mecanismo para elaborar un plan de implementación.

## 5. Acuerdo definitivo y ratificación

A medida que avanzan las negociaciones, pasando del acuerdo marco, al acuerdo de principio y al acuerdo definitivo, la naturaleza y la especialización de las consultas evolucionan a la par. En las negociaciones de acuerdos definitivos, el Gobierno de Canadá recurre al asesoramiento de consultores y grupos de trabajo para garantizar que se evalúen los aspectos jurídicos, económicos, medioambientales, laborales, sociales y relacionados con los recursos, y que las partes estén de acuerdo en esos puntos. Todos los grupos disponen de un foro público para compartir información con personas interesadas a nivel local y con negociadores federales y provinciales, y ofrecer asesoramiento sobre los asuntos que se están negociando.

Los negociadores del Gobierno deben exponer claramente las posiciones e intereses oficiales, dar información básica sobre los puntos en discusión e informar a los diferentes Grupos de Trabajo sobre el estado de las negociaciones en todo momento. Durante las negociaciones que preceden al acuerdo definitivo no debería ser necesario renegociar los términos y condiciones acordados en el acuerdo de principio.

## 6. Implementación

Las partes elaboran estrategias para establecer todas las disposiciones del acuerdo definitivo. Junto con la redacción de los escritos jurídicos y los títulos de propiedad de las tierras, ésta puede ser una de las tareas más complejas y

que toman más tiempo del proceso de negociación.

El proceso de implementación consta de dos etapas:

- el plan de implementación
- la vigilancia y administración de las actividades convenidas.

Los planes de implementación son documentos separados del acuerdo definitivo y no están protegidos por la Constitución. Los negociadores de la implementación participan en el proceso en la etapa del acuerdo de principio y el plan de implementación comienza a tomar forma a medida que el acuerdo definitivo se acerca a su conclusión. El acuerdo definitivo indica lo que se debe hacer para ejecutar el tratado, mientras que el plan especifica quién debe hacer las tareas indicadas, cuándo deben hacerse y qué recursos se ofrecerán para hacerlas. Por ejemplo, un acuerdo puede exigir la creación de un comité conjunto de administración de pesquerías. En tal caso, el plan de implementación incluiría los siguientes detalles:

- procedimiento para el establecimiento del comité;
- cuántos miembros representarán a cada parte y qué mecanismos se usarán para designarlos;
- procedimientos, políticas y guías de las actividades;
- los fondos para asignar al comité a lo largo de determinados períodos de tiempo.

La administración de la implementación debe ser un proceso continuo, iterativo, caracterizado por una vigilancia regular, retroinformación y medidas correctivas. Las partes deben concentrarse en la letra y el espíritu de las obligaciones contenidas en el acuerdo definitivo, manteniendo una relación de trabajo sólida y resolviendo los problemas de implementación antes de que se transformen en controversias.

Al comienzo de la administración de la implementación, se crean las juntas o comisiones indicadas en el acuerdo de la reivindicación territorial global, se procesan los nombramientos de los integrantes de esos órganos, se empiezan a otorgar los fondos para emprender las actividades indicadas, se comienza a seguir la marcha del progreso que se realice y se preparan informes sobre el cumplimiento de las obligaciones. En el caso de los acuerdos de autonomía gubernamental, los grupos aborígenes comenzarán a ejercer sus jurisdicciones tal como estipulado en dichos acuerdos y en los documentos de implementación. Se establecen los comités de implementación y se celebran reuniones con las otras partes para discutir las cuestiones de implementación.

En las disposiciones generales del plan de implementación, se puede establecer un mecanismo para vigilar el proceso de implementación del acuerdo, pero de costumbre se requiere una sección especial en dicho plan. La vigilancia comporta supervisar el progreso de la implementación; abordar los problemas relacionados con la implementación; modificar el plan de implementación a medida que evolucionen las circunstancias, y realizar revisiones periódicas.

### La Comisión de Tratados de Colombia Británica (CTCB)

La CTCB está integrada por cuatro Comisionados y un Comisionado en Jefe, que representan a sus tres fundadores y principales interesados del modo siguiente: dos representantes de la Cumbre de las Primeras Naciones, uno del Gobierno de Colombia Británica y uno del Gobierno Federal. Los Comisionados tienen la responsabilidad de nombrar al Comisionado en Jefe que será el director general de la CTCB a tiempo completo y presidirá sus reuniones. Todos los nombramientos son efectuados por el Vicegobernador General de Colombia Británica en Consejo, el Gobernador General de Canadá en Consejo y la Cumbre de las Primeras Naciones. Los Comisionados son designados por un período de dos años y, el Comisionado en Jefe, por un período de tres años.

## EL PROCESO EN COLOMBIA BRITÁNICA

A diferencia de los procesos de tratamiento de reivindicaciones territoriales globales que se llevan a cabo en el resto de Canadá, en la provincia de Colombia Británica el Gobierno federal no acepta ni rechaza reivindicaciones. En su lugar, la Comisión de Tratados de Colombia Británica (CTCB) supervisa un procedimiento que, por lo menos en sus dos primeras etapas, es mucho menos formal que en el resto del país.

Esto se debe en parte a que tanto el Gobierno federal como el provincial reconocen la verosimilitud de que los derechos ancestrales no se hayan extinguido en gran parte de Colombia Británica.

La CTCB es el guardián independiente del proceso de tratados de Colombia Británica. Su rol principal es supervisar el proceso de negociación para asegurar que las partes sean eficaces y hagan progresos en las negociaciones. Al poner en práctica las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre las Reivindicaciones en Colombia Británica, la Comisión de Tratados cumple tres funciones - facilitación, financiamiento y educación e información del público.

## EL PROCESO DE LA CTCB – Etapas 1 y 2

1. Declaración de Intención: una Primera Nación presenta ante la CTCB una Declaración de la Intención de negociar con los Gobiernos de Canadá y Colombia Británica. La Declaración de Intención debe:

- identificar el órgano administrativo de la Primera Nación y las personas que éste representa;
- demostrar que ese órgano administrativo ha sido debidamente mandatado para integrar el proceso de negociación de tratados;
- describir la región geográfica que corresponde al territorio ancestral que ocupa la Primera Nación en Colombia Británica;



- indicar todo traslape que exista con los territorios de otras Primeras Naciones.

2. Preparativos de la negociación: la CTCB debe convocar una primera reunión de las tres partes dentro de los 45 días siguientes a la aceptación de la Declaración de Intención. Esta reunión permite a la CTCB y a las partes intercambiar información, determinar los criterios que servirán para determinar el grado de preparación de las partes para negociar y, en general, definir las cuestiones que causan problema. Cada una de las partes debe establecer que:

- tiene la firme intención de negociar;
- ha designado un negociador competente que ha recibido un mandato claro;
- posee suficientes recursos para llevar a cabo las negociaciones;
- ha establecido modalidades para la ratificación de los acuerdos.

Las etapas 3 a 6 son en su mayor parte idénticas a las del resto de país. La CTCB puede prestar servicios de resolución de controversias a lo largo del proceso si así lo solicitan las partes para determinada serie de negociaciones.

## ESTRUCTURA DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE REIVINDICACIONES TERRITORIALES GLOBALES EN CANADÁ

### Mesa Principal

En la Mesa Principal es donde se llevan a cabo las negociaciones de fondo, en presencia de los Negociadores Jefes de todas las partes. Las negociaciones de la Mesa Principal pueden estar abiertas al público y a los medios de comunicación, como suele hacerse en el proceso de tratados de Colombia Británica. Sin embargo, en ciertas sesiones, los negociadores necesitan privacidad para intercambiar

opiniones en forma más discreta, aplicar la técnica de tormenta de ideas y estudiar alternativas para solucionar desacuerdos, lejos del escrutinio público.

### Grupos de trabajo

En un proceso típico de negociación de reivindicaciones territoriales se tratan cientos de temas, pero la mayor parte del trabajo técnico y detallado lo realizan grupos de trabajo cuya función principal consiste en dedicarse a cuestiones prácticas más que estratégicas.

La Mesa Principal crea los grupos de trabajo y supervisa su funcionamiento. El trabajo de los grupos debe ser aprobado por los Negociadores Jefes. Este modelo funciona bien porque deja las cuestiones técnicas en manos de expertos que pueden buscar soluciones prácticas para problemas específicos. A menudo los grupos de trabajo pueden encontrar soluciones para problemas que los Negociadores Jefes consideran casi insolubles. Además, los grupos de trabajo se encargan de circunscribir el alcance de las cuestiones antes de que éstas se planteen a la Mesa Principal para continuar el análisis y proceder a la toma de decisiones.

### Redacción de documentos jurídicos

A medida que las negociaciones evolucionan a partir de un examen general de intereses hasta llegar a acuerdos sobre cuestiones específicas, la tarea de redacción de documentos jurídicos va adquiriendo cada vez mayor importancia. Los textos del acuerdo de principio y del acuerdo definitivo deben reflejar con exactitud y precisión todos los acuerdos a que fueron llegando las partes sobre cada una de las cuestiones presentadas a la Mesa. Las partes tienen que trabajar juntas en la redacción de acuerdos sobre asuntos sumamente contenciosos en un lenguaje jurídico que debe resistir el paso del tiempo. Si bien gran parte de la redacción técnica la puede hacer un

pequeño grupo con conocimientos jurídicos, su trabajo debe ser aprobado – y a veces renegociado - por los Negociadores Jefes en la Mesa Principal.

## OTROS ASPECTOS DEL PROCESO DE TRATAMIENTO DE REIVINDICACIONES TERRITORIALES GLOBALES

### Aspectos financieros: costos de preparación y negociación

El Gobierno federal proporciona financiación en forma de contribución a las Primeras Naciones interesadas en presentar reivindicaciones territoriales de acuerdo con las políticas federales en la materia. Esas contribuciones cubren los costos de las investigaciones históricas, jurídicas y de títulos de tierras que ayudan al grupo aborígen a presentar su reivindicación. Dependiendo de la complejidad de la reivindicación, la contribución para la investigación podría alcanzar un máximo de 3,5 millones de dólares en total, distribuidos en varios años fiscales.

Cuando el MAINC aprueba una reivindicación aborígen a efectos de negociación, la financiación en forma de contribución se termina. Un préstamo del Gobierno permite entonces que la parte aborígen cubra los gastos relacionados con las negociaciones. La financiación en forma de préstamos continuará a lo largo del proceso o hasta que el MAINC decida poner fin a un proceso que no demuestra progresar. La política actual, que está en revisión, es que el préstamo es recuperable como primer cargo al resolverse la reivindicación, a menos que se indique otra cosa en el acuerdo definitivo de resolución de la reivindicación concertado entre las partes de la negociación. Los gobiernos provinciales y territoriales también contribuyen a cubrir los costos de resolución de reivindicaciones

territoriales pero el porcentaje de su aporte es menor que la contribución federal.

En el proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales se atienden cuestiones y asuntos complejos. Por esa razón, suele ser prolongado. Alcanzar un acuerdo definitivo puede tomar de 5 a 20 años, y el costo de negociación de una reivindicación territorial global oscila entre 15 y 50 millones de dólares.

### Remuneraciones y otros costos

El Gobierno federal reconoce que las negociaciones de reivindicaciones territoriales globales son suficientemente complejas para exigir la dedicación a tiempo completo de varias personas del grupo aborígen, y varias otras a tiempo parcial. Los pagos de salarios y beneficios se deducen del acuerdo financiero final. A medida que avanzan las negociaciones, es probable que aumente el número de personas del equipo negociador aborígen, pero la financiación del equipo aborígen a menudo está limitada a la cobertura de los gastos de cinco personas (composición típica de un equipo). El grupo aborígen puede integrar al equipo tantos miembros como estime conveniente, pero tendrá que hacerlo a su propio costo.

Generalmente los costos más altos son los gastos judiciales, de consultoría y de viajes. En Canadá, normalmente los costos de viaje son altos debido a la extensión del país y a la lejanía de algunas comunidades aborígenes. A medida que progresan las negociaciones, con frecuencia es necesario recurrir a servicios externos y consultores, así como asesoramiento jurídico especializado.

Una vez comenzadas las negociaciones, el grupo aborígen debe comprometerse a presentar regularmente informes de progreso y estados de situación financiera y a colaborar con auditorías anuales efectuadas por el Gobierno federal para asegurar una buena administración financiera.



Los gastos aceptables incluyen lo siguiente:

- viajes, hospedaje y comidas
- aranceles legales y profesionales
- consultorías
- interpretación y traducción
- estudios topográficos
- información y educación del público
- administración y gastos relacionados

Se aplican algunas restricciones al préstamo que otorga el Gobierno al grupo aborígen. Por ejemplo, los fondos del préstamo no pueden usarse para demandar a la Corona ni a ninguna otra entidad sin una autorización escrita del Ministro de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá.

## Traslapos

Los territorios ancestrales pueden coincidir y, de hecho, lo hacen. Esto es particularmente cierto en Colombia Británica, donde a menudo existen muchas reivindicaciones relativas a las mismas tierras. Los traslapos pueden deberse a diversas causas: la costumbre de compartir territorios para el uso de determinados

recursos, desplazamientos de familias o tribus, o conflictos de larga data. En los casos en que el traslazo refleja la costumbre de compartir tierras entre grupos aborígenes, esta situación se puede reconocer a efectos del tratado.

Cuando un grupo aborígen comienza las negociaciones de un tratado, debe estar investido de la autoridad para hablar en representación del territorio ancestral y los recursos que reclama. Si existen traslazos importantes sin resolver, esa autoridad se verá cuestionada. Para que el grupo aborígen pueda avanzar en las negociaciones del tratado, los traslazos deben resolverse de tal forma que las partes puedan hacer acuerdos sin temer la competencia de otra reivindicación del territorio o recurso.

Lo ideal es que las reivindicaciones aborígenes que compiten por un mismo territorio se resuelvan antes de llegar al acuerdo de principio, pero éste no es un requisito obligatorio.

## Acuerdos de medidas provisionarias

El Gobierno de Canadá apoya el procedimiento progresivo en el establecimiento de los tratados que contribuyen a la gobernanza y al desarrollo económico. Esos enfoques, graduales y adaptados a cada caso, tienen que elaborarse con el aporte de todas las partes y reflejar objetivos y expectativas colectivas.

Las medidas graduales apropiadas pueden desempeñar un rol significativo en el desarrollo de la experiencia y capacidad que los grupos aborígenes necesitan para participar productivamente en las negociaciones de tratados. En las comunidades aborígenes, tales medidas pueden contribuir también a una mayor comprensión de algunas de las posibles ventajas que ofrece un tratado. Las medidas graduales, innovadoras y prácticas pueden ser herramientas eficaces para asegurar que el proceso de negociación de tratados se

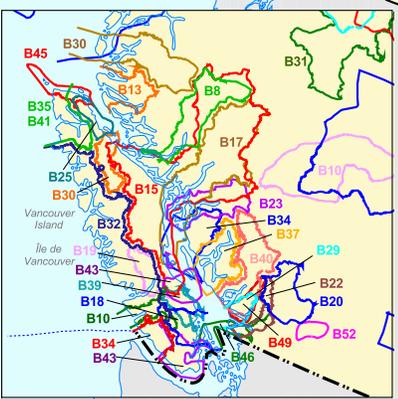
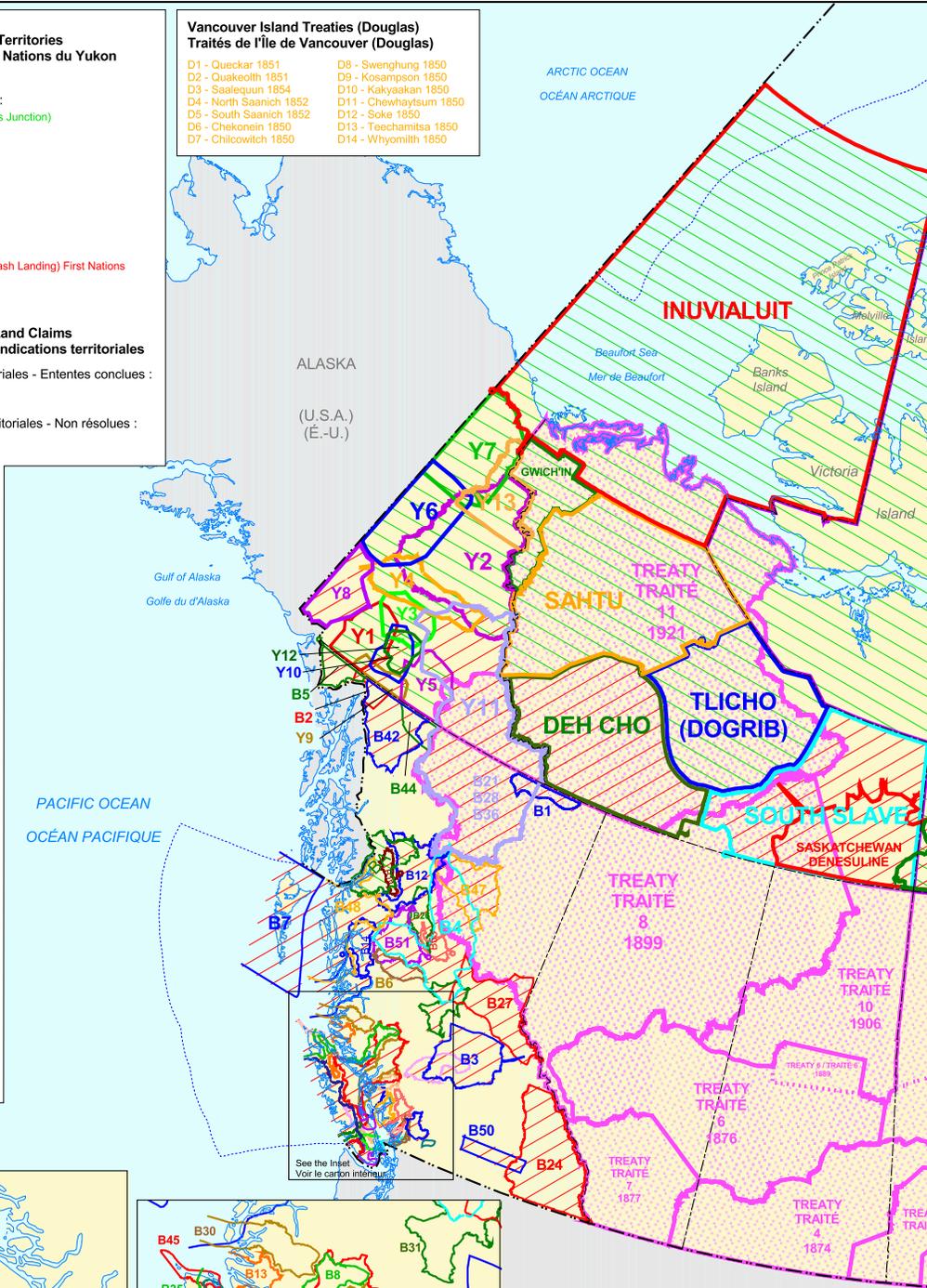
### Método para resolver conflictos resultantes de reivindicaciones territoriales parcialmente coincidentes

- en el caso de reivindicaciones territoriales que se traslapan, los grupos aborígenes prefieren resolver las controversias por medio de comités de negociación formados por líderes comunitarios y ancianos;
- si dos o más grupos aborígenes no pueden lograr un acuerdo, el Gobierno canadiense ofrecerá su ayuda, generalmente dándoles apoyo financiero para obtener servicios de mediación neutral o facilitación;
- en los casos en que los grupos reclamantes coincidentes prefieran una intervención gubernamental, el Gobierno de Canadá entablará conversaciones sobre el traslazo a invitación de los grupos en cuestión;
- en los casos en que fracasen todos los intentos de solucionar traslazos, pueden agregarse cláusulas de no derogación a los acuerdos, estipulando que éstos se hicieron sin perjuicio de los derechos de los grupos que presentan reivindicaciones parcialmente coincidentes;
- actualmente, los grupos aborígenes están explorando otros enfoques para solucionar entre ellos las controversias territoriales, en forma aceptable para los Gobiernos federal y provincial o territorial.



- Yukon First Nation Traditional Territories / Territoires Traditionnels des Premières Nations du Yukon**
- Settled Traditional Territories / Territoires Traditionnels - Ententes conclues:**
- Y1 - Champagne & Aishihik First Nations (Haines Junction)
  - Y2 - First Nation of Na-Cho Nyak Dun (Mayo)
  - Y3 - Little Salmon / Carmacks First Nations
  - Y4 - Selkirk First Nation (Pelly Crossing)
  - Y5 - Teslin Tlingit Council
  - Y6 - Tron Dek Hwetch'in First Nations (Dawson)
  - Y7 - Vuntut Gwich'in First Nation (Old Crow)
  - Y12 - Ta'an Kwach'an Council (Lake Laberge)
  - Y13 - Tetlit Gwich'in Tribal Council
- Unsettled Traditional Territories / Territoires Traditionnels - Non résolues:**
- Y8 - White River (Beaver Creek) / Klunne (Burwash Landing) First Nations
  - Y9 - Carcross / Tagish First Nation
  - Y10 - Kwanlin Dun First Nation (Whitehorse)
  - Y11 - Kaska Dene Nation
- B.C. Treaty Negotiations - Land Claims / Négociations du traité de la C.-B.- Revendications territoriales**
- Settled Land Claims / Revendications territoriales - Ententes conclues :**
- BA - Nisga'a Lisims Government
- Unsettled Land Claims / Revendications territoriales - Non résolues :**
- B1 - Acho Dene Koe First Nation
  - B2 - Carcross/Tagish First Nation
  - B3 - Cariboo Tribal Council
  - B4 - Carrier Sekani Tribal Council
  - B5 - Champagne and Aishihik First Nations
  - B6 - Cheslatta Carrier Nation
  - B7 - Haida Nation
  - B8 - Da'naxda'xw / Awaetala Nation
  - B9 - Ditidaht First Nation
  - B10 - Esketemc First Nation (Alkali Lake)
  - B11 - Gitanyow Hereditary Chiefs
  - B12 - Gitksan Hereditary Chiefs
  - B13 - Gwa'-Sala-Nakwaxda'xw Nation
  - B14 - Haisla Nation
  - B15 - Hamatla Treaty Society
  - B16 - Heiltsuk Nation
  - B17 - Homalco Band
  - B18 - Hul'qum'num Treaty Group
  - B19 - Hupacasath First Nation
  - B20 - In-SHUCh-eh Council
  - B21 - Kaska Dene Council
  - B22 - Katzie Indian Band
  - B23 - Klahoose Nation
  - B24 - Klunaxa / Kinbasket Treaty Council
  - B25 - Kwakwaka'wakw First Nation
  - B26 - Lake Babine Nation
  - B27 - Lheidli T'enneh Band
  - B28 - Liard First Nation
  - B29 - Musqueam Nation
  - B30 - Namgis First Nation
  - B31 - Nazko Indian Band
  - B32 - Nuu-chah-nulth Tribal Council
  - B33 - Owekeeno Nation
  - B34 - Pacheedaht First Nation
  - B35 - Quatsino First Nation
  - B36 - Ross River Dena Council
  - B37 - Sechelt Nation
  - B38 - Sliammon Indian Band
  - B39 - Snuneymuxw First Nation
  - B40 - Squamish Nation
  - B41 - Stó:Lo Nation
  - B42 - Taku River Tlingit Tribal Council
  - B43 - Te'Mexw Treaty Association
  - B44 - Teslin Tlingit Council
  - B45 - Tl'atlashtwaia First Nation
  - B46 - Tsawwassen First Nation
  - B47 - Tsay Keh Dene Band
  - B48 - Tsimshian Nation
  - B49 - Tseil-Waututh Nation
  - B50 - Westbank First Nation
  - B51 - Wet'suwet'en Hereditary Chiefs
  - B52 - Yale First Nation
  - B53 - Yekooche First Nation

- Vancouver Island Treaties (Douglas) / Traités de l'île de Vancouver (Douglas)**
- |                         |                        |
|-------------------------|------------------------|
| D1 - Quecar 1851        | D8 - Swenghung 1850    |
| D2 - Quakeoith 1851     | D9 - Kosampson 1850    |
| D3 - Saalequun 1854     | D10 - Kakyakam 1850    |
| D4 - North Saanich 1852 | D11 - Chewhaysum 1850  |
| D5 - South Saanich 1852 | D12 - Soke 1850        |
| D6 - Chekonein 1850     | D13 - Teechamitsa 1850 |
| D7 - Chilcowich 1850    | D14 - Whyomilth 1850   |



The lines on this map represent the approximate boundaries of traditional territories described in First Nation Statements of Intent to negotiate treaties which have been submitted to, and accepted by the B.C. Treaty Commission. They are illustrative only and may be updated in the future. Publication of this map does not imply that the First Nations, the Province of BC, or the Government of Canada have agreed to the boundaries shown.

Les lignes sur cette carte représentent les limites approximatives des territoires traditionnels décrites dans la Déclaration d'intention des Premières Nations pour négocier les traités qui ont été soumis et acceptés par la Commission du traité de la C.-B. Elles sont seulement illustratives et peuvent être mises à jour dans le futur. La publication de cette carte n'implique pas que les Premières Nations, la province de la C.-B., ou le Gouvernement du Canada ont consenti aux limites montrées.

UNITED STATES OF AMERICA / ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE



**Canada** Natural Resources Canada / Ressources naturelles Canada

**Treaties and Comprehensive Land Claims in Canada**  
**Traité et revendications territoriales globales au Canada**

October 2003 Edition / Édition octobre 2003

Produced by Legal Surveys Division, Geomatics Canada, Natural Resources Canada.  
 Préparé par la Division des levés officiels, Géomatique Canada, Ressources naturelles Canada.

© 2003. Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada.  
 © 2003. Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

Scale 1:18 000 000 or one centimetre represents 180 kilometres  
 Echelle 1: 18 000 000 ou un centimètre représente 180 kilomètres

kilometres 180 0 180 360 540 kilometres

Lambert Conformal Conic Projection, Standard Parrallèles 49° N and 77° N  
 Projection conique conforme de Lambert, parallèles d'échelle conservés à 49° N et 77° N

Note: The lines on this map represent approximate boundaries for illustrative purposes.  
 Note: Les lignes sur cette carte représentent les limites approximatives à des fins d'illustration.

LEGEND	LÉGENDE
Land Claims Status / Situation actuelle des revendications territoriales	
Settled Land Claim Area	Région visée par le règlement de revendication territoriale
Unsettled Land Claim	Revendication territoriale - Non résolue
Historic Treaty	Traité historique
Historic Treaty Adhesion	Adhésion au traité historique
Peace and Friendship Treaty	Traité de paix et d'amitié
Vancouver Island Treaty (Douglas)	Traité de l'île de Vancouver (Douglas)
Provincial, Territorial Boundary	Limite provinciale ou territoriale
International Boundary	Frontière internationale
200 Mile Limit	Limite de 200 mile

Copies of this map may be obtained from Legal Surveys Division of Natural Resources Canada. Contact us by Telephone: (613) 947-0362, Email: lsdmaps@nrncan.gc.ca or visit our website at <http://www.lsd.nrncan.gc.ca>. Quote the map title.

Des copies de cette carte peuvent être obtenues auprès de la Division des levés officiels de Ressources naturelles Canada. Entrez en contact avec nous par téléphone : (613) 947-0362, E-mail : lsdmaps@nrncan.gc.ca ou visitez notre site Web à <http://www.lsd.nrncan.gc.ca>. Veuillez indiquer le titre de la carte.

Sources:  
 Department of Natural Resources Canada, Geomatics Canada, GeoAccess Division, 1992. 1:7 500 000 base map and Historic Treaties. Legal Surveys Division, 2003. Land Claim Boundaries. Indian and Northern Affairs, Federal Treaty Negotiation Office, 2000. BC Treaty Negotiations. British Columbia, Ministry of Aboriginal Affairs, Information Provision Branch, 2000. BC Treaty Negotiations. Treasury Board of Canada. Real Property Management Division, 2001. Vancouver Island Treaties.

Références:  
 Le ministère des Ressources naturelles Canada, Géomatique Canada, Division GeoAccès, 1992. Carte de base 1: 7 500 000 et traités historiques. Division des levés officiels, 2003. Limites des revendications territoriales. Affaires indiennes et du nord, Bureau de négociation du traité fédéral, 2000. Négociations du traité de la C.-B. Colombie-Britannique, Ministère des affaires autochtones, Section de l'approvisionnement en information, 2000. Négociations du traité de la C.-B. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Division de la gestion des biens immobiliers, 2001. Traités de l'île de Vancouver.



conforma a las circunstancias de cada comunidad. Los acuerdos de medidas provisionales (AMP) y las Medidas Relacionadas con los Tratados (MRT) son pasos progresivos que pueden darse hasta finalizar la resolución de una reivindicación territorial global.

Los AMP prevén la protección, administración o uso de tierras y recursos antes de que se concierten los tratados. Están concebidos para brindar ventajas inmediatas a los grupos aborígenes, servir de componentes básicos de los tratados definitivos, y ofrecer un grado mayor de certidumbre para la administración de tierras y el desarrollo económico. Los AMP pueden ofrecer fondos para la protección de tierras, estudios sobre desarrollo económico y establecimiento de empresas conjuntas, planificación del uso de las tierras, fortalecimiento de la gobernanza e iniciativas sobre el patrimonio cultural. La mayoría de los AMP tienen una duración limitada para incitar a las partes a seguir trabajando en pos de un acuerdo definitivo.

En Colombia Británica, las MRT debe estar directamente ligadas al proceso de negociación de tratados. Se refieren a asuntos fundamentales para el establecimiento de tratados definitivos y los costos se reparten entre Colombia Británica y Canadá. Por ejemplo, en acuerdos de protección de tierras se pueden reservar importantes parcelas para incluir en un posible acuerdo.

## Preparación de negociaciones

La Iniciativa de Preparación de Negociaciones (IPN) financió más de 80 propuestas en el período 2001-2002, permitiendo que los grupos aborígenes mejoraran sus capacidades para negociar las secciones relativas a tierras y recursos de sus reivindicaciones globales. De los fondos asignados, 45 por ciento se destinó a proyectos emprendidos en el marco de la Iniciativa sobre el Fortalecimiento de Capacidades de Colombia Británica. Algunos de esos proyectos tenían el objeto de compilar

información sobre recursos tradicionales, elaborar sistemas de información geográfica, planificar el desarrollo y administración de recursos, y promover la capacitación.

## Consultas con terceras partes

Diversas entidades que no intervienen en la negociación, tales como comunidades locales y empresas regionales, desempeñan un papel fundamental en el proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales globales en Canadá. La comprensión del público es necesaria para apoyar la resolución de esos asuntos pendientes desde hace tiempo. Por lo tanto, en el proceso de negociación se realizan muchas consultas con terceras partes, en que se tratan las inquietudes e intereses de todas las partes intervinientes y se fomenta el establecimiento de relaciones constructivas entre los pueblos aborígenes y las comunidades vecinas. Las consultas con terceras partes aseguran también que el acuerdo a que se llegue sea tan equilibrado como sea posible y que facilite la obtención de buenos resultados económicos para todos los participantes, indígenas y no indígenas.

En Colombia Británica, la consulta pública es una prioridad importante durante las negociaciones del tratado. Los principales grupos de interés de la provincia informan sobre los intereses de los sectores empresarial, sindical, medioambiental y recreativo, organizaciones encargadas de la fauna acuática y terrestre, y municipalidades. El Gobierno de Canadá también celebra consultas a nivel local con representantes de grupos económicos y sociales. Estas terceras partes asesoran a los negociadores sobre temas regionales específicos que se deben tomar en consideración en las negociaciones.

## Compensaciones para terceras partes

Para el Gobierno federal es importante evitar que los impactos sociales o económicos



negativos que puedan tener los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales globales afecten a terceros. Sin embargo, cuando tales impactos se producen, una compensación puede ser de rigor. Las industrias madereras y pesqueras son dos ejemplos de sectores donde los intereses económicos de terceras partes pueden verse afectados y esto tiene que ser tomado en cuenta por los negociadores federales y provinciales. A menudo se forma un comité bilateral federal/provincial para tratar estas cuestiones.

## Consultas legislativas

La ratificación de un tratado requiere legislación de nivel provincial y federal. Las medidas legislativas federales y provinciales pueden ser muy diferentes y es posible que los grupos aborígenes cuestionen ambas. Aunque no es obligatorio concordar acerca de la legislación relacionada con el tratado, si se llega a un acuerdo razonable se pueden reducir las posibilidades de futuras batallas judiciales.

## Relaciones con gobiernos locales

Dada la importancia de las relaciones intergubernamentales a nivel local, es importante desarrollar vías y medios de cooperación entre los grupos aborígenes y los órganos de gobierno locales a partir de las primeras etapas del proceso de negociación.

## Transición de la *Ley relativa a los indígenas*

Durante las negociaciones, es necesario planificar una transición gradual de las disposiciones de la *Ley relativa a los indígenas* a las disposiciones del acuerdo definitivo. Tras el establecimiento del tratado, algunos o todos los aspectos de la *Ley relativa a los indígenas* ya no se aplicarán a los miembros del grupo aborígen en cuestión. Asimismo, las partes deben buscar modos de conservar aquellos aspectos de la *Ley relativa a los indígenas* que el grupo reclamante tuviera interés en mantener.

## Acuerdos complementarios

Estos son acuerdos administrativos concertados entre el Gobierno federal o provincial y un grupo aborígen, que pueden acompañar el tratado. Sin embargo, a diferencia del tratado, estos acuerdos no tienen protección constitucional.

En general, los acuerdos complementarios son válidos por un tiempo limitado y se pueden renovar o renegociar antes de su expiración. Por ejemplo:

- acuerdos de acceso a tierras incluidas en el tratado, para el Gobierno y terceras partes
- acuerdos de buena vecindad
- acuerdos sobre la caza comercial con trampas
- acuerdos de administración de tierras y recursos dentro del territorio ancestral
- acuerdos de desarrollo económico
- acuerdo de administración de parques

## Ratificación

Para que el acuerdo definitivo tenga legitimidad comunitaria, el grupo aborígen debe ratificarlo. Se ha determinado que los referendos son la manera ideal de reforzar la validez de los acuerdos definitivos y de asegurar su aceptación por el sistema judicial en el caso de que cualquiera de las partes interesadas pudiese cuestionar su validez en el futuro. Hasta ahora, el Gobierno federal en general ha exigido una mayoría absoluta de votos favorables de los miembros de los grupos aborígenes con derecho a votación, para que el acuerdo definitivo pueda entrar en vigencia.

Además del referendo celebrado por la parte aborígen, los Gobiernos federal y provincial deben también ratificar el tratado por medio de votaciones en la Asamblea Legislativa provincial y el Parlamento federal.

En Canadá, el acuerdo definitivo se debe traducir a ambos idiomas oficiales, inglés y francés, y se puede también traducir al idioma del grupo aborígen.



## 4. Cuestiones para Negociar en el Proceso de Tratamiento de Reivindicaciones Territoriales Globales

**E**n las negociaciones de los tratados, se determina y define una gama de derechos y obligaciones, tales como intereses existentes y futuros en tierras; recursos renovables y no renovables; pesca y fauna; estructuras y autoridades de gobierno; relaciones entre leyes, y relaciones fiscales. Como la mayoría de las cuestiones examinadas recibirán protección constitucional, las disposiciones de los tratados deben resistir el paso del tiempo.

Este capítulo describe brevemente algunos de los asuntos en proceso de negociación en Canadá.

### Componente financiero

En el acuerdo definitivo, se especifica el importe total del pago que efectuará el Gobierno federal al grupo aborígen correspondiente (a través del gobierno que lo represente) como parte de la resolución de la reivindicación territorial. El importe y la forma del pago que efectuará el Gobierno federal son aspectos fundamentales, como también lo es el calendario de reembolsos del préstamo federal que permitió al grupo aborígen llevar adelante su reivindicación territorial.

### Certidumbre

Eliminar la incertidumbre acerca de la propiedad y el uso de tierras y recursos es una de las metas principales de las negociaciones sobre las reivindicaciones territoriales. Es necesario tener una definición clara de los derechos y obligaciones que incumben respectivamente a los grupos aborígenes y a otros ciudadanos en todos los aspectos del proceso de tratamiento de las

reivindicaciones territoriales globales, incluyendo las disposiciones del acuerdo definitivo.

En el pasado, el Gobierno de Canadá exigía a los grupos aborígenes que "cedieran y renunciaran" a sus derechos ancestrales indefinidos a cambio de un conjunto de derechos definidos por tratado. A esto se lo conoce como el "modelo de extinción", que muchos grupos aborígenes consideran inaceptable para los estándares actuales.

Como resultado de las negociaciones de reivindicaciones territoriales globales, en los últimos años se han elaborado nuevos enfoques para eliminar la incertidumbre, entre ellos "el modelo de derechos modificados", utilizado por primera vez en las negociaciones del Acuerdo Nisga'a, y el "modelo de no afirmación". Según el modelo de derechos modificados, los derechos ancestrales no se extinguen, sino que se modifican y transforman en los derechos enunciados y definidos en el tratado. Según el modelo de no afirmación, los derechos ancestrales no se extinguen, y el grupo aborígen acepta ejercer únicamente los derechos enunciados y definidos en el tratado y no hacer valer otros derechos ancestrales.

### Empresas comerciales de recreación

Se deben negociar los términos, condiciones y emplazamientos de posibles empresas comerciales de esparcimiento. Tales acuerdos pueden centrarse en la coadministración de las tierras provinciales o federales de la Corona, o en el acceso irrestricto a ellas, para fines de la industria de la recreación; por ejemplo, el ecoturismo y el turismo de aventura.



## Objetos culturales

En algunas negociaciones, el grupo aborígen puede considerar importante proteger sitios tradicionales que tienen significación cultural o espiritual. Estos sitios pueden incluir campamentos de pesca, factorías, antiguas misiones, sitios históricos y cementerios. Para algunos pueblos aborígenes, también pueden tener valor espiritual objetos arqueológicos tales como ropas de piel de caribú o alce, hachas de piedra y otras herramientas utilizadas por sus antepasados.

En otros casos, las partes deben identificar y enumerar los objetos culturales que los museos nacionales y/o provinciales podrían devolver al grupo aborígen. En la etapa del acuerdo de principio, las conversaciones pueden centrarse en los objetos culturales que deberían devolverse a los grupos aborígenes y los que podrían permanecer en su ubicación actual, así como disposiciones que sirvan para orientar la negociación de acuerdos de custodia entre los grupos aborígenes y el museo en cuestión.

## Solución de controversias

La solución de controversias es un elemento esencial de los tratados modernos de Canadá y la mayoría de los acuerdos definitivos dedican un capítulo a describir el proceso que se utilizará en la resolución de los conflictos que puedan surgir después del acuerdo. La solución de controversias puede comprender diversos métodos, entre ellos la negociación, la mediación y el arbitraje. El litigio es el último recurso.

## Transferencias financieras

En el caso de un acuerdo de autonomía gubernamental, las partes negocian un acuerdo (que se suele llamar acuerdo fiscal y financiero o acuerdo de transferencia financiera) que indica el importe de la

financiación que el gobierno aborígen recibiría del Gobierno de Canadá para apoyar su funcionamiento. En general, se trata de acuerdos quinquenales que contienen una descripción de los niveles de financiación, calendario de pagos, disposiciones acerca de la rendición de cuentas, intercambios de información, ajustes anuales y procedimientos de revisión y renovación.

Como el Gobierno de Canadá estima que los costos de la autonomía gubernamental deben repartirse entre los Gobiernos federal, provincial o territorial y aborígen, las partes deberán considerar también la medida en que se tomarán en cuenta las fuentes del propio Gobierno aborígen cuando se establezcan los niveles de financiación. Cabe señalar que a menudo los acuerdos sobre reivindicaciones y autonomía gubernamental permiten a los gobiernos aborígenes acceder a nuevas fuentes de ingresos, tales como la recaudación de impuestos. El objetivo general es lograr que, con el tiempo, los gobiernos aborígenes reduzcan su dependencia de las transferencias financieras.

## Recursos pesqueros

En algunas negociaciones, la pesca es un tema fundamental debido a su importancia para la dieta y cultura del grupo aborígen, y la economía de la región. En esos casos, los recursos pesqueros pueden constituir una de las cuestiones más importantes y complejas. Es posible que haya que concertar acuerdos sobre los siguientes aspectos:

- la asignación de especies de peces para alimentación, fines sociales y ceremoniales y/o para facilitar la participación en la pesca comercial;
- creación de un fideicomiso de conservación
- confirmación del rol de custodio o administrador del grupo aborígen en las pesquerías de la zona objeto del acuerdo;
- asignación de recursos dentro del grupo aborígen.

En algunas zonas del país donde se han reunido pescadores aborígenes comerciales y deportivos con funcionarios federales y provinciales en grupos de trabajo de gestión de pesquerías, se han implementado herramientas de gestión innovadoras.

## Recursos forestales

Los debates sobre este tema tratan principalmente de quién tiene el derecho de cortar árboles, dónde se realizarán esas actividades en el área objeto del acuerdo, y con qué fines. Es necesario llegar a un acuerdo, entre otros, sobre los siguientes puntos:

- la posibilidad anual de corta en las tierras objeto de la reivindicación;
- prácticas y normas forestales en las tierras objeto del tratado;
- recomendaciones sobre medidas de transición.

Por lo general, las reivindicaciones territoriales no otorgan propiedad de los árboles al grupo aborígen reclamante, excepto en tierras privadas que son objeto de tratados. En la resolución de algunas reivindicaciones territoriales, el tratado no garantiza una provisión permanente de árboles para usos individuales o comerciales, y no da derecho al grupo indígena en cuestión a recibir compensación por daño o pérdida de árboles, con excepción de aquellos situados en las tierras privadas del grupo.

En las negociaciones de otras reivindicaciones territoriales, sin embargo, los recursos forestales pueden constituir un tema fundamental, especialmente cuando el grupo indígena considera que acceder a la posesión y gestión de los bosques es uno de los objetivos principales de su reivindicación territorial (por ejemplo, para proteger bosques antiguos o estimular el desarrollo económico). En tales casos, la tenencia de los bosques se podrá negociar con el

grupo indígena fuera de las tierras objeto del acuerdo, permitiéndole una posibilidad anual de corta que deberá ser administrada, en general, según las leyes de la provincia.

## Parques y zonas protegidas

La creación, uso y administración de parques y áreas protegidas comprendidos dentro del territorio ancestral de un grupo aborígen a menudo es un asunto bastante emotivo, porque en el pasado se solían crear sin consultar al grupo aborígen afectado. A menudo, la creación de parques y zonas protegidas tenía el efecto de limitar los derechos de caza, pesca y recolección de los grupos aborígenes, como también restringir el acceso a importantes sitios culturales y espirituales.

Las cuestiones relacionadas con la negociación de este punto incluyen:

- confirmación de las demarcaciones hechas al cartografiar el territorio tradicional;
- creación de áreas de manejo especial;
- el potencial para la cosecha de recursos renovables en el interior de parques y zonas protegidas;
- cooperación en la futura planificación y administración;
- planificación de la posible creación de futuros parques y zonas protegidas comprendidos dentro el territorio tradicional.

## Plantas

Cuando las plantas son importantes para el grupo reclamante, las partes deben identificar aquellas plantas del área objeto del acuerdo sobre las cuales el grupo aborígen tiene un interés particular en enunciar el derecho de recolectar y utilizar para diversos fines, entre ellos la alimentación, medicina, expresión cultural, caza (incluyendo la caza con trampas), y pesca. Los puntos para tratar comprenden los siguientes:



### El enfoque canadiense: ¿Cómo se crearía y administraría un parque nacional en un área que es objeto de un acuerdo?

- la creación y gestión de un parque nacional en el interior de un área que es objeto de un acuerdo se haría en consulta con el grupo aborígen concernido;
- los acuerdos podrían permitir al grupo aborígen concernido que cace, coloque trampas, pesque, y recolecte plantas con fines no comerciales en el interior del parque nacional;
- cualquier modificación de los límites del parque debería ser aprobada por el grupo aborígen concernido y el Gobierno;
- si un parque es aprobado por ambas partes, podría establecerse un Comité de Administración para cuidarlo;
- el Comité podría tener representantes tanto del grupo aborígen como del Gobierno de Canadá;
- un plan de administración del parque podría ser la guía para conservar el parque y sus recursos tales como la fauna y los peces;
- si se autorizaran actividades comerciales en el parque relacionadas con la fauna y el turismo, el grupo aborígen podría tener el derecho de negar la emisión de nuevas licencias para estas actividades;
- el grupo aborígen podría tener prioridad para los empleos disponibles.

Entre las ventajas que ofrecen los acuerdos existentes de administración cooperativa, cabe mencionar:

- mayor sostenibilidad de los recursos gracias a una administración integrada;
- mejores beneficios sociales y económicos para los pueblos aborígenes locales;
- confirmación y protección de los derechos ancestrales y los derechos dimanantes de los tratados;
- disminución de los conflictos relacionados con el uso y desarrollo de recursos, gracias al ejercicio de la democracia participativa.

- la identificación de los sitios donde se pueden recolectar las plantas;
- el control (o licencias) de las personas que recolectan tales plantas.

En general, la posición del Gobierno sobre los derechos de recolección de plantas es que no se permite recolectarlas en parques nacionales o en tierras de propiedad de la Corona donde esa actividad puede oponerse a otros usos, tales como la explotación forestal, a menos que se puedan concertar acuerdos especiales para realizarla en determinadas condiciones.

## Recursos del subsuelo

Éste puede ser también un tema delicado, especialmente cuando se dan las condiciones para la prospección de petróleo, gas natural o minerales. En tales instancias, el acuerdo definitivo puede incluir mecanismos que permitan que un eventual promotor consulte con el correspondiente gobierno aborígen y las comunidades vecinas para determinar el impacto ambiental de la exploración, su efecto sobre el aprovechamiento de las especies silvestres, la ubicación de campamentos e instalaciones, las perspectivas de empleos y negocios para el grupo aborígen, y otros procesos de consultas.

En Colombia Británica, la propiedad de los recursos del subsuelo en general se incluye en las tierras que son objeto de los acuerdos, excepto cuando tales derechos ya han sido asignados. En otras partes de Canadá, la propiedad de los recursos del subsuelo puede variar según la negociación.

## Impuestos

Existe una exención tributaria limitada para las propiedades de los indígenas cuando la propiedad está situada en una reserva. Esta exención prevista por ley figura actualmente en el artículo 87 de la *Ley relativa a los indígenas*, y ha existido de alguna forma desde antes de la creación de la Confederación. Su objeto siempre ha sido proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras de sus reservas y asegurar que el uso de sus propiedades en sus tierras de reservas no se viese menoscabado por la capacidad del gobierno de imponer tributos.

La continuación de la exención está ligada al estatus de las tierras. Si la tierra dejó de ser una tierra federal reservada para los indígenas (una reserva), la exención cesará de aplicarse. La pérdida de la exención motiva

poderosamente a los gobiernos indígenas a concertar acuerdos sobre impuestos directos con el Gobierno federal. En virtud de estos acuerdos, la administración indígena recaba un impuesto similar al impuesto sobre la renta o el impuesto sobre bienes y servicios; el Gobierno de Canadá dejará libre ese espacio fiscal, que ocupará el gobierno indígena. Esos tipos de acuerdos ofrecen una fuente de ingresos al gobierno indígena. Además, el impuesto pagado por los miembros, y posiblemente los no miembros, es dirigido al gobierno indígena, y los acuerdos fiscales mantienen la integridad del sistema tributario (asegurando que sea un sistema integrado, sin paraísos fiscales ni áreas de tributos más altos). Nótese que las administraciones indígenas pueden tener la capacidad de concertar un tipo similar de acuerdo con el gobierno provincial o territorial que corresponda.

## Conocimientos tradicionales

Éste es un tema sobre el cual los pueblos aborígenes de varios países han mostrado muchísimo interés, ya sea en el marco de las reivindicaciones territoriales y/o de iniciativas más amplias sobre derechos ancestrales.

El Gobierno de Canadá sostiene la posición de que los conocimientos tradicionales de los pueblos aborígenes se pueden proteger indirectamente dando a ciertos sitios la designación de "protegidos" o concertando acuerdos de administración de recursos. Además, la propiedad intelectual se puede proteger por medio de las clásicas leyes de derechos de autor o patentes.

## Recursos hídricos

En Canadá, el agua es un recurso común. Por lo tanto, la propiedad de los recursos hídricos no está asignada a grupos o personas. Las cuestiones que conlleva la negociación de este punto incluyen:

- evaluación de los detalles económicos y técnicos relacionados con los suministros de agua en el área objeto del acuerdo;
- asuntos técnicos, tales como el volumen, flujo, permisos y reservas de agua para usos domésticos, industriales y agrícolas.

A menudo éste es un tema delicado en aquellas negociaciones en que el agua tiene una connotación sagrada para el grupo aborígen.

## Fauna

Las cuestiones relacionadas con la negociación de este punto incluyen:

- cuotas para caza y captura con trampas;
- asuntos de conservación (identificación y protección de especies en peligro);
- intercambio o comercio de fauna silvestre o de productos de dicha fauna con otros pueblos aborígenes;
- relación entre los Gobiernos federal, provinciales y aborígenes en asuntos relacionados con la planificación, administración y protección de las poblaciones de fauna silvestre;
- los métodos que se pueden usar para el aprovechamiento de la fauna;
- caza con fines comerciales (incluyendo actividades naturalistas tales como expediciones y campamentos de caza y pesca deportivas).

En los casos en que los recursos pesqueros no son fundamentales para las negociaciones, se incluyen como fauna silvestre junto con las aves y otros animales.



## 5. El Proceso de Selección de Tierras

Antes de que se puedan comenzar las negociaciones substantivas sobre el tema de las tierras, todas las partes deben tener una misma comprensión de los hechos. Por lo tanto, al comenzar la etapa del acuerdo de principio, se deben llevar a cabo las siguientes tareas:

- producción de un mapa con la demarcación de todas las tierras reclamadas por el grupo aborígen;
- descripción legal completa de los límites que deben medirse;
- levantamiento topográfico de las tierras adyacentes al área reclamada;
- demarcación de las tierras municipales dentro del área reclamada.

### Intereses existentes

Se deben determinar los intereses de terceros que se encuentren dentro del área objeto del acuerdo (véase la sección de *Selección de tierras* más adelante) y decidir si éstos deben permanecer en el área (bajo protección) o si se deben trasladar o reemplazar.

### Caminos y accesos

Las partes deben conocer de la misma manera las diversas clases de caminos existentes en las tierras que posiblemente serán objeto de un acuerdo. Puede tratarse de carreteras provinciales, carreteras secundarias y/o caminos de acceso de explotaciones forestales. Asimismo, son cuestiones importantes los acuerdos de servidumbres para caminos secundarios y los derechos de paso para que los usuarios no aborígenes (en particular, los usuarios comerciales) puedan viajar en tierras y aguas del grupo aborígen.

En la mayoría de los acuerdos, se estipula que los viajeros comerciales pueden usar ríos y cursos de agua navegables y transitar por las costas o zonas de porteo, pero deben informar con anticipación a las autoridades de gobierno aborígen y abstenerse de construir campamentos o estructuras, hacer modificaciones importantes, dañar las tierras y realizar cualquier otra actividad comercial excepto viajar.

### Títulos de tierras

La cuestión del título de las tierras puede resultar espinosa, y debería llegarse a un acuerdo al respecto antes de hacer la selección final de las tierras. Tradicionalmente, los sistemas aborígenes de tenencia de tierras eran comunales. Combinaban conceptos de acceso y beneficio universales dentro del grupo, participación y consenso universales sobre la administración territorial y lindes en gran parte abiertos de acuerdo a las reglas sociales. Las tierras, la fauna y otros recursos naturales nunca fueron considerados bienes que se podían reducir a meras propiedades.

Sin embargo, ahora que los grupos aborígenes de Canadá participan cada vez más en la economía general, los conceptos aborígenes de tenencia de tierras y el sistema federal y provincial de agrimensura y registro de tierras se están conciliando. En algunos tratados, los grupos aborígenes han negociado la facultad de formar sus propios sistemas de registro inmobiliario, aunque hasta el momento ninguno ha decidido ejercer dicha facultad. Al mismo tiempo, los grupos aborígenes están considerando también la posibilidad de aplicar un sistema de agrimensura mínimo en las tierras no destinadas al desarrollo inmobiliario, y un sistema más definido donde se concentrarían las actividades económicas y el desarrollo.

## Selección de tierras

Las negociaciones sobre la selección de tierras empiezan durante la etapa del acuerdo de principio y están estrechamente ligadas con asuntos conexos, entre ellos la propiedad y el acceso a las tierras, el aprovechamiento y manejo de la fauna, la gestión de los derechos de aguas, silvicultura, parques y zonas protegidas, gestión ambiental, recursos del subsuelo y tierras municipales. Lo ideal sería que la selección de tierras se terminara durante la etapa del acuerdo de principio, pero en muchos casos la selección definitiva se concluye con el acuerdo definitivo.

Los principios federales que se aplican a la selección de tierras comprenden los siguientes:

- se deben tomar minuciosamente en cuenta las necesidades e intereses del grupo aborígen;
- se deben respetar los intereses de terceras partes que se encuentren en el área objeto del acuerdo;
- la selección de tierras debería fomentar y sostener el potencial de desarrollo económico del área, incluyendo el de las comunidades vecinas;
- se deben retener tierras públicas apropiadas para usos residenciales, comerciales, industriales y recreativos que puedan fomentar en el futuro el crecimiento económico, el desarrollo y el mejoramiento de la infraestructura en las comunidades aborígenes y no aborígenes;
- las tierras que adquiera el grupo aborígen deben ser representativas de la topografía y calidad generales de las tierras del área objeto del acuerdo;
- los gobiernos deben evitar seleccionar tierras en áreas donde coincidan las reivindicaciones de dos o más grupos aborígenes;
- deben dejarse alrededor de cada comunidad suficientes tierras de la Corona para uso público, incluyendo recreación y aprovechamiento de la fauna.

Antes de emprenderse las negociaciones de selección de tierras, los equipos federales y provinciales de selección de tierras solicitan, verifican y analizan datos sobre intereses del gobierno y terceras partes en la región, incluyendo, entre otros, los siguientes:

- reservas en favor de la Corona
- concesiones de tierras y tierras objeto de títulos
- arriendos de superficies
- derechos de paso
- permisos de usos de tierras
- permisos de explotación de canteras
- licencias y permisos de usos de aguas
- permisos de pesca comercial
- permisos de explotación maderera
- concesiones mineras, incluyendo licencias y acuerdos de prospección de petróleo y gas natural
- acuerdos de explotación
- licencias para establecimientos cinegéticos, turismo de aventura y cabañas
- parques y zonas protegidas
- arriendos de pasturas para ganado
- puertos y aeropuertos
- vertederos de desechos peligrosos

Las partes preparan una base de datos completa y fácil de usar de los intereses de las terceras partes, que se indican en un mapa básico a escala de 1:250.000. Esos mapas sirven para ayudar a precisar las negociaciones de selección de tierras con el grupo reclamante.

Los intereses aborígenes en la selección de tierras son:

- residenciales
- culturales y espirituales
- económicos (tierras aptas para el desarrollo económico como también tierras adecuadas para la extracción de recursos)
- sociales y recreativos

El verdadero proceso de selección de tierras a menudo comporta muchas consultas comunitarias para el grupo aborígen en cuestión. Puede ser el componente más



emotivo del proceso de negociación de tratados, puesto que las personas aborígenes deben conciliar los vínculos culturales e históricos que los unen al conjunto de su territorio ancestral con el requisito de elegir determinados sitios donde su propiedad será reconocida por todas las partes intervinientes.

Para los negociadores del gobierno, el proceso de selección de tierras incluye muchas consultas, tanto con grupos aborígenes como no aborígenes. Es necesario hacer visitas guiadas a los territorios ancestrales para comprender mejor la historia del área, como también para explicar mejor el punto de vista aborigen sobre las tierras y los recursos naturales.

Por lo general se excluyen de la selección las tierras siguientes:

- tierras en pleno dominio;
- tierras en arrendamiento, bajo licencia o con promesa de venta;
- tierras ocupadas por cualquier ministerio u organismo gubernamental de nivel federal, provincial o municipal, o que le han sido transferidas o reservadas;
- tierras ocupadas por proyectos de infraestructura comunitaria o que se necesitan para ellos;
- tierras en parques nacionales o provinciales, zonas protegidas y/o que constituyen el hábitat indispensable de especies silvestres;
- carreteras públicas y caminos de invierno.

Los gobiernos pueden adquirir tierras privadas a efectos del establecimiento de tratados, en transacciones de compra-venta por convenio mutuo. En general, se respetan todos los demás intereses de terceras partes en tierras y recursos.

## Finalización de las negociaciones sobre la selección de tierras

Las partes pueden dar los siguientes pasos para ultimar las negociaciones sobre la selección de tierras:

- usando como guía los intereses expresados por el grupo aborigen basándose en los mapas a mayor escala ya producidos, los equipos federal y provincial preparan mapas a escala 1:50.000 de áreas específicas del territorio ancestral;
- a continuación, se realizan negociaciones detalladas y a veces prolongadas – a menudo es necesario que los negociadores del gobierno visiten las tierras en cuestión para adquirir un conocimiento directo de la geografía, historia y potencial de desarrollo económico de las tierras, así como para comprender mejor el vínculo que une el grupo aborigen con las tierras;
- los equipos federal y provincial establecen cronogramas provisorios de selección de tierras que, por último, se adjuntarán al acuerdo definitivo;
- las partes finalizan los mapas necesarios para retirar las tierras seleccionadas del inventario de tierras disponibles;
- los gobiernos revisan los mapas y proceden al retiro de las tierras del inventario de tierras disponibles;
- las partes llevan a cabo un examen y consulta pública de 60 días de duración sobre la selección de tierras para asegurar que ningún interés legal ha sido afectado negativamente;
- los mapas se ratifican o modifican en función de los resultados del examen público de 60 días.



## 6. Autonomía Gubernamental

**E**n 1995, el Gobierno de Canadá enunció su *Política sobre el derecho inherente*, reconociendo que el derecho inherente de los pueblos aborígenes a la autonomía gubernamental es un derecho ancestral en el sentido del artículo 35 de la *Ley constitucional de 1982*. Constituyó un importante avance en las relaciones entre el Gobierno y los pueblos aborígenes, e hizo del derecho a la autonomía gubernamental uno de los aspectos principales de las políticas de negociación e implementación de acuerdos prácticos.

La negociaciones sobre la autonomía gubernamental están abiertas a los pueblos indígenas que viven en reservas y están cubiertos por la *Ley relativa a los indígenas*, así como a otros pueblos aborígenes. El acceso no está limitado a los pueblos aborígenes que cumplen los criterios para negociar una reivindicación territorial global, particular u otra. En general, los grupos aborígenes que negocian una reivindicación territorial global pueden negociar acuerdos de autonomía gubernamental en el marco de esa reivindicación.

Uno de los objetivos principales en las relaciones contemporáneas entre el Gobierno y los grupos aborígenes es la negociación de estructuras de gobierno estables, capaces de ejecutar los programas y prestar los servicios que requieren esos grupos, de una manera sustentable que contribuya a aumentar su autosuficiencia. Las estructuras de gobierno aborígenes deberían diseñarse de modo que puedan funcionar bien con otros niveles de gobierno.

Otro objetivo de la autonomía gubernamental es ayudar a las Primeras Naciones a proteger su cultura y patrimonio, y permitirles administrar sus propias tierras, recursos y bienes. La autonomía gubernamental dará a las Primeras

### Aspectos de la autonomía gubernamental que se consideran parte integrante de los pueblos aborígenes y esenciales para el funcionamiento de su gobierno:

- estructuras de gobierno, constitución interna, elecciones
- calidad de miembro
- matrimonio
- adopción y bienestar infantil
- idiomas, culturas y religiones
- impuestos internos
- educación
- salud
- administración de capital
- caza, pesca, captura con trampas en tierras aborígenes
- administración y aplicación de leyes aborígenes
- servicios de policía
- derechos de propiedad
- obras públicas
- vivienda
- transporte local
- otorgamiento de licencias y reglamentación de empresas en tierras aborígenes
- administración de tierras
- agricultura

### Áreas que se considera que están fuera de los aspectos internos e integrantes de los pueblos aborígenes; en ellas, sin embargo, el Gobierno de Canadá estaría dispuesto a negociar cierto grado de jurisdicción o autoridad:

- divorcio
- trabajo/capacitación
- administración y aplicación de leyes de otras jurisdicciones
- penitenciarias y libertad condicional
- protección ambiental, evaluación y prevención de la contaminación
- coadministración de pesquerías
- caza
- protección civil y respuestas de apoyo en emergencias
- gestión conjunta de aves migratorias

### Cuestiones NO sujetas a negociación en el marco de acuerdos sobre autonomía gubernamental:

En un número de cuestiones, no existen razones imperiosas para que los gobiernos o instituciones aborígenes ejerzan facultades legislativas. No se pueden considerar parte integrante de sus culturas aborígenes ni cuestiones de administración interna de los grupos aborígenes. Se pueden agrupar en dos categorías:

- facultades relacionadas con la soberanía de Canadá, la defensa nacional y las relaciones exteriores, y
- otras facultades de interés nacional.

En estas áreas, es fundamental que el Gobierno federal mantenga su autoridad legislativa.



Naciones las herramientas legítimas que necesitan para lograr cambios tangibles y positivos sus vidas, y ejercer en ellas un mayor control.

La mayoría de las leyes aborígenes tratarán de cuestiones internas de la Primera Nación concernida y que formen parte de su cultura. La claridad y la armonía entre las jurisdicciones de las Primeras Naciones y los Gobiernos federal y provincial se establecerá por medio de definiciones detalladas, claras y precisas de las facultades legislativas de la Primeras Naciones y la inclusión de reglas de prioridad para solucionar las discrepancias.

El Gobierno de Canadá sigue siendo claro en que la soberanía nacional no puede verse afectada de ninguna manera por las negociaciones y acuerdos sobre la autonomía gubernamental. Las estructuras de autonomía gubernamental que resulten de los tratados deben funcionar en el marco de la Constitución canadiense y no se traducirán en el establecimiento de Estados soberanos o enclaves autónomos dentro de las fronteras de Canadá. Las facultades de los grupos aborígenes deben ejercerse dentro de los límites de la Constitución canadiense.

El Gobierno de Canadá sigue determinado a respetar el principio de que la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades* debe aplicarse a todos los gobiernos del país, para que los pueblos aborígenes y los canadienses que no son aborígenes puedan disfrutar del mismo modo de la igualdad de derechos y libertades que ella garantiza. Por lo tanto, los acuerdos de autonomía gubernamental, incluyendo los tratados, deberán estipular que la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades* se aplique a los gobiernos e instituciones aborígenes en todas las cuestiones que se encuentren bajo sus respectivas jurisdicciones y autoridades.

La Carta misma ya contiene una disposición que estipula que debe ser interpretada en una forma respetuosa de los derechos ancestrales y dimanantes de los tratados, lo que incluiría,

según el enfoque federal, el derecho inherente. La Carta fue concebida para asegurar un equilibrio delicado entre los derechos y las libertades individuales y las tradiciones y valores particulares de los pueblos aborígenes en Canadá.

## Principios fundamentales para implementar el enfoque federal de la autonomía gubernamental

En su postura acerca de la autonomía gubernamental aborígen, el Gobierno federal reconoce que el principio de "una misma medida para todos" no es viable. Por esa razón, los acuerdos de autonomía gubernamental pueden tomar diferentes formas dependiendo de la estructura, cultura, necesidades y puntos fuertes de cada grupo aborígen.

En la actualidad, existen diferentes estructuras de gobernanza en Canadá; por ejemplo, el gobierno popular de los inuits del Norte de Québec y Nunavut; el acuerdo comunitario del grupo Sechelt de Colombia Británica; o bien, arreglos más complejos, como el Acuerdo Nisga'a, que comporta una constitución nisga'a y disposiciones para el establecimiento de tribunales indígenas.

El Gobierno federal proporciona fondos al grupo aborígen para apoyarlo a lo largo de las negociaciones sobre las reivindicaciones territoriales globales y sobre la autonomía gubernamental. La financiación puede tomar la forma de un préstamo (en las negociaciones sobre reivindicaciones territoriales globales) o de una contribución (en las negociaciones sobre autonomía gubernamental separadas de las negociaciones sobre reivindicaciones territoriales globales). Los fondos federales para la implementación de disposiciones sobre la autonomía gubernamental provienen de partidas ya asignadas a aquellos ministerios del Gobierno federal cuyas responsabilidades serán



transferidas al Gobierno aborígen. Además, el Gobierno federal provee algunos fondos de corto plazo para implementación.

Los grupos aborígenes son financieramente responsables ante el Gobierno federal por los dineros que reciban de él. Además, los grupos aborígenes deben ser tan política y financieramente responsables ante sus administrados como lo son los otros niveles de gobierno, cumpliendo los principios de transparencia, divulgación y reparación. Las cuentas públicas deben estar disponibles y se deben hacer auditorías públicas anuales. La documentación financiera debe cumplir los procedimientos contables estándar de los gobiernos de Canadá.

La financiación de las negociaciones sobre las reivindicaciones territoriales globales y sobre la autonomía gubernamental se considera una responsabilidad conjunta de los Gobiernos federal, provincial o territorial, y aborígen. En apoyo a este principio, las partes de la negociación determinan, en acuerdos fiscales de gobierno a gobierno, la medida en que el nuevo Gobierno aborígen usará ingresos de sus propias fuentes para compensar la financiación de los Gobiernos federal y provincial o territorial.

Para mayor información sobre las negociaciones de autonomía gubernamental, incluyendo el estatus de las negociaciones que se están llevando a cabo, sírvase consultar el sitio web del Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá: <http://www.ainc-inac.gc.ca>



## Conclusion

*"Durante demasiado tiempo, las voces de los pueblos aborígenes no han sido oídas en los consejos de gobierno o en la gestión de sus propios asuntos económicos, sociales y culturales. Son demasiados los que todavía viven en la pobreza extrema y carecen de las herramientas necesarias para mejorar su calidad de vida. Para superar esos desafíos debemos entablar un verdadero diálogo y establecer una verdadera asociación con el objetivo de construir un futuro mejor".*

*Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, en una carta enviada a los delegados asistentes a la Primera Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, celebrada en Ottawa, en marzo de 2001.*

Los críticos del proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales globales sostienen que los resultados se están haciendo esperar demasiado. No es sorprendente. Es un proceso que trata temas de gran complejidad; debe conciliar el sentimiento indígena de injusticia histórica con el deseo del Gobierno de establecer un proceso que contemple el futuro, y debe crear un clima de confianza entre los equipos de negociación aborígenes y no aborígenes, así como entre las poblaciones y comunidades aborígenes y no aborígenes.

Parece razonable que las negociaciones sobre las reivindicaciones territoriales globales y la autonomía gubernamental lleven tiempo. Esos procesos tienen el objeto de cambiar fundamentalmente la relación entre los pueblos aborígenes, los Gobiernos de la provincia o territorio en cuestión y el Gobierno de Canadá, relación que ha sido insatisfactoria durante varios centenares de años.

En esas negociaciones, los representantes de las diferentes culturas se aplican a lograr un entendimiento común. Las negociaciones se ven complicadas por el hecho que tres partes distintas (la Primera Nación, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de la provincia o territorio en cuestión) entablen negociaciones teniendo un conjunto de necesidades, intereses y aspiraciones que difieren y a menudo compiten. A menudo, los grupos

aborígenes piensan que los gobiernos tienen un historial de tomar decisiones que los afectan, sin antes consultarlos debidamente.

La buena fe sólo puede lograrse lentamente y no debe subestimarse la importancia de las relaciones interpersonales. A veces las cosas más pequeñas son las que mejor permiten crear un clima de confianza y cultivar buenas relaciones:

- respetar las tradiciones culturales del grupo aborígen con el que se están llevando a cabo las negociaciones;
- prometer solamente lo que el Gobierno puede cumplir;
- evitar confrontaciones al comunicar intereses y posiciones;
- reflejar los intereses del grupo aborígen - ellos deben darse cuenta que el Gobierno y sus representantes comprenden y respetan sus perspectivas y posiciones;
- cuando sea posible, mantener la composición del equipo negociador a lo largo del tiempo: muchos grupos aborígenes y sus líderes ponen énfasis en las relaciones personales en negociaciones tan importantes como éstas;
- visitar las comunidades aborígenes con frecuencia, hablando con los ancianos, organizando eventos sociales conjuntos y actividades tales como comidas, expediciones de pesca y visitas a sitios de significación cultural.



Muy a menudo, el tiempo necesario para crear un clima de confianza y realizar las negociaciones puede ser el mejor amigo del negociador. El tiempo permite que los negociadores de todas las partes reflexionen sobre posiciones arraigadas y vuelvan a la mesa de negociaciones con un espíritu más conciliador. En algunas instancias, las negociaciones sobre reivindicaciones territoriales han fracasado prácticamente al momento de la firma del acuerdo definitivo, pero el paso del tiempo ha permitido a las partes volver a la mesa de negociaciones y solucionar sus desacuerdos.

Para que el proceso tenga éxito a largo plazo, es fundamental mantener bien informadas tanto a las comunidades aborígenes como no aborígenes acerca del objeto y el estado de las negociaciones sobre las reivindicaciones territoriales. El proceso canadiense permite a los pueblos aborígenes no solamente expresar sus puntos de vista y exponer sus quejas, sino también participar en la formulación de los términos y condiciones de su acuerdo. Asimismo, da a otros canadienses la oportunidad de expresar sus inquietudes a lo largo del proceso de consulta.

Antes del comienzo de las negociaciones sobre reivindicaciones territoriales, las terceras partes a menudo son muy escépticas. Los oponentes a los acuerdos sobre reivindicaciones territoriales han intentado destacar los aspectos del proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales y su implementación que han rotulado de "negativos." Sin embargo, no ha habido un solo caso en que la resolución de una reivindicación territorial aborígen haya producido un caos económico o político en Canadá. Tampoco ha habido ninguna confrontación o amenaza importante que haya involucrado la seguridad o soberanía nacionales como resultado del proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales aborígenes.

En el contexto canadiense, los dirigentes de empresas por lo general se oponían a las

negociaciones en las primeras etapas del proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales porque se preocupaban de que los indígenas impidieran el desarrollo de empresas basadas en los recursos naturales después de los acuerdos. Con el correr del tiempo, los dirigentes empresariales han aceptado el proceso de tratamiento de reivindicaciones y han exigido certidumbres. A medida que el proceso fue avanzando, los dirigentes de empresas y las comunidades no aborígenes han constatado que la inyección de dineros federales en una región gracias a la concertación de un acuerdo sobre reivindicaciones territoriales, a menudo estimula la economía local y ayuda a diversificarla.

## Impacto social y económico del proceso de resolución de reivindicaciones territoriales aborígenes en el contexto canadiense

Hasta la fecha, no existen datos referentes a cambios en las condiciones socioeconómicas de los grupos aborígenes que han logrado resolver una reivindicación territorial global con los Gobiernos federal y provincial o territorial. Sin embargo, según las evaluaciones de que se dispone en este momento, las consecuencias parecen ser positivas. La propiedad colectiva, el acceso a las tierras y su coadministración, las oportunidades económicas, los ingresos provenientes de capital y recursos, y la creación de estructuras de gestión para administrar estos recursos han permitido crear y ampliar una gran variedad de empresas aborígenes.

Gracias en gran parte a la eliminación de la incertidumbre y a los recursos, tanto fiscales como naturales, que conllevan los acuerdos definitivos, los grupos aborígenes de Canadá están en posición de convertirse en socios claves en algunos de los principales proyectos económicos de América del Norte, incluyendo el proyecto de explotación de níquel de la



Bahía de Voisey, el proyecto del oleoducto de Alaska, el proyecto del gasoducto del Valle del MacKenzie, así como proyectos diamantíferos en los Territorios del Noroeste y en Nunavut.

Cada grupo aborígen adopta un enfoque diferente acerca de la transferencia de capital que viene con la resolución de una reivindicación territorial global. Algunos grupos han optado por concentrar sus inversiones en empresas regionales, mientras que otros han decidido invertir la mayor parte de su capital fuera de su región. La nueva generación de canadienses aborígenes, dotados de mayor autoridad y autonomía y ejerciendo un nivel de control mucho mayor sobre sus territorios y recursos ancestrales, no se opone a las nuevas empresas económicas que proponen los grupos empresariales no aborígenes en sus tierras. Los grupos aborígenes exigen generalmente que las empresas propuestas sean justas con ellos y no amenacen sus valores y tradiciones. Entretanto, los canadienses no aborígenes se han ajustado bien a los nuevos acuerdos y exigencias; los sistemas políticos se han adaptado, y las empresas han encontrado rápidamente nuevas formas de manejar las condiciones que se establecen después de los acuerdos. Por ejemplo, muchas empresas están aprovechando las nuevas oportunidades estableciendo empresas conjuntas con empresarios aborígenes.

Bajo los tratados modernos, los pueblos aborígenes están usando sus nuevos recursos para participar en contextos más amplios e interactuar más activamente con canadienses no aborígenes, logrando que éstos tomen mayor conciencia de la riqueza y diversidad de las culturas aborígenes. Además, las resoluciones de las reivindicaciones territoriales y los acuerdos sobre autonomía gubernamental han dado a los pueblos aborígenes mejores herramientas para conservar sus culturas y tradiciones, que ahora suscitan el interés de un mayor número de

canadienses no aborígenes. Juntos, los canadienses aborígenes y no aborígenes están tendiendo puentes culturales que aumentan la comprensión y el respeto mutuos. Por ejemplo, los nisga'a ha fundado una institución llamada "Casa de la Sabiduría Nisga'a", cuyos programas postsecundarios atraen a estudiosos de lugares tan lejanos como Japón, Europa, China y Nueva Zelanda.

En general, los acuerdos sobre las reivindicaciones territoriales no han producido los trastornos políticos o económicos, la discordia y las perturbaciones que auguraban sus críticos más enérgicos. Si bien el proceso de tratamiento de reivindicaciones territoriales no ha producido soluciones instantáneas a problemas de larga data asociados con la pobreza de los pueblos aborígenes, los indicadores sociales y económicos están mejorando gradualmente.

Canadá ve el proceso de resolución de las reivindicaciones aborígenes como un puente tendido hacia el futuro, hacia una época en que las comunidades se regirán por un sistema de gobierno creado por y para los pueblos aborígenes. Un futuro en que los dirigentes rendirán más cuenta a sus comunidades que al Gobierno federal. Un futuro en que las comunidades de las Primeras Naciones serán más independientes y autónomas. Un futuro en que esas comunidades dispondrán de la estabilidad que fomentará el desarrollo económico, la dignidad y a la esperanza.



## Anexos

\*Véanse las páginas 20-21 para un mapa de tratados y reivindicaciones territoriales globales en Canadá.

### Resumen de las reivindicaciones territoriales globales resueltas en Canadá hasta agosto de 2003

Acuerdo	Año de entrada en vigencia	Superficie de tierras	Población
Convención de la Bahía James y del Norte de Quebec	1975	5.290 km <sub>2</sub>	12,103 Cree 8,643 Inuit
Convención del Nordeste de Quebec	1978	Integrado en la Convención arriba mencionada	600 naskapis
Inuvialuit	1984	435.000 km <sub>2</sub>	2 500
Gwich'in	1992	57.000 km <sub>2</sub>	2 300
Territorio de Nunavut	1993	1,9 million km <sub>2</sub>	19.000 inuits
Sahtu Dene y Métis	1994	280.278 km <sub>2</sub>	2 400
Nisga'a	2000	2.000 km <sub>2</sub>	6.000 nisga'as
Tlicho	2004 (aprox.)	39.000 km <sub>2</sub>	3 500
<b>Asimismo, se firmaron ocho acuerdos definitivos con Primeras Naciones de Yukón, basados en el Acuerdo Marco Definitivo de los Indígenas de Yukón, que también incluían acuerdos sobre autonomía gubernamental con los siguientes grupos:</b>			
Primera Nación Vuntut Gwich'in	1995	41.439 km <sub>2</sub> (incluye el área reivindicada por otros seis grupos, que están en vías de llegar a un acuerdo definitivo)	8 000
Primera Nación de Nacho Nyak Dun	1995		
Consejo de Teslin Tlingit	1995		
Primeras Naciones de Champagne y Aishihik	1995		
Primera Nación Little Salmo/Carmacks	1997		
Primera Nación Selkirk	1997		
Primera Nación Tr'ondek Hwech'in	1998		
Consejo Ta'an Kwach'an	2002		
Las reivindicaciones indicadas más arriba cubren 4 millones de kilómetros cuadrados de territorio canadiense – una superficie aproximadamente igual a la del conjunto de los territorios de México, Venezuela y Colombia, y ligeramente menor a la suma de las superficies de Argentina y Perú – y se complementaron con transferencias de capital a grupos aborígenes por la suma de 2.200 millones de dólares.			



## Perfil de los Pueblos Aborígenes de Canadá

La *Ley constitucional de 1982* reconoce tres grupos de pueblos aborígenes – los indígenas, los inuits y los métis. Además, la *Ley relativa a los indígenas* formula la definición legal que se aplica a los indígenas de estatuto legal en Canadá: un indígena de estatuto legal es una persona indígena que está inscrita en el registro de acuerdo a la *Ley relativa a los indígenas*. Los pueblos métis son de ascendencia mixta, ya que tienen antepasados europeos y de las Primeras Naciones, y se designan a sí mismos como métis. Los inuits son los pueblos aborígenes del Ártico canadiense y viven principalmente en Nunavut, en los Territorios del Noroeste y en el Norte de Quebec y Labrador. Los inuits no viven en reservas y no están cubiertos por la *Ley relativa a los indígenas*.

Las responsabilidades principales del Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá (MAINC) con los pueblos aborígenes se refieren principalmente a los indígenas de estatuto legal (indígenas inscritos) que viven en reservas y a los inuits. El MAINC tiene la responsabilidad de implementar en las reservas programas y servicios del tipo ofrecen las provincias. En el Norte, el MAINC trabaja en cooperación con los inuits y otras comunidades aborígenes para crear estructuras de gobernanza y para finalizar e implementar acuerdos sobre reivindicaciones territoriales y autonomía gubernamental. Dado el contexto único del Norte de Canadá y tomando en cuenta la política federal sobre autonomía gubernamental aborígen, algunos acuerdos incluyen también a métis que viven al norte de la latitud 60°.

Según proyecciones de 1998, los indígenas de estatuto legal que viven en reservas representan alrededor del 61 por ciento de la población de indígenas de estatuto legal. En cifras, 445.436

indígenas de estatuto legal viven en reservas y 285.139 viven fuera de ellas. En total, hay 614 comunidades de Primeras Naciones, que comprenden 52 naciones o grupos culturales y más de 50 idiomas. Alrededor del 61 por ciento de las comunidades de Primeras Naciones tienen menos de 500 habitantes – sólo el seis por ciento tiene más de 2.000. En total, 34,6 por ciento de los indígenas de estatuto legal que viven en reservas residen en zonas urbanas, mientras que el 44,6 por ciento vive en zonas rurales; 17,0 por ciento viven en áreas de acceso especial y 3,7 por ciento en zonas remotas.

Según las predicciones, la población de indígenas de estatuto legal que viven en reservas aumentará en un 57,9 por ciento entre 2003 y 2021, comparado con un aumento del 12,0 por ciento para la población canadiense en su conjunto. Alrededor del 40,4 por ciento de la población de indígenas de estatuto legal es menor de 19 años, en comparación con un 25,2 por ciento de la población canadiense en general.

El Norte de Canadá, que ocupa el 40 por ciento de la masa terrestre del país, está dividido en tres territorios, que comprenden 96 comunidades organizadas, la mayoría de ellas formadas por pequeñas poblaciones de Primeras Naciones, métis o inuits. La gran dispersión de la población, constituida por unos 92.300 habitantes, encarece el costo de la prestación de servicios. La población de Nunavut es de 26.700 habitantes; la de los Territorios del Noroeste, 37.100, y la de Yukón, 28.500.

La población del Norte es joven: el 43,6 por ciento es menor de 25 años. Poco más de la mitad de la población es aborígen, variando del 85,7 por ciento en Nunavut a cerca del 51 por ciento en los Territorios del Noroeste y alrededor de 24,5 por ciento en Yukón. Las reservas son poco numerosas.



## Glosario

### Pueblos Aborígenes

Nombre colectivo que se da a los pueblos originarios de América del Norte y sus descendientes. La Constitución canadiense (la *Ley constitucional de 1982*) reconoce tres grupos de pueblos aborígenes – los indígenas, los métis y los inuits. Son pueblos separados, que se distinguen por su patrimonio particular, idioma, costumbres culturales y creencias espirituales.

### Derechos ancestrales

Derechos que poseen ciertos pueblos aborígenes de Canadá por el hecho de que sus antepasados han ocupado y utilizado tierras desde hace mucho tiempo; por ejemplo, los derechos de caza, incluyendo la caza con trampas, y de pesca en tierras ancestrales. Los derechos ancestrales varían de un grupo a otro, dependiendo de las costumbres, prácticas, tradiciones, tratados y acuerdos que han formado parte de sus propias culturas.

### Autonomía gubernamental aborígen

Forma de gobierno concebida, establecida y administrada por pueblos aborígenes en virtud de la Constitución canadiense, a través de un proceso de negociación con el Gobierno federal y, según el caso, con el Gobierno provincial en cuestión.

### Título ancestral

Término jurídico que reconoce los intereses de los aborígenes con respecto a las tierras. Se basa en el hecho de que los aborígenes, como descendientes de los primeros habitantes de Canadá, utilizan y ocupan las tierras desde hace mucho tiempo.

### Comunidad indígena

Grupo de indígenas para cuyo uso y beneficio colectivo se han reservado tierras o la Corona guarda dinero, o que ha sido designado comunidad indígena a efectos de la Ley relativa a los indígenas. Cada comunidad indígena posee su propio consejo de comunidad, que desempeña una función de dirección y que generalmente está formado por un jefe y varios consejeros. Los miembros de la comunidad eligen al jefe y los consejeros por votación o, a veces, según la costumbre de comunidad. Generalmente, los miembros de la comunidad comparten valores, tradiciones y prácticas enraizadas en su patrimonio ancestral. Hoy día, muchas comunidades prefieren que se las llame Primeras Naciones.

### Consejo de comunidad

Órgano que gobierna una comunidad indígena. Habitualmente consiste en un jefe y consejeros que son elegidos por períodos de dos a tres años (en virtud de la *Ley relativa a los indígenas* o la costumbre de la comunidad) para ocuparse de los asuntos de la comunidad, que pueden incluir la educación; servicios de agua potable, alcantarillado y bomberos; reglamentos internos; edificios comunitarios; escuelas; caminos, y otros asuntos y servicios comunitarios.

### Primera(s) Nación(es)

Término que se hizo de uso común en la década de 1970 para reemplazar la palabra "indio", que algunas personas consideraban ofensivo. Aunque el uso de la expresión "Primera Nación" está muy extendido, no tiene una definición oficial. En particular, se utiliza la expresión "pueblos de Primeras Naciones" para designar a los pueblos indígenas en Canadá, posean o no el estatuto de indígena. Algunos pueblos indígenas han adoptado el término "Primera Nación" para reemplazar la palabra "banda" en el nombre de su comunidad.



## Indígena

Término que designa colectivamente a todos los pueblos aborígenes de Canadá que no son inuits ni métis. Los pueblos indígenas son uno de los tres pueblos reconocidos como aborígenes en la *Ley constitucional de 1982*. La *Ley* estipula que los pueblos aborígenes en Canadá comprenden a los pueblos indígenas, inuits y métis.

En Canadá, existen tres categorías de indígenas: indígena de estatuto legal (indígena inscrito), indígena sin estatuto legal (indígena no inscrito) e indígena sujeto a un tratado.

### Indígena de estatuto legal (indígena inscrito)

Persona indígena que tiene el derecho de inscribir su nombre en el Registro de Indígenas, lista oficial que lleva el Gobierno federal. El derecho a inscribirse se determina según ciertos criterios. Solamente los indígenas de estatuto legal son reconocidos como tales en virtud de la *Ley relativa a los indígenas*, que define un indígena como "una persona que, de acuerdo a la presente Ley, está inscrita a título de indígena o tiene derecho de estarlo". Los indígenas inscritos gozan de ciertos derechos y ventajas por ley.

### Indígena sin estatuto legal (indígena no inscrito)

Persona que se considera indígena o miembro de una Primera Nación, pero que el Gobierno de Canadá no reconoce como indígena según los términos de la Ley relativa a los indígenas, ya sea porque no puede probar su estatuto de indígena o porque ha perdido el derecho a ese estatuto. Muchas personas indígenas de Canadá, especialmente mujeres, perdieron su estatuto indígena debido a prácticas discriminatorias que se ejercían en el pasado. Los indígenas no inscritos no tienen los mismos derechos y ventajas que los indígenas inscritos.

### Indígena sujeto a un tratado

Indígena de estatuto legal (indígena inscrito) perteneciente a una Primera Nación que firmó un tratado con la Corona.

## *Ley relativa a los indígenas*

Ley federal canadiense, promulgada por primera vez en 1876 y modificada posteriormente en varias ocasiones. Enuncia ciertas obligaciones del Gobierno federal y rige la gestión de las reservas, el dinero de los indígenas y otros recursos. Entre sus muchas disposiciones, en la actualidad estipula que el Ministro de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá administre las tierras indígenas y ciertos dineros pertenecientes a las Primeras Naciones, y que se encargue de aprobar o rechazar reglamentos administrativos de las Primeras Naciones. En 2001, se lanzó la iniciativa nacional *Las comunidades ante todo: la gobernanza de las Primeras Naciones*, para consultar con los pueblos de las Primeras Naciones sobre cuestiones de gobernanza según la *Ley relativa a los indígenas*.

## Inuits

Los inuits son los pueblos aborígenes del Ártico canadiense. Viven principalmente en Nunavut, en los Territorios del Noroeste y en el Norte de Quebec y Labrador. Siempre han vivido al norte del límite de la vegetación arbórea, en la región delimitada al oeste por el delta del Mackenzie, al este por la costa de Labrador, al sur por el extremo meridional de la bahía de Hudson, y al norte por las islas del Gran Ártico.

Los inuits no están cubiertos por la *Ley relativa a los indígenas*. Sin embargo, en 1939, la Corte Suprema de Canadá dictaminó que las facultades del Gobierno federal de promulgar leyes relativas a "los indígenas y las tierras reservadas para los indígenas" comprendían a los inuits.

La palabra "inuit" significa "pueblo" en el idioma de los inuits, el inuktitut. Es el término que han elegido los inuits para designarse a sí mismos. Evite usar la expresión "pueblo inuit", por cuanto es redundante. El término "esquimal", dado a los inuits por los primeros exploradores europeos, ya no se usa en Canadá.

### Reivindicaciones territoriales

En 1973, el Gobierno federal reconoció dos grandes clases de reivindicaciones: las globales y las particulares. **Las reivindicaciones globales** se basan en el hecho de que todavía pueden existir derechos ancestrales sobre las tierras y recursos naturales. Esas reivindicaciones surgen en aquellas regiones de Canadá donde los títulos ancestrales nunca han sido objeto de tratados u otras disposiciones legales. Estas reivindicaciones se llaman "globales" debido a su amplio alcance. Incluyen elementos tales como títulos de tierras, derechos de pesca y caza con trampas, y medidas de compensación financiera. **Las reivindicaciones particulares** designan quejas muy precisas formuladas por las Primeras Naciones acerca del cumplimiento de los compromisos enunciados en los tratados. Las reivindicaciones particulares designan asimismo las quejas relativas a la administración de tierras y bienes de las Primeras Naciones en virtud de la Ley relativa a los indígenas

### Métis

"Métis" es la palabra francesa para "mestizo". La Constitución canadiense reconoce a los métis como uno de los tres pueblos aborígenes.

En el pasado, el término "métis" se aplicaba, en las Praderas, a los hijos nacidos de mujeres cris y comerciantes de pieles franceses, y, en el Norte, a los hijos nacidos de mujeres denes y comerciantes ingleses y escoceses. Hoy día, el término se usa ampliamente para designar a personas de ascendencia mixta, que poseen tanto antepasados europeos y como de Primeras Naciones, y que se consideran ellas mismas como métis, distinguiéndose así de los miembros de las Primeras Naciones, los inuits y los no aborígenes. (Muchos canadienses tienen ascendencia mixta aborigen y no aborigen, pero no todos se identifican a sí mismos como métis). Nótese que las organizaciones métis en Canadá han establecido sus propios criterios para definir quién tiene derecho a la designación de métis.

### Nunavut

Territorio creado en el Norte de Canadá el 1º de abril de 1999, a raíz de la división en dos de los antiguos Territorios del Noroeste. El término "Nunavut" significa "nuestra tierra" en inuktitut. Los inuits, cuyos antepasados habitan estas tierras desde hace miles de años, forman el 85 por ciento de la población del Nunavut. El territorio tiene su propio gobierno popular.

### Fuera de la reserva

Término usado para designar a las personas, servicios o bienes que no forman parte de una reserva, pero que se relacionan con las Primeras Naciones.

### Tradición oral

Testimonios recogidos verbalmente de personas que conocen los hechos pasados y tradiciones de antaño. Esos testimonios orales a menudo se graban en cinta magnética y luego se transcriben. La tradición oral alimenta los manuales de historia y documenta las reivindicaciones territoriales.

### Reserva

A reserve is tract of land, the legal title to which is held by the Crown, set apart for the use and benefit of an Indian band. Some bands have more than one reserve. Many First Nations now prefer the term "First Nation community," and no longer use "reserve."

### Cesión

Acuerdo oficial por el cual una comunidad indígena consiente a ceder la totalidad o parte de sus derechos e intereses en una reserva. Las tierras de reserva pueden cederse en el marco de una venta o un contrato de arrendamiento, bajo ciertas condiciones

### Tribu

Una tribu es un grupo de aborígenes que comparten un idioma y una cultura. El término se usa con frecuencia en los Estados Unidos de América del Norte, pero sólo en algunas regiones de Canadá (por ejemplo, la Tribu Blood en Alberta).