

Conflictos socioambientales en América Latina

El derecho, los pueblos indígenas y la lucha contra el extractivismo y la crisis climática

César Rodríguez Garavito

Carlos Andrés Baquero Díaz



Conflictos socioambientales en América Latina

El derecho, los pueblos indígenas y
la lucha contra el extractivismo
y la crisis climática

César Rodríguez Garavito
Carlos Andrés Baquero Díaz

Centro de Estudios de
Derecho, Justicia y Sociedad
(Dejusticia)

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

LEPANT 241, 243 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Conflictos socioambientales en América Latina / César Rodríguez
Garavito, Carlos Andrés Baquero Díaz.- 1ª ed.- Ciudad Autónoma
de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2020.
224 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-986-2

1. Derechos Humanos. 2. Reparación de Violaciones A los Derechos
Humanos. 3. Derecho Internacional. I. Título.
CDD 341

*Este libro contó con el apoyo financiero de Dejusticia con recursos
del programa Sigrid Juselius Foundation*

© 2020, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés
Diseño de mapas de interiores: Alejandro Ospina

ISBN 978-987-629-986-2

Impreso en Elías Porter Talleres Gráficos // Plaza 1202,
Buenos Aires, en el mes de marzo de 2020

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Agradecimientos	9
Introducción. Investigación-acción sobre conflictos socioambientales en las Américas: entre el extractivismo, los derechos indígenas y la crisis climática	13
1. Campos minados. Conflictos socioambientales en territorios indígenas durante la era extractivista	29
El superciclo del extractivismo y sus impactos en América Latina	30
Recursos naturales y conflictos socioambientales en los campos sociales minados	35
La centralidad del derecho a la consulta previa	39
2. Etnicidad.gov. Orígenes y efectos de la juridización global de la causa indígena y del protagonismo de la consulta previa	45
La gobernanza global y la regulación de la etnicidad	47
De la integración a la participación de los pueblos indígenas: el surgimiento de la consulta previa, libre e informada en el derecho internacional	57
La disputa por el significado de la consulta en la práctica: entre la consulta y el consentimiento	67
Los efectos de la consulta en la práctica	72
3. Los mensajeros de vida. La disputa por la consulta previa y la exploración de petróleo en el territorio del pueblo sarayaku en Ecuador	83
Sarayaku y sus luchas históricas contra la explotación de petróleo en la Amazonía	84
La llegada simultánea del extractivismo económico y el participacionismo jurídico	87
Sarayaku: de territorio indígena a campo minado	89

La etnicidad.gov y la juridización de la causa sarayaku	97
Más allá del derecho: la movilización política del pueblo sarayaku	103
El regreso al derecho: el fallo de la Corte Interamericana y el debate sobre la regulación de la consulta en Ecuador	110
Los efectos de la lucha sarayaku por la consulta	118
4. La Amazonía brasileña, entre el agua y el fuego.	
La disputa por la represa de Belo Monte	125
El camino hacia Belo Monte: de la dictadura a la democracia, de la Transamazónica a la represa	126
Belo Monte: los orígenes del proyecto y del movimiento social en su contra	132
El giro jurídico de la disputa por la Amazonía: del constitucionalismo multicultural a la judicialización de la lucha contra Belo Monte	143
La globalización de la etnicidad.gov: Belo Monte ante los órganos internacionales de derechos humanos	159
Más allá del derecho: el pulso político y mediático alrededor de Belo Monte	164
La herencia de Belo Monte: los efectos del caso	167
5. Los derechos indígenas en los campos minados.	
El conflicto armado en Colombia y los efectos paradójicos de la consulta previa en la represa de Urrá	171
Los derechos indígenas en el campo minado de Urrá	173
El río, la represa y la luz	179
La movilización en contra de la represa y la juridización de los derechos indígenas	183
La globalización de la disputa jurídica por la represa	194
Del río a las plazas: la movilización política	196
El derecho a la CPLI y los efectos de la implementación de las sentencias	202
Conclusiones. La consulta previa y la convergencia entre la causa indígena y el movimiento contra la crisis climática	207
Referencias	213

Agradecimientos

La investigación presentada en este libro comenzó en 2009, en una lancha que nos adentró en la represa de Urrá, en el territorio indígena embera-katío en el norte de Colombia. Terminó diez años más tarde, en medio de la Amazonía brasileña, con entrevistas a algunos de los funcionarios que habíamos conocido tiempo atrás en la represa de Belo Monte y que ahora iniciaban acciones legales contra las políticas del gobierno de Jair Bolsonaro que alentaron la deforestación y los incendios que alarmaron al mundo a mediados de 2019.

La gratitud acumulada durante una década es honda y copiosa. Este libro no habría sido posible sin el apoyo y el acompañamiento de cada una de las personas que decidieron compartir con nosotros su historia en defensa de la vida y los territorios colectivos. Estamos profundamente agradecidos a las y los líderes indígenas y comunitarios que nos contaron su testimonio, nos recibieron en sus territorios, y nos abrieron las puertas a las historias complejas de sus luchas por los derechos humanos y el medioambiente. Esperamos que este libro sirva como un lugar de reflexión y encuentro colectivo de esas luchas y de los nuevos esfuerzos que ellas han inspirado en momentos en que la evidencia de la crisis climática global está validando los reclamos indígenas por los derechos y por un planeta habitable para las generaciones futuras.

En Brasil queremos agradecer en particular al Movimento Xingu Vivo para Sempre, por recibirnos en el río Xingú cuando se construía el primer muro de la represa de Belo Monte, en el estado amazónico de Pará. En especial, estamos en deuda con Antonia Melo, la valerosa lideresa que ha defendido incansablemente el río Xingú. Contar la historia de este caso también nos llevó a encontrarnos con funcionarios admirables y entrañables como el procurador Felício Pontes, que han usado el derecho creativo y estratégicamente para proteger la Amazonía. Sin duda, el estudio de caso de Belo Monte no habría sido posible sin el apoyo incansable de Rodrigo Oliveira, colega querido del Ministerio Público. De las organizaciones de la sociedad civil queremos agradecer a Roberta

Amanajás, Caio Borges, Biviany Rojas y María José Veramendi, quienes compartieron generosamente con nosotros su profundo conocimiento sobre la Amazonía y sobre los litigios en torno a los derechos indígenas y los conflictos socioambientales en la región.

En Colombia guardamos un agradecimiento especial al pueblo embera-katío del Alto Sinú, al Cabildo Mayor Simón Domicó y los Cabildos Mayores del río Sinú y río Verde, quienes contaron su historia a César Rodríguez Garavito y Natalia Orduz Salinas hace ya más de diez años. Seguimos pensando en Neburubi Chamarra y su temprana muerte y desaparición. A Natalia también le agradecemos todo su trabajo en el proyecto y la publicación *Adiós Río*, un punto de referencia esencial para la investigación que llevó a este libro. También queremos expresar nuestra gratitud a la Organización Nacional Indígena de Colombia y a la Comunidad de Juristas Akubadaura, con cuyos líderes y lideresas compartimos muchos recorridos a lo largo del país y quienes nos ayudaron a entender lo que está en juego en las disputas retratadas en este libro. Muchas gracias a Luis Fernando Arias, Gerardo Jumí, Ana Manuela Ochoa y Patricia Tobón por invitarnos a reflexionar colectivamente sobre los usos del derecho a la consulta previa, libre e informada.

En Ecuador estaremos en deuda con el pueblo sarayaku y toda su dirigencia, que nos dejaron entrar por primera vez a su territorio en 2012 —días antes de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos publicara la histórica sentencia a su favor— y regresar en 2018, cuando ya habíamos mantenido con ellos muchas otras conversaciones e ideas en diferentes lugares del mundo donde nos convocaba su lucha contra la crisis climática y la exploración de petróleo en su territorio. A Patricia Gualinga, don Sabino Gualinga, José Gualinga, Eriberto Gualinga, Marlon Santi y José Viteri, les agradecemos por compartir con nosotros parte de su historia colectiva, que se ha convertido en un referente global. La invitación a conocer más sobre la lucha del pueblo sarayaku nos la dio hace ocho años nuestro colega Mario Melo, su representante legal ante el sistema interamericano, quien además nos ayudó a realizar gran parte del trabajo de archivo sobre esta movilización.

En la Universidad de Texas guardamos agradecimiento a Daniel Brinks y el equipo del Centro Bernard and Audre Rapoport por los Derechos Humanos, quienes amablemente nos recibieron en sus oficinas y nos facilitaron la escritura de una versión inicial del manuscrito.

Este libro y el trabajo regional de investigación-acción que lo anima no hubieran sido posibles sin el apoyo y soporte intelectual, profesional e institucional de todo el equipo de Dejusticia, que albergó el proyecto

de comienzo a fin. A cada uno de sus integrantes, gracias por leer versiones previas del texto y comentarlas con detalle y solidaridad. Al equipo administrativo le debemos la posibilidad de construir y escribir el libro. Y al equipo editorial de Elvia Sáenz y Claudia Luque les agradecemos el cuidado de siempre en el proceso de publicación del libro, así como el permiso para reproducir pasajes de algunas de nuestras publicaciones anteriores con *Dejusticia* (especialmente Rodríguez Garavito, 2012), que son la base de algunos capítulos y que referenciamos a lo largo de estas páginas. Gracias también al trabajo notable de corrección de estilo de Ángel Unfried y Karim Ganem. Y a Carlos Díaz, Federico Rubi y el equipo de Siglo Veintiuno les debemos la generosidad con la edición final y la paciencia que tuvieron para darnos el tiempo necesario para concluir la investigación y terminar el libro. Finalmente, este proyecto no hubiera sido posible sin el generoso apoyo de la Fundación Ford.

Confiamos en que las ideas y las historias de este libro contribuyan a la causa que todos ellos comparten: la defensa de la vida, los territorios y la cultura de los pueblos indígenas, que no es otra que la defensa del planeta mismo.

Nueva York, enero de 2020



Introducción

Investigación-acción sobre conflictos socioambientales en las Américas: entre el extractivismo, los derechos indígenas y la crisis climática

En agosto de 2019, la Amazonía brasileña comenzó a arder. Los satélites registraron incendios en una escala sin precedentes, transmitidos en directo por redes sociales para una audiencia global tan conmovida que apenas atinó a convertir el *hashtag* #PrayforAmazonas (recen por la Amazonía) en tendencia mundial. Se pronunciaron los líderes internacionales, comenzando por el presidente francés Emmanuel Macron y la canciller alemana Angela Merkel, quienes reprobaron las políticas de Jair Bolsonaro que habían dado carta blanca a los hacendados para deforestar el Amazonas y escalar la vieja práctica de quemar los terrenos deforestados con el fin de prepararlos para la temporada de siembra de la soja, pasto para ganadería y otros monocultivos.

Fue la primera vez que los incendios amazónicos despertaron la preocupación y la solidaridad globales en tiempo real. Pero las causas habían comenzado mucho antes. El terreno propicio para la conflagración fue la deforestación asociada a la expansión de la minería, la ganadería y los grandes monocultivos que proliferaron en la región durante el *boom* extractivista de las últimas tres décadas. Bolsonaro fue la chispa que hizo arder los bosques y las planicies deforestadas de las que huían armadillos, capibaras, jabalíes y otros animales selváticos retratados en Twitter y Facebook ante una audiencia estupefacta.

Confrontado con la información sobre el estallido de la deforestación en la Amazonía bajo su joven gobierno, en julio de 2019 el mandatario brasileño calificó de “mentiras” las noticias y exigió a los científicos que consultaran con él las cifras antes de publicarlas, “para que no me cojan con los calzones abajo”. Usando el mismo tipo de lenguaje que lo llevó al poder a fines de 2018, rechazó las críticas de líderes como Macron y Merkel sobre la deforestación con el argumento de que “Brasil es la virgen que desean todos los extranjeros depravados”. Con esto, el presidente ponía en sus palabras el viejo mensaje de la dictadura militar que admiraba: lo que ocurre en la Amazonía brasileña es asunto de Brasil, no de la comunidad internacional.

Bolsonaro no perdió tiempo a la hora de cumplir su promesa de campaña de promover la ganadería, los agronegocios y la deforestación en la Amazonía. Nombró ministra de Agricultura a la excongresista líder de la bancada ruralista, representante de los grandes hacendados responsables de buena parte de la tala. Uno de sus primeros decretos (declarado ilegal por las cortes y el Congreso) intentó transferir a la ministra el poder de detener las titulaciones de tierra a los pueblos indígenas que han preservado la Amazonía. A la vez, nombró un ministro de Ambiente que declaró que “el deber del Estado es proteger los derechos de propiedad de los terratenientes”.

Bolsonaro reservó algunos de sus dardos y medidas más punzantes para los pueblos indígenas. En campaña dijo que, si ganaba, “no habría más titulaciones de tierra para pueblos indígenas”. En esto era consecuente con la visión proterrateniente y antiindigenista que había defendido durante su larga carrera como congresista, que quedó representada con nitidez en declaraciones como la que dio en 2016 abogando por la eliminación de una de las reservas indígenas más grandes del país (Raposa Serra do Sol, en el estado de Roraima), en defensa de los planes de una represa en territorio aborígen y con la promesa de dar “un rifle y un permiso de porte de armas a cada hacendado” para enfrentar a los indígenas.¹ El ahora presidente no había ocultado su posición –que veía como solución al “problema indígena”– sobre la historia de los conflictos socioambientales en Brasil. “La caballería brasileña fue muy incompetente”, declaró desde el recinto de la Cámara de Representantes en 1988, el mismo año en que el país adoptó una nueva Constitución que protegía los derechos de los pueblos originarios–, “la que sí fue competente fue la caballería estadounidense, que asesinó a sus indios en el pasado y hoy no tiene este problema en el país”.²

El “modelo” que Bolsonaro tenía en mente es el genocidio y la desposesión del pueblo lakota en los Estados Unidos, a manos de la caballería encabezada por el general George Custer en la década de 1870. Pocos años después de firmar con el pueblo lakota el tratado de Fort Laramie (1868), que les daba a los indígenas control sobre parte de su territorio, el gobierno estadounidense lo desconoció abiertamente cuando se descubrió oro

1 Véase “Jair Bolsonaro manda um recado para Roraima”, disponible en <www.youtube.com/watch?v=jUgDXVbPHZs>.

2 Véase “#Verificamos: É verdade que Bolsonaro elogiou cavalaria norte-americana por dizimar índios”, disponible en <piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/12/06/verificamos-bolsonaro-cavalaria>.

en las Colinas Negras (Black Hills), en tierra lakota (Matthiessen, 1992). Al reprimir el movimiento de resistencia encabezado por el legendario líder Caballo Loco, los Estados Unidos sentaron un precedente que ha sido común hasta hoy en otros países de la región: la violación de la ley para abrir paso a la minería y otras economías extractivas en territorios indígenas.

Se trata de un patrón que tuvo su auge más reciente en la última década del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI, cuando el *boom* de la demanda global de minerales y otras materias primas se tradujo en nuevas incursiones extractivistas en territorios indígenas. Sin embargo, en esta ocasión el proyecto extractivista chocó de frente con otro proyecto global que tomó fuerza en el mismo período: la globalización jurídica y política del movimiento indígena y socioambiental, al que se sumó, en la década de 2010, el movimiento contra la crisis climática.

Sin saberlo, con sus insultos racistas, Bolsonaro estableció una conexión diciente entre estos dos episodios de la historia, entre lo que sucedió en la segunda mitad del siglo XIX y lo que ocurrió a comienzos del XXI. Porque el renacer de los pueblos indígenas en los Estados Unidos y su conexión con la movilización global por los pueblos y el ambiente tuvo lugar precisamente en territorio lakota, donde el espíritu de la resistencia de Caballo Loco fue una de las fuentes de inspiración para la campaña contra la construcción de un oleoducto que atravesaría el río Misuri, dentro de la reserva lakota de Standing Rock. Lanzada en 2016, la campaña de los lakota movilizó activistas y organizaciones nacionales e internacionales, indígenas y no indígenas, que desembocaron en las grandes protestas en el territorio de Standing Rock durante el gélido invierno de ese año. Las protestas y los litigios contra el oleoducto pusieron en la agenda nacional el conflicto entre extractivismo y derechos indígenas, e ilustran la combinación de disputas políticas y jurídicas que analizaremos en este libro.

Dada la visibilidad de las protestas de Standing Rock y el hecho de que tuvieron lugar en el corazón del Norte Global, algunos de los numerosos cronistas, documentalistas y analistas que han contado la historia de esas manifestaciones hablan de ellas como si fueran el primer caso de este tipo, como si el movimiento estadounidense estuviera a la vanguardia de la resistencia contra el extractivismo y por los derechos indígenas.³ En

3 Por ejemplo, el notable documental *Awake: A Dream from Standing Rock* (2017) sugiere que las protestas fueron el “despertar” de los pueblos indígenas contra el extractivismo global. Véase <awakethefilm.org> (consultado: 11/11/2019).

realidad, lo ocurrido en Standing Rock estuvo precedido por un cuarto de siglo de campañas y casos similares en el resto de las Américas. Quienes se alzaron contra el oleoducto en territorio lakota se inspiraron en movimientos como los que estudiaremos en este libro: la movilización de los pueblos y comunidades de la Amazonía brasileña contra la construcción de la represa de Belo Monte, que viene de comienzos de los años noventa; la resistencia del pueblo embera contra la represa de Urrá en el norte de Colombia, que se extendió a lo largo de los años noventa y dos mil; y la prolongada y exitosa campaña del pueblo sarayaku contra la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana que data de comienzos de los noventa. La conexión entre las luchas en el Sur y el Norte del continente –así como la secuencia histórica y la dirección de la solidaridad– se hizo evidente con la participación de una delegación del pueblo sarayaku en las protestas que tuvieron lugar en Standing Rock en 2017.⁴

En este libro reconstruimos esa historia de tres décadas de procesos regulatorios, movilización política indígena y expansión de las economías extractivas en territorios nativos. Nos enfocamos en América Latina y en un tipo específico de conflicto: las disputas sobre el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la realización de proyectos extractivos en sus territorios o de la adopción de normas que los afecten en forma directa. La figura jurídica de la consulta previa nos servirá de hilo analítico y narrativo, del cual tiraremos para desenmarañar los complejos conflictos políticos, culturales, económicos y socioambientales en que se ha jugado el futuro de los pueblos indígenas –y, ahora, con la llegada de la crisis climática, el futuro del planeta mismo–.

En lo que resta de esta introducción, esbozamos el itinerario de investigación-acción que nos llevó desde los territorios indígenas del norte de Colombia en 2009 –donde el pueblo embera denunciaba no haber sido consultado antes de la construcción de la represa de Urrá, que dividió su territorio– hasta la zona de los incendios de la Amazonía brasileña en 2019, donde el pueblo mundurukú había logrado detener la construcción de la represa que se planeaba sobre el río Tapajós, alegando la falta de consulta. En este recorrido, exponemos las preguntas, la metodología, los estudios de caso y la estructura del resto del libro.

4 Véase el video producido por el pueblo sarayaku a propósito de esta visita en <www.youtube.com/watch?v=yTEfHINyZFM> (consultado: 17/9/2019).

La consulta previa y la juridización de la causa indígena

La llegada al territorio del pueblo embera-katío es un acto de supervivencia. En 2009, la única forma era mediante una canoa a motor. La embarcación debía esquivar constantemente las lanchas rápidas de los narcotraficantes que se contaban entre los colonos que ocuparon el territorio embera, tras la apertura al “desarrollo” a comienzos de los años noventa, con la represa de Urrá (véase capítulo 5). En cualquier momento, los visitantes podían ser detenidos por patrullas de los actores armados, legales o ilegales, que se disputaban el territorio: el ejército, las guerrillas y los grupos paramilitares. En ese contexto, invitados por los líderes indígenas, llegamos a la zona para asesorar su caso. Difícil perder de vista la ironía de la primera actividad que nos propusieron. Como si estuviéramos en un entorno urbano, los anfitriones hicieron una juiciosa presentación de Power Point en la escuela de la comunidad, al calor y el ruido de la planta de electricidad que alimentaba el proyector.

De pronto, la exposición tomó un giro inesperado. A los mapas y fotos de la proyección les siguieron textos relacionados con normas y decisiones jurídicas: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las medidas de protección que ordenó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para evitar el aniquilamiento de los emberas tras la muerte en 2001 de su líder y vocero Kimy Pernía, asesinado por grupos paramilitares por encabezar la resistencia de su pueblo a la represa. Clic. Una lista aún más larga de sentencias de la Corte Constitucional colombiana contra el gobierno, por no haber consultado a los pueblos indígenas antes de iniciar proyectos económicos en sus territorios, pese a que el Estado había ratificado el Convenio 169 de la OIT que establecía esta obligación (Rodríguez Garavito, 2012).

De ahí en adelante, lo que más se repitió en la exposición fue el término “consulta previa”, una de las pocas palabras en español –junto con otras como “Corte Constitucional”, “sentencia” y “gobierno”– que salpicaron las intervenciones de los asistentes que solo hablaban embera, lo cual magnificaba el efecto de escucharlas en boca de los presentes. La conferencia se convirtió así en un memorial jurídico. Ahora el expositor, el líder que había enfrentado sentencias de muerte de los paramilitares y la guerrilla durante casi una década por defender a su pueblo, trastabillaba al intentar una lección de derecho procesal: cómo probar el daño hecho por la represa a las comunidades; ante qué tribunal interponer una nueva acción para detener los planes del gobierno y de la empresa

de ampliar la represa; en qué situación estaba el último recurso judicial interpuesto por una ONG que los asesoraba; quién tenía la representación legal del pueblo en la consulta previa que se avecinaba, y cómo invocar en estos trámites el fallo de la Corte Constitucional⁵ o el informe de un comité de la OIT (2001) que había condenado al gobierno colombiano por haber otorgado la licencia de construcción de Urrá sin consultar con los emberas. Son estos artefactos jurídicos –la sucesión de los tiempos procesales, la arquitectura de las leyes y los fallos, la afirmación de la igualdad entre las partes en litigio– los que generan la ilusión de orden y nos hacen olvidar, por un momento, que estamos en el vórtice de la violencia.

Apremiados por la comunidad embera, dejamos a un lado nuestras notas de campo en tanto investigadores y pasamos al rol de consejeros jurídicos. Anfitriones y visitantes nos trabamos entonces en una larga discusión sobre los tecnicismos legales de la consulta previa, como si a pocos kilómetros no rondaran escuadrones de la muerte; como si el territorio no estuviera sembrado de minas antipersonales; como si las escasas familias que asistían a la reunión esa noche no tuvieran, todas, algún miembro asesinado o desplazado; como si apenas unas horas atrás no nos hubiéramos cruzado en el río con las lanchas rápidas conducidas por soldados armados hasta los dientes, que juegan al gato y al ratón con los colonos que transportan coca río abajo.

La consulta previa y la juridización de las disputas por los territorios indígenas: las preguntas y la estructura del libro

¿Cómo es posible esta convivencia del orden y el caos, del formalismo jurídico excelso y la violencia más extrema? ¿En qué momento la resistencia de los pueblos indígenas a su aniquilación física y cultural se convirtió en una discusión sobre procedimientos legales? Este libro es un intento de responder estas preguntas y explicar el protagonismo, los efectos y las paradojas del derecho en casos como el de Urrá, originados en los conflictos socioambientales que caracterizan el capitalismo global de comienzos de siglo (Rodríguez Garavito, 2012, 2016, 2017; Svampa, 2009).

En el capítulo 1, delineamos el contexto económico, político y ambiental en que tuvieron lugar esas disputas. Mostramos cómo, a medida

5 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-652/98, 10/11/1998.

que la globalización simultánea de las industrias extractivas y de los derechos indígenas se ha ido intensificando en las últimas tres décadas, los conflictos sobre la explotación de los territorios indígenas se han multiplicado alrededor del mundo. Las disputas involucran diversos actores nacionales e internacionales –desde Estados-nación hasta empresas transnacionales (ETN), pasando por organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos de base y agencias financieras y reguladoras transnacionales– y condensan, en una mezcla particularmente volátil y reveladora, algunos de los procesos legales, políticos y económicos que constituyen la globalización contemporánea.

En el capítulo 2, sostenemos que un rasgo central de los conflictos socioambientales de este período es su juridización, esto es, el protagonismo de las instituciones y el lenguaje jurídicos en su formulación, procesamiento y resolución. Nos enfocamos en el espacio sociojurídico donde se observa con mayor nitidez ese rol del derecho: los procesos de consulta a pueblos indígenas antes de la realización de proyectos económicos o la adopción de políticas o leyes que los afectan de manera directa. Se trata de una institución relativamente reciente del derecho internacional, surgida del Convenio 169 de la OIT, de 1989. El Convenio –cuyos orígenes rastreamos en el mismo capítulo a partir de un análisis de las discusiones al interior de la OIT que llevaron a su aprobación– ha dado lugar a una verdadera explosión de normas de derecho duro y derecho blando, tanto nacionales como internacionales, que incorporan distintas versiones del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada. De hecho, en este libro sostenemos que el auge y la incidencia de la consulta en las regulaciones y las disputas sobre derechos indígenas han sido tan profundos que, antes que una institución, ha pasado a constituir un nuevo *enfoque* sobre los derechos étnicos y el multiculturalismo, con un lenguaje y unas reglas distintivos.

Así, el enfoque de la consulta se ha convertido en el candidato más fuerte para sustituir el enfoque integracionista, que dominó el derecho internacional y los ordenamientos locales a lo largo del siglo XX y que buscaba la solución del “problema indígena” por la vía de la asimilación de los pueblos aborígenes al resto de la sociedad (Rodríguez-Piñero, 2005). En ese sentido, no es una coincidencia que el Convenio 169 haya surgido de la decisión de la OIT de revisar el marco jurídico emblemático del asimilacionismo (el Convenio 107 de la OIT, vigente desde 1959),

para reemplazar el énfasis del Convenio en los objetivos de integración [de los pueblos indígenas], por el énfasis en el respeto de la

identidad de estas poblaciones y en la promoción de más consultas y participación de estos pueblos en las decisiones que los afectan (OIT, 1985: párr. 50.16).

En el capítulo 2 ofrecemos un panorama de la copiosa y amplia gama de estándares jurídicos que han adoptado la figura de la consulta para regular las relaciones con pueblos indígenas. Las fuentes de esos estándares son muy diversas: acuerdos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), guías operativas de instituciones financieras internacionales como la que el Banco Mundial adoptó en 2005 para regular los préstamos para proyectos que afectarían a pueblos indígenas, códigos de conducta empresarial como el adoptado por el Consejo Internacional de Minería y Metales (la asociación global más grande de la industria minera) y principios recomendados por ONG como Oxfam. Como veremos en ese capítulo, las interpretaciones de la consulta y las posiciones que defienden estos actores –así como los gobiernos y las organizaciones indígenas– son muy distintas entre sí. Pero esa misma diversidad hace aún más llamativo que todos adopten el lenguaje para hablar sobre los pueblos indígenas.

También resulta llamativo que la consulta previa, que hace apenas dos décadas era un asunto de especialistas, haya saltado a los titulares de los medios en países muy diversos. En Perú, la aplicación y la reglamentación de la consulta han estado en el centro del debate político al menos desde 2009, cuando estalló la movilización de los pueblos indígenas amazónicos contra la explotación comercial de sus territorios ancestrales. La controversia creció con la ley de consulta previa expedida por el Congreso en 2011, cuya discusión llegó a provocar un enfrentamiento público entre el entonces presidente Alan García y el Relator de la ONU sobre pueblos indígenas en 2010 (Anaya, 2010; La Rosa Calle, 2010). Por la misma época, en Ecuador, la Corte Constitucional expedía una de las sentencias más polémicas de su joven jurisprudencia, al resolver la demanda que, alegando la falta de consulta a los pueblos indígenas, instauró la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) contra la Ley de Minería de 2009.⁶ Como en Perú, el caso ecuatoriano hace parte de la disputa estructural por los recursos naturales, el medioambiente y los derechos étnicos, que había generado profundas divisiones dentro de la Asamblea Constituyente de 2008 (De Sousa

6 Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 001-10-SIN-CC, 18/3/2010.

Santos, 2010). En Chile, Colombia, Brasil y México, entre tanto, las cortes, el gobierno y el movimiento indígena están enfrascados en debates por la regulación del derecho constitucional a la consulta.

América Latina ha sido la región donde el debate y el protagonismo de la consulta fueron históricamente más visibles, seguida por otras regiones del Sur Global (véase capítulo 2). En tiempos recientes, sin embargo, se ha dado un proceso de exportación inverso al usual, es decir, del Sur al Norte Global. Como vimos, en los Estados Unidos la violación del derecho a la consulta estuvo en el corazón del alzamiento indígena de 2016 contra el paso de un oleoducto por la localidad de Standing Rock, en territorio del pueblo lakota. Que la movilización indígena más importante de ese país desde fines del siglo XIX haya tenido la consulta previa como uno de sus ejes –y que el gobierno de Obama y varias cortes hayan detenido la construcción del oleoducto por violar ese derecho y poner en peligro las fuentes de agua del territorio, antes de que el gobierno de Trump le diera vía libre– muestra hasta qué punto la figura se ha convertido en el enfoque dominante sobre los derechos indígenas. Lo mismo se puede constatar en las decisiones de la Corte Suprema canadiense, que en 2017 reiteró su protección del derecho a la consulta al suspender un proyecto de exploración petrolera por falta de consulta.⁷

Estamos, por tanto, en presencia de un campo sociojurídico de escala regional, altamente disputado y en expansión, que permite observar de manera vívida procesos de alcance global. Ante esto, surgen varias preguntas de investigación: ¿cómo se explica la convergencia de lugares, conflictos y actores tan diversos alrededor de la consulta previa? ¿Qué tipo de legalidad resulta de semejante hibridez política y jurídica? ¿A qué se debe la explosión de estándares legales sobre la consulta y el consentimiento previo, libre e informado? ¿Qué efectos ha tenido sobre los pueblos indígenas? ¿Qué nos dice todo esto sobre la trayectoria y el futuro de los conflictos sobre la tierra, los recursos y la etnicidad en tiempos de globalización?

7 Corte Suprema de Canadá, sentencia en el caso “Clyde River” (26/7/2017), disponible en <www.bbc.com/news/world-us-canada-40677578> (consultado: 6/11/2017).

Metodología y estudios de caso: Sarayaku, Belo Monte y Urrá

En este apartado abordamos esas preguntas con base en un proyecto de investigación etnográfico de diez años alrededor de América Latina, donde los conflictos jurídicos y sociales sobre la consulta han sido más visibles y agudos. Nuestra metodología es la etnografía multisitio (Marcus, 1995). Usamos una combinación de métodos cualitativos para seguir la pista de un fenómeno transnacional (la juridización de los derechos indígenas y el dominio de la figura de la consulta previa) en territorios indígenas separados por miles de kilómetros.

Nuestra evidencia empírica proviene de cerca de 300 entrevistas semiestructuradas con actores clave de los procesos de consulta a lo largo de las Américas, desde líderes indígenas hasta funcionarios estatales, pasando por abogados de derechos humanos, expertos en responsabilidad social empresarial, ambientalistas, funcionarios o exfuncionarios de las Naciones Unidas, académicos especializados en temas ambientales y étnicos, y asesores de empresas. Igualmente, nos basamos en información recogida mediante observación participativa en encuentros de organizaciones sociales y de derechos humanos, reuniones entre líderes indígenas y funcionarios estatales, y discusiones virtuales en redes transnacionales sobre el asunto. Aunque los estudios de caso que presentamos en los capítulos 3, 4 y 5 se focalizan en Ecuador, Brasil y Colombia, respectivamente, el proyecto comprendió también entrevistas y trabajo etnográfico en Chile, los Estados Unidos, México, Perú, así como eventos en sedes de instituciones de derechos humanos como la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, el Foro de Pueblos Indígenas en la ONU en Nueva York y el Comité contra la Discriminación Racial de la ONU en Ginebra. Finalmente, en términos de fuentes documentales, nos basamos en un análisis de las principales decisiones judiciales y leyes sobre la consulta en los mencionados países, así como en un examen del surgimiento y la aplicación de la institución de la consulta en el derecho internacional.

A diferencia de la etnografía multisitio convencional, nuestra aproximación combina la investigación y la acción. Nuestro papel en esos casos y lugares ha sido un híbrido de investigador académico y abogado de derechos humanos. En otro lugar, uno de nosotros conceptualiza esta práctica de investigación “anfibia” (Rodríguez Garavito, 2013). Aquí describimos cómo ella subyace a los estudios de caso que presentamos. Comenzamos el proyecto con un estudio sobre la represa de Urrá, ubicada en el norte de Colombia, en el mismo lugar donde tuvo su sede prin-

cipal el sangriento movimiento paramilitar que, en oscuras alianzas con las fuerzas armadas y la clase política, disputaba el control del territorio y el negocio del narcotráfico con las igualmente violentas guerrillas de izquierda, en especial las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En medio del fuego cruzado quedó el pueblo embera-katío, que había perdido al menos 21 líderes asesinados por uno y otro bando y, tras veinte años de desplazamiento forzado y pérdidas humanas y ambientales por los efectos catastróficos de la represa, corría (y corre) el riesgo de extinción física y cultural.

Si bien llegamos a Urrá con la intención de documentar lo que había pasado durante esos veinte años –y, en ese sentido, llevábamos puesto el sombrero de investigador académico–, desde un principio el proyecto de investigación tuvo un componente de acción. De hecho, nos enteramos del caso de Urrá mientras trabajábamos con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en tareas de activismo para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Con nuestro otro sombrero profesional, habíamos estado asesorando a la ONIC sobre estrategias jurídicas para defender los territorios y los pueblos.

Una década después, recordamos con claridad la llegada a Urrá. Ante la vista inusual de un grupo de investigadores en una de las zonas más violentas de uno de los países más violentos, los militares que custodiaban celosamente la entrada nos saludaban con interrogatorios desconfiados –“¿quiénes son?”, “¿a qué vienen?”–. Una vez superados los retenes, las razones de la desconfianza quedaban patentes. Mientras nos adentrábamos en el río que alimenta la represa, veíamos pasar las lanchas rápidas de la Armada Nacional que perseguían, como en un juego del gato y el ratón, a las embarcaciones ilegales que transportan cocaína fabricada en laboratorios ubicados en las riberas del río.

Dejándonos llevar por la secuencia impredecible de la investigación-acción llegamos al segundo lugar del proyecto: la represa de Belo Monte, en la Amazonía brasileña. El estudio sobre Urrá nos llevó a involucrarnos en la defensa jurídica de pueblos indígenas que, como los embera-katío, no habían sido consultados antes de la construcción de proyectos de desarrollo en sus territorios, a pesar de que prácticamente todos los países latinoamericanos han ratificado el Convenio 169 de la OIT que establece la obligación de hacer consultas previas. Al participar en una audiencia sobre este tema ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2010, nos enteramos de que acababa de llegar a la Comisión una queja sobre un caso similar presentada por pueblos indígenas y organizaciones ambientalistas que acusaban al gobierno brasileño de no haber con-

sultado a los indígenas amazónicos antes de autorizar la construcción de Belo Monte, que sería la tercera represa más grande del mundo. El caso se convirtió de inmediato en noticia internacional, dado que el gobierno brasileño había declarado de interés nacional la represa como parte de sus planes de convertirse en potencia económica, y que personalidades de la farándula internacional habían viajado a la región para expresar su solidaridad con los indígenas. Cuando el gobierno brasileño se negó a obedecer la orden de la Comisión Interamericana de suspender la construcción de la obra mientras examinaba la queja, varias organizaciones y académicos de derechos humanos viajamos a la zona de la represa para documentar la situación y expresar nuestra condena por la decisión del gobierno. El trabajo sobre Belo Monte y otros conflictos socioambientales nos llevaría a hacer investigación-acción en la Amazonía brasileña en 2012, 2013 y finalmente en 2019, cerca de los epicentros de los incendios que el presidente Bolsonaro negaba ante las cámaras de televisión.

Habiéndonos involucrado en el caso de Urrá como investigadores académicos y en Belo Monte como abogados, los dictados metodológicos de la sociología comparativa nos llevaron a buscar un tercer caso de movilización jurídica y política que, a diferencia de aquellos, hubiera terminado en una decisión judicial favorable a los pueblos indígenas. La oportunidad de completar la muestra para el estudio se dio a mediados de 2012, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos celebró una audiencia en el territorio del pueblo sarayaku en la Amazonía ecuatoriana, que auguraba un fallo a favor de los indígenas. Cuando ese año viajamos a Quito y al territorio sarayaku para hacer trabajo de campo, los abogados y la comunidad estaban expectantes sobre el fallo de la Corte, que fue publicado un día después del final de nuestra visita. En una decisión histórica, la Corte condenó al Estado ecuatoriano a indemnizar al pueblo indígena por haber autorizado la exploración de petróleo sin consulta previa, y ordenó hacer la consulta (Corte IDH, 2012). El trabajo de investigadores-activistas nos llevaría de nuevo a la región con el objeto de realizar visitas de seguimiento al caso en 2013 y 2018.

La etnicidad.gov: los argumentos del libro

Contra el trasfondo de los argumentos y la evidencia bosquejada en esta introducción, defendemos tres tesis. En primer lugar, en el capítulo 2 esbozamos un marco conceptual que sitúa los conflictos y el derecho sobre la consulta previa, libre e informada (CPLI) en un proceso sociojurídico

más amplio: la regulación de la etnicidad en tiempos de globalización, que denominamos *etnicidad.gov* (Rodríguez Garavito, 2013). Con este concepto intentamos arrojar luz sobre el proceso de juridización de las reivindicaciones étnicas, que comprende reglas muy diversas, desde las regulaciones estatales (los tratados, las leyes o las sentencias sobre los derechos colectivos) hasta las normas privadas (los códigos de conducta de las ETN para regular sus relaciones con grupos indígenas) y las luchas jurídicas de los movimientos sociales (litigios sobre derechos indígenas en tribunales nacionales e internacionales). Rastreamos los orígenes de esta legalidad plural y sostenemos que el punto de convergencia de sus diversos componentes es el énfasis en asuntos procedimentales y en la deliberación entre los actores involucrados en los conflictos regulatorios, incluidos los pueblos indígenas. Argumentamos que este énfasis refleja una tendencia más amplia: el dominio de la legalidad del “paradigma de la gobernanza” (Jessop, 1998), que explica el auge de términos como “participación”, “empoderamiento” y “consulta” en regulaciones de todo tipo. Y mostramos que la *etnicidad.gov* es un proceso disputado, en la medida en que el paradigma de la gobernanza ha sido controvertido desde abajo por el movimiento global por los derechos indígenas de las últimas tres décadas, que reivindica el principio de autodeterminación y ha incidido también en las reglas nacionales e internacionales sobre los derechos colectivos.

En segundo lugar, a lo largo del libro sostenemos que, desde su origen en los debates en la OIT durante el proceso de expedición del Convenio 169, la regulación de la CPLI ha encarnado una transacción entre legalidades y multiculturalismos tan distintos como los defendidos por el movimiento indígena global, de un lado, y las ETN de las industrias extractivas, del otro. En este sentido, argumentamos que la difusión global de las normas de la CPLI (y su atractivo para actores tan diversos) se debe a que, al concentrarse en asuntos procesales, ofrecen una *lingua franca* que pone en contacto concepciones radicalmente distintas sobre el desarrollo económico y la vida buena. En otras palabras, la razón procedimental intrínseca al derecho –y exacerbada por el multiculturalismo liviano del enfoque de la gobernanza– permite al menos entablar una conversación provisional entre las distintas posiciones.

La palabra clave, sin embargo, es “provisional”. Porque el énfasis en el procedimiento aplaza o mitiga, pero no elimina, los disensos sustantivos ni las visiones contrastantes sobre la participación y el empoderamiento que defienden el paradigma de la gobernanza y el movimiento por los derechos indígenas. Si bien la CPLI encarna puntos de convergencia en-

tre regulaciones y actores muy distintos, también está aquejada de tensiones crónicas que resurgen a cada paso. Como veremos en el capítulo 2 y los estudios de caso, el ejemplo más elocuente de este resurgimiento de la razón sustancial es el debate actual sobre si el derecho internacional debe exigir solo la consulta o también el consentimiento de los pueblos indígenas (debate que, de hecho, estuvo a punto de hacer naufragar las negociaciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

En tercer lugar, en relación con la práctica de la CPLI, nos preguntamos: ¿cómo funcionan y qué efectos tienen en realidad los procesos de consulta? La evidencia etnográfica confirma el reemplazo de las discusiones sustantivas por los debates procesales. Las controversias sobre los plazos, las certificaciones y el cronograma de reuniones tienden a soslayar los conflictos sobre la tierra, los recursos y la autodeterminación que están en el fondo de las consultas. Pero el reemplazo es solo parcial y temporal. Porque en las diligencias de consulta afloran de nuevo, a cada paso, los conflictos sustantivos, aun cuando lo hagan bajo la apariencia de alegatos procesales. En ese sentido, argumentamos que la mezcla endémica entre fondo y forma genera constantes equívocos, malentendidos y pasos en falso en las negociaciones entre empresas, Estado y pueblos indígenas. En otras palabras, la comunicación facilitada por las reglas procesales da lugar con frecuencia a malentendidos, cuando no a largos períodos de incomunicación entre las partes.

Sostenemos que los efectos de la consulta sobre los pueblos indígenas son igualmente ambiguos. De un lado, la juridización de las reivindicaciones indígenas a través de la CPLI ha transformado al menos cierta cantidad de la energía política del movimiento en discusiones legales que privilegian lo procedimental, y que transfieren parte de la iniciativa y el control de dichas reivindicaciones a los asesores jurídicos externos. En este sentido, la CPLI diluye y desplaza los reclamos colectivos y los torna, por lo menos parcialmente, en observaciones procedimentales. De otro lado, sin embargo, la evidencia muestra que en las circunstancias extremas de las nuevas fronteras del extractivismo –lugares que en el capítulo 1 llamaremos “campos sociales minados”– los requisitos procedimentales de la consulta son, a menudo, los únicos mecanismos eficaces para desacelerar el ritmo vertiginoso de los proyectos económicos extractivos y controvertir las decisiones estatales que los respaldan. En algunos casos, incluso, los procesos de consulta y los litigios a su alrededor han sido catalizadores de la movilización política de los pueblos afectados y de redes activistas de apoyo, tanto nacionales como internacionales.

De ahí que el tema de la consulta figure hoy entre las prioridades políticas del movimiento indígena internacional. Y que, al comenzar la década de 2020 –cuando quedan solo diez años para alcanzar la meta trazada por el Panel Internacional sobre Cambio Climático de reducir a la mitad las emisiones de carbono para evitar los escenarios más catastróficos de la crisis climática–, el movimiento global por la acción climática y sectores crecientes de la comunidad científica estén abrazando los reclamos que el movimiento indígena global lleva tres décadas realizando. Las propuestas indígenas que sonaban radicales hace apenas unos años –no explotar combustibles fósiles, dejar en pie todo lo que queda en pie de bosques tropicales, o darles poder de veto a los pueblos indígenas sobre la explotación de recursos naturales en sus territorios– parecen ahora indispensables. Aunque lleguen tarde para evitar los incendios en la Amazonía, son la reivindicación de las luchas que analizamos en este libro.

1. Campos minados

Conflictos socioambientales en territorios indígenas durante la era extractivista

A lo largo de las últimas dos décadas, las industrias extractivas y los derechos indígenas se han ido globalizando de manera simultánea. Debido a esto, los conflictos relacionados con la explotación de los territorios indígenas se han hecho cada vez más frecuentes e intensos alrededor del mundo. Las disputas involucran una multiplicidad de actores nacionales e internacionales, entre los que se cuentan desde Estados-nación hasta empresas transnacionales (ETN), pasando por organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos de base y agencias financieras y reguladoras transnacionales. Estas tensiones condensan, en una mezcla particularmente volátil y reveladora, algunos de los procesos legales, políticos y económicos de la globalización contemporánea.

Como demostró David Harvey (2003) en su análisis del capitalismo global de comienzos del siglo XXI, la renovada importancia económica de las industrias extractivas-exportadoras, jalonada por la demanda china de materias primas, generó una competencia transnacional por los recursos naturales y, por tanto, por los territorios de frontera que aún no han sido explorados. Son precisamente estas tierras donde se han asentado a lo largo de la historia los pueblos indígenas desplazados de sus territorios ancestrales, y donde tienen lugar hoy en día los conflictos más agudos sobre la consulta previa, la participación y la reparación.

Así, en términos de economía política, la explosión de estos conflictos se inserta en un tipo de capitalismo marcado por la “acumulación por desposesión” (Harvey, 2003): la de los pueblos indígenas, afrodescendientes y las comunidades campesinas que han sido los habitantes inveterados de los territorios que ahora son codiciados por todos, desde el Estado y las ETN hasta las mafias y los grupos armados ilegales que quieren una tajada de las bonanzas del oro, el carbón, el petróleo, el coltán, los diamantes, el agua y demás recursos naturales. El resultado ha sido la colisión entre dos proyectos transnacionales: de un lado, las economías extractivas y, del otro, los derechos indígenas, y los derechos humanos en general (Rodríguez Garavito, 2016).

El superciclo del extractivismo y sus impactos en América Latina

El choque entre los dos proyectos –y la proliferación e intensidad de los conflictos socioambientales en territorios indígenas en general– estuvo asociado al denominado “superciclo” global de las economías extractivas de fines del siglo XX y comienzos del XXI. Los superciclos son períodos excepcionales del capitalismo global caracterizados por el aumento marcado de la demanda, la baja oferta alrededor del mundo, y una escalada de precios que resulta de la combinación de los dos factores anteriores. Específicamente en el sector minero, el último superciclo comparable con el de los años dos mil había tenido lugar a fines del siglo XIX, en la época de la fiebre del oro en los Estados Unidos.⁸

Si bien el año exacto en que comenzó el reciente superciclo es materia de debate, hay consenso respecto de que el aumento de la explotación y exportación de recursos naturales de América Latina y África se dio de la mano del proceso de expansión y urbanización de China alrededor de 1990. A fines de siglo, con un crecimiento económico acelerado y una población de 1300 millones de personas, la potencia asiática demandaba cantidades ingentes de recursos naturales para alimentar su industria, producir energía, mantener el *boom* del sector de la construcción, expandir su infraestructura y satisfacer la demanda de la nueva clase media.

Para 2007, China ya representaba una de las economías más poderosas del globo (*The Economist*, 2007). El país contaba con aproximadamente un quinto de la población mundial, y consumía más de la mitad de la producción global de cemento, un tercio de la de acero y un cuarto de la de aluminio. Con productos como la soja, el petróleo y el cobre la situación fue similar: gastó 35 veces más dinero que en años anteriores en las importaciones de los dos primeros productos y acaparó el 80% del incremento en la producción de cobre en el mundo (*The Economist*, 2008). El caso del cobre evidencia claramente el aumento de los precios como consecuencia de la demanda china. En los años ochenta y noventa, el precio del cobre había caído en un 0,8% anual, y llegó a costar apenas 1300 dólares la tonelada. A comienzos de 2011, luego del auge chino, el mismo producto alcanzó los 10 000 dólares la tonelada y se mantuvo durante todo el ciclo en un promedio de 7500 dólares (*The Economist*, 2012).

8 Para un recuento y análisis del superciclo, véase *The Wall Street Journal* (2013).

Aunque China fue fundamental para el despegue de este superciclo, otras grandes economías jugaron un papel central en el aumento de la producción global. El crecimiento de la India, por ejemplo, disparó la producción global de carbón (*The Economist*, 2011). Durante el ciclo económico de las materias primas, China y la India llegaron a tener un crecimiento anual del 10,3 y 7,4%, respectivamente. Para 2014, estos dos países reunían un tercio de la población y un sexto del PIB global.

El correlato del crecimiento de estas economías se vivió en los países históricamente productores de materias primas, y también en algunos industrializados como Australia (*The Economist*, 2008). América Latina y África tuvieron un papel fundamental a la hora de satisfacer la voraz demanda china e india; y aquellos países que entraron a cubrir esta necesidad experimentaron un crecimiento paralelo. Entre 2002 y 2012 los mercados emergentes –entre ellos, muchas de las economías del Sur Global– llegaron a reportar crecimientos del 6% anual. Tomemos como ejemplo la economía angoleña, que se transformó desde el final de la guerra civil en 2002. Allí el milagro económico se debió a la exportación de petróleo, en virtud de la cual en tan solo cuatro años –entre 2004 y 2008– el país alcanzó a aumentar el PIB en un 17% anual (*The Economist*, 2012).

En América Latina, el superciclo extractivista se inserta en una tendencia histórica de dependencia de las materias primas (Bebbington, 2011). De acuerdo con el Banco Mundial, entre 1990 y 1997 la exploración minera a escala global creció en un 90%. En el mismo período, en América Latina ese crecimiento llegó al 400%; y en el caso de Perú alcanzó incluso el 2000% (Bebbington, 2011). De las 25 mayores inversiones en proyectos mineros que se hicieron en el mundo, 12 se establecieron en América Latina: nueve en Chile, dos en Perú y una en la Argentina.

Al igual que en otras épocas, la política económica de los países latinoamericanos se volcó hacia el extractivismo. A pesar de sus diferencias, los gobiernos de derecha y de izquierda siguieron un guion muy similar en asuntos económicos: promovieron decididamente las industrias extractivas, apostaron su suerte a la de los precios de las materias primas y se enfrentaron a los movimientos ambientalistas e indígenas. En la región amazónica, por ejemplo, el *boom* minero y petrolero ha sido impulsado con igual ahínco por los gobiernos de centroderecha en materia económica, como el de Pedro Pablo Kuczynsky en Perú, el de Michel Temer en Brasil y el de Juan Manuel Santos en Colombia, y por aquellos que defienden modelos económicos de izquierda, como el de Rafael Correa en Ecuador, los de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, o el

de Evo Morales en Bolivia (cuyo vicepresidente, Álvaro García Linera, publicó un libro en el que argumenta en favor de las economías extractivas en la Amazonía).⁹

La promesa de este giro económico y político era contribuir al crecimiento de la economía en aquellos países “que, como lo definió un líder, son ricos en el subsuelo pero pobres en el suelo”, según un abogado de derechos humanos ecuatoriano entrevistado.¹⁰ Uno de los ejemplos más visibles de este fenómeno tuvo lugar precisamente en Ecuador, durante los años de gobierno del expresidente Correa (2007-2017). Su política llegó a ser clasificada como el “milagro ecuatoriano”, pues los frutos de la bonanza en los precios del petróleo fueron en parte invertidos en mejorar los servicios de salud y la educación, y en ampliar la infraestructura nacional (*Dinero*, 2013).

Pero como todos los *booms*, el de China llegó a su fin. Y con la caída de la demanda de este país también se frenó la bonanza de los recursos naturales en América Latina. La dependencia de la economía en un solo comprador de metales, hierro, carbón e incluso productos como maíz afectó de tal forma a los exportadores que se estimó que economías como la mexicana redujeron su crecimiento en un 2,4% anual. La mayoría de los analistas ubica el final de este superciclo entre 2013 y 2015. No obstante, los efectos del *boom* todavía se mantienen en muchos de los lugares en que se impulsaron aquellos proyectos.

Los países de los estudios de caso presentados en este libro (Colombia, Ecuador y Brasil) hicieron parte integral del superciclo. En Colombia, la dependencia de la economía en la industria extractiva fue y sigue siendo significativa, a pesar de que ha variado su participación en el PIB (Garay Salamanca, 2013). Al igual que los demás países de la región, Colombia basó parte de su economía en una combinación de exportación de hidrocarburos y productos mineros.

Tal cosa no es una novedad. Ya durante los años noventa hubo una importante participación del sector minero y petrolero en el PIB (Garay Salamanca, 2013). Según el Banco Mundial, el aumento fue constante, con apenas un par de disminuciones en 1998 y 2009: en 1996 el petróleo representaba el 4% del PIB y cerró el ciclo en 2013 con un 7,7%. El

9 García Linera (2012).

10 Entrevista con Mario Melo, Fundación Pachamama, Quito, 2017.

punto más alto lo alcanzó en 2011, cuando llegó al 8,5% (Cepal, 2014).¹¹ Algo similar ocurrió con la participación de recursos naturales mineros, que alcanzó su pico en 2008, cuando representó el 2,2% del PIB (Cepal, 2014).

Ecuador, por su parte, es una de las economías latinoamericanas más dependientes de la producción petrolera. De acuerdo con las cifras presentadas por su Ministerio de Hidrocarburos, durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI la explotación de hidrocarburos aumentó de forma marcada. Para 1996, se reportó una producción de 140,4 millones de barriles; en 2010 se extrajeron 177,4 millones de barriles, y el punto más alto de la explotación se alcanzó en 2006, cuando se llegó a 195,5 millones de barriles. Más allá del incremento de este número en términos absolutos, la evaluación realizada por la Cepal confirma la dependencia ecuatoriana de los hidrocarburos. La participación de la explotación petrolera en la economía nacional fue en aumento: en 1998, aportó solo el 4,2% del PIB nacional; pero ya para 2005 llegó a aportar el 25,2%, seguido del 23,3% en 2006 y el 22,5% en 2007 (Cepal, 2014).

Los efectos de la industria petrolera en la Amazonía ecuatoriana son igual de importantes. De hecho, la explotación ecuatoriana es una de las más antiguas de esa región, como muestra el proyecto de la compañía Texaco (hoy Chevron) iniciado en los años setenta, que daría lugar a uno de los litigios ambientales internacionales más grandes y prolongados entre una compañía y un Estado, ocasionado en la contaminación de la selva por derrame de petróleo y aún hoy pendiente de solución.

Por último, en Brasil el aumento de la explotación de los recursos naturales se vio acompañado de un crecimiento en infraestructura. La propuesta central de los gobiernos de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), ambos del Partido de los Trabajadores, retomó la idea de proyectos desarrollistas anteriores, según la cual el crecimiento nacional dependería de desarrollar una infraestructura que permitiera la conectividad y la explotación de la Amazonía. Esta concepción ha estado presente en la imaginación de los gobiernos brasileños al menos desde las dictaduras de los años sesenta y setenta (Hecht y Cockburn, 2011).

En los años dos mil, la presión sobre los recursos naturales en general, y la Amazonía en particular, aumentó a la par del crecimiento de la economía brasileña y su consecuente demanda de energía. Entre los recursos

11 Los cruces de la información de la explotación fueron realizados por los autores.

más codiciados de la región amazónica está el agua, fuente potencial de energía. Los gobiernos de comienzos de siglo promovieron la construcción de grandes hidroeléctricas, lo que llevó a Brasil a depender energéticamente de sus fuentes hídricas. En 2013, de acuerdo con el informe presentado por la Corporación Andina de Fomento, esa dependencia se manifestaba en un 77,3% del total de la energía del país. De ese total, el 46% era destinado a la industria nacional y el resto se dividía entre los usos residencial, comercial, público, agropecuario, energético y minero.

La Amazonía fue uno de los focos geográficos de la expansión de las hidroeléctricas, debido a la gran cantidad de ríos presentes en la región. En el conjunto de represas de toda la Amazonía, el proyecto con mayor capacidad de creación energética es Belo Monte, que en promedio produce 11 233 megavatios anuales. Esta represa representa el punto central de la política eléctrica del país y uno de los objetivos principales de las administraciones de Lula da Silva y Dilma Rousseff. Como veremos en el estudio de caso que presentamos en el capítulo 4, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), una entidad estatal, fue el mayor financiador de Belo Monte, que en 2012 anunció que a un plazo de treinta años le prestaría aproximadamente 11 250 millones de dólares al consorcio Norte Energía SA, encargado de la construcción de la represa. Para la época, el BNDES era uno de los actores financieros más importantes del mundo. De hecho, para 2010, el total de activos del banco fue de aproximadamente 275 000 millones de dólares, cifra que superaba la suma de los activos de tres grandes agentes económicos internacionales juntos: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento (Little, 2013). Como también veremos en el capítulo 4, el giro a la derecha del gobierno de Michel Temer en 2016 acentuó aún más la política económica extractivista y la presión sobre la Amazonía y los pueblos indígenas que la habitan.

La alusión a los pueblos indígenas amazónicos nos recuerda que el superciclo extractivista no se manifestó solo en cifras. Por el contrario, se desarrolló en espacios, lugares y paisajes, y tuvo efectos directos sobre la vida individual y colectiva de las poblaciones de las periferias de América Latina y el resto del mundo, en las últimas fronteras del capitalismo global. En la siguiente sección y en nuestros estudios de caso, exploraremos lugares concretos en los que se dio el *boom* extractivo, a los que denominaremos “campos sociales minados”, según el concepto propuesto por Rodríguez Garavito (2012).

Recursos naturales y conflictos socioambientales en los campos sociales minados

El concepto de “campo social minado” busca captar la complejidad de los territorios y las esferas de interacción social característicos de las zonas de frontera donde se vive la expansión reciente del extractivismo global (Rodríguez Garavito, 2012). Antes que sitios vacíos, tierras baldías disponibles para ser conquistadas, estos espacios son los lugares en que las comunidades rurales, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes han habitado y desplegado sus formas de vida por cientos de años. Son las zonas periféricas de América Latina y otras regiones, aquellos territorios y poblaciones que constituyen lo que la antropóloga Margarita Serje ha llamado “el revés de la nación”: el negativo del retrato dominante de las sociedades nacionales, tomado desde la perspectiva de las élites urbanas y blancas.

Se trata de campos minados tanto en sentido sociológico como económico. En términos sociológicos, son *campos* sociales,¹² propios de las economías extractivas de enclave, caracterizados por relaciones de poder profundamente desiguales entre empresas y comunidades, y por la escasa presencia e intermediación del Estado. Son campos sociales *minados* por ser altamente riesgosos: en ellos dominan las sociabilidades violentas y desconfiadas, donde cualquier paso en falso puede resultar letal. En este sentido, son una muestra de las sociabilidades volátiles de las economías híbridas –ubicadas entre la legalidad, la ilegalidad y la informalidad– que abundan en los países del Sur Global en tiempos de globalización (Comaroff y Comaroff, 2009a; Rodríguez Garavito, 2016).

También nos referimos a estos territorios como campos minados porque, con frecuencia, lo son en sentido económico: en muchas ocasiones, giran alrededor de la explotación de una mina de algún recurso valioso. En casos como los de Urrá y otros que hemos frecuentado en Colombia, lo son también en el sentido más literal del término: los territorios indígenas en disputa estuvieron plagados de minas antipersonales, sembradas por grupos armados ilegales como estrategia de guerra y de control territorial. Los dos tipos de minas son, por lo tanto, la cara más visible del riesgo del campo social, del vértigo que se palpa en el aire al entrar en ellos.

12 Para la formulación clásica de la teoría de los campos sociales, véase Bourdieu (1977).

Los campos minados, como espacios en tensión, representan una de las versiones más patentes de los conflictos socioambientales que han proliferado en la región. Basta ver los mapas que se han producido en los últimos años y en los que las selvas, sabanas, páramos, montañas o ríos se referencian con diferentes símbolos que representan proyectos de explotación o infraestructura, que van desde los picos más altos de la Cordillera de los Andes hasta las zonas más bajas en las riberas de los ríos en la Amazonía. Por ejemplo, el estudio del Atlas de Justicia Ambiental muestra que el mapa no solo está colmado de proyectos, sino que cada uno de esos puntos también representa conflictos socioambientales, desde marchas y cierres de vías hasta demandas interpuestas ante las cortes para pedir la protección de los derechos de los afectados por los proyectos.¹³

Colombia ocupa el segundo lugar entre los países con más conflictos de este tipo, con un registro de 125 conflictos activos para septiembre de 2017.¹⁴ Los más afectados por dichas disputas son los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes que se oponen a la explotación de proyectos mineros o de hidrocarburos (Silva Numa, 2014). Brasil ocupa el quinto lugar en la lista global, con más de 60 conflictos socioambientales, y Ecuador ocupa el octavo, con 49 casos reportados.

La violencia es uno de los elementos definitorios de los campos minados. En las fronteras por las que avanzan los proyectos económicos han hecho presencia actores armados, tanto legales como ilegales. Eso ayuda a explicar que, solo en 2016, al menos 200 defensores de la tierra y el ambiente fueron asesinados en todo el mundo (Global Witness, 2017). Los patrones de las cifras ilustran nuestro argumento sobre los campos sociales minados. Según Global Witness (2017: 11), “los conflictos por el control de la tierra y los recursos naturales fueron un factor subyacente en casi todos los asesinatos en 2016”. Las disputas sobre la explotación de minerales y petróleo son las más letales: 33 activistas que participaron en ellas fueron asesinados. Los datos ilustran también la amalgama de violencias pública y privada que, como vimos, caracterizan los campos sociales minados: la fuerza pública fue responsable de al menos 43 muertes y las fuerzas de seguridad privadas lo fueron de 52 (Global Witness, 2017: 11). El patrón se ha sostenido en años posteriores (Global Witness, 2018, 2019).

13 El atlas está disponible en <ejatlas.org> (consultado: 13/11/2017).

14 Íd.

Una cifra especialmente elocuente a efectos de nuestro argumento es que la mayoría de las víctimas eran indígenas. De hecho, el 60% de los defensores de la tierra asesinados en 2016 pertenecía a pueblos indígenas y se oponía a la explotación comercial de recursos naturales en su territorio. Una de las víctimas fue la líder indígena hondureña Berta Cáceres, cuyo caso se convirtió en un ícono internacional de la causa indígena y ambiental. Cáceres fue asesinada en marzo de 2016, al año siguiente de haber ganado el prestigioso premio ambiental Goldman por su trabajo en defensa del pueblo lenca (al que pertenecía) frente a los planes de construcción de una represa en su territorio. En 2017, una misión internacional independiente concluyó que el asesinato había sido planeado y ejecutado por una alianza entre directivos de la empresa que tenía la concesión para construir la represa, agentes estatales y bandas criminales (*The New York Times*, 2017).

Los países y casos que analizamos en capítulos posteriores ilustran la realidad de la violencia. De hecho, en 2016, Brasil fue el país con más líderes ambientalistas asesinados (49), seguido por Colombia (37). Junto a los bulldóceres y a los equipos de construcción que entraban a las zonas de nuestros estudios de caso, llegaron también el armamento y las municiones para resguardar los proyectos. Así sucedió en el territorio del pueblo indígena sarayaku, en la Amazonía ecuatoriana. Como explicamos en el capítulo 3, en el corazón del territorio ancestral sarayaku de Pastaza se vivió una de las confrontaciones armadas más difíciles de la historia ecuatoriana reciente. El arribo de la empresa argentina Compañía General de Combustibles al territorio estuvo custodiado por empresas de seguridad privadas y soldados del ejército ecuatoriano. Como se muestra en el video documental que acompaña nuestro estudio (Rodríguez Garavito, 2013), en una de las escenas más conocidas del caso una de las lideresas de este pueblo interpeló a un soldado que había cerrado el río con las siguientes palabras:

El pueblo ha planteado diplomáticamente que no vamos a permitir el ingreso de la petrolera en el territorio sarayaku [...]. Ahora, en este momento, ustedes empiezan a controlar todo. Cuando nosotros qué arma vamos a cargar, por qué tienen esa idea de las mentiras metida en su mente.¹⁵

15 Rodríguez Garavito, César (dir.), *Sumak Kawsay: El caso Sarayaku*, disponible en <vimeo.com/81504351> (consultado: 23/1/2020).

En esta declaración se funden la llegada de la fuerza pública y la propuesta pacífica del pueblo de seguir viviendo en su territorio, que estaba en la mira de la empresa. Como relató Camilo Guerra, secretario de Educación del pueblo sarayaku mientras rodábamos el documental:

A tres compañeros los secuestraron en la selva, les pusieron bombas lacrimógenas, los llevaron secuestrados y les pusieron ahí en el suelo lleno de hormigas candelilla [...] los pusieron ahí un par de horas y sufrieron.¹⁶

La violencia de los campos minados es patente también en la Amazonía brasileña, la región del caso Belo Monte que analizamos en el capítulo 4. La llegada del proyecto de represa se insertó en una tradición de violencia que ha afectado tanto a los indígenas como a los habitantes de las riberas y las comunidades afrodescendientes (Hecht y Cockburn, 2011). En la memoria colectiva se encuentra, por ejemplo, el asesinato de Chico Mendes, primer presidente de la Central Única de los Trabajadores del Estado de Acre (Revkin, 2004). Acre, uno de los estados amazónicos del Brasil, se localiza en el nordeste del país y es una de sus zonas más violentas. Mendes fue la víctima más conocida de la represión contra los pequeños cultivadores que se han opuesto a la expansión de los proyectos extractivos en el Amazonas. Con su asesinato a manos de sicarios en su casa en diciembre de 1988, el activista se convirtió en el símbolo de la lucha por la protección de la selva y los derechos de los trabajadores de las empresas que allí operan (Rodrigues Santana, 2010).

La represa de Belo Monte, por su parte, está ubicada en el río Xingú en Pará, otro de los estados de la región Amazónica, tan violento como Acre. Históricamente su economía se ha basado en la explotación de productos naturales como el caucho o el aluminio. Con la llegada del proyecto de Belo Monte, la intimidación en contra de los defensores de derechos humanos y líderes de las comunidades afectadas se acentuó. Las amenazas a los líderes han aumentado, al igual que el espionaje en contra del movimiento Xingú Vivo para Siempre, uno de los actores centrales en este conflicto. En palabras de Antonia Melo, lideresa de Xingú Vivo que en 2017 recibió el premio Soros por su activismo por la preservación del río, la intimidación contra ella y el movimiento recordaba

16 Entrevista con Camilo Guerra, julio de 2012, en *Sumak Kawsay*, cit.

la historia de represión que terminó con la vida de la célebre religiosa estadounidense-brasileña Dorothy Stang.¹⁷ En 2005, Stang fue asesinada por pistoleros al servicio de las compañías madereras del estado de Pará, a las que ella se opuso durante más de dos décadas desde su activismo en la Comisión Pastoral de la Tierra (*The Guardian*, 2005). En algunos casos, las amenazas recientes se han materializado. En 2015, por ejemplo, fueron asesinados dos agricultores durante una protesta en contra de la represa (AIDA, 2015).

De modo similar, la represa de Urrá –caso que esbozamos en la introducción y analizamos en profundidad en el capítulo 5– se construyó en una de las zonas más violentas de Colombia, en medio del departamento de Córdoba, en las sabanas de la región Caribe del país. La represa está ubicada cerca del municipio de Tierralta, epicentro de los grupos paramilitares que desde fines de los años ochenta lanzaron la contraofensiva violenta de los terratenientes, narcotraficantes, la clase política y sectores del ejército para disputarle a la también violenta guerrilla de las FARC el control de la zona y de sus recursos naturales. De esa forma, la represa se construyó en un campo minado en el que se implementaron decisiones tomadas en medio de la guerra, entre las balas de los actores armados y las movilizaciones de los embera a favor del río (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

La centralidad del derecho a la consulta previa

Hay muchas formas de procesar los conflictos sociales, incluso los socioambientales. En la sección anterior destacamos el papel histórico de la violencia. En las dos últimas décadas, sin embargo, esta ha ido acompañada de la explosión de litigios y controversias jurídicas como formas de resolver dichas contiendas. Específicamente en los conflictos que involucran a pueblos indígenas, el derecho en general y el derecho a la consulta previa, libre e informada en particular han sido formas frecuentes de tramitar las disputas por los recursos naturales.

Así como esas disputas son la manifestación local de un fenómeno global (el capitalismo extractivo de comienzos del siglo XXI), el protagonismo del derecho y los derechos es la expresión local de la globalización de los derechos indígenas, de la cual la consulta previa ha sido una de

17 Entrevista con Antonia Melo, Altamira, Brasil, 2012.

las instituciones centrales. Como veremos en el próximo capítulo, los orígenes de la consulta se encuentran en una institución del derecho internacional, específicamente el Convenio 169 de 1989 de la OIT. Desde entonces, ha tenido lugar una verdadera explosión de normas vinculantes (o “derecho duro”) y no vinculantes (o “derecho blando”), tanto nacionales como internacionales, que incorporan distintas versiones de la consulta. En este libro, retomando lo propuesto por Rodríguez Garavito (2012), sostenemos que la importancia e implementación de la consulta en las regulaciones y disputas sobre derechos indígenas han sido tan profundas que, además de una figura formal del derecho, se ha convertido en un nuevo enfoque: una nueva forma dominante de discutir, regular y disputar los derechos étnicos y el multiculturalismo, con un lenguaje y unas reglas distintivos.

En el próximo capítulo analizaremos las raíces, las manifestaciones y los efectos de la consulta previa. Por ahora, un breve recorrido regional es suficiente para ilustrar el protagonismo de la institución de la consulta. En países como Perú, la consulta dejó de ser un asunto técnico para convertirse en titular de los medios y objeto de disputas políticas de alta visibilidad. Fue prominente, por ejemplo, en la contienda presidencial de 2016, después de que el candidato Julio Guzmán desencadenara una ola de mensajes de apoyo y de crítica en redes sociales a su propuesta de inaplicar la ley de consulta previa de 2011 por considerarla contraria al desarrollo económico del país. Tras la respuesta de la candidata Verónica Mendoza (“la consulta no es un favor, es un derecho”) y el rechazo mayoritario en redes sociales, Guzmán se retractó (Servindi, 2016).

En Ecuador, la aplicación del derecho a la consulta fue una de las razones centrales del distanciamiento entre el movimiento indígena y el gobierno de Rafael Correa, que decidió seguir adelante con proyectos de explotación petrolera en la Amazonía contra el parecer de los pueblos nativos de la región. En cuanto a México, si bien ya en 1990 había ratificado el Convenio 169, la explosión del debate sobre la consulta llegó relativamente tarde, en parte por el argumento del Estado mexicano según el cual el Convenio no era aplicable a menos que se expidiera una ley que lo desarrollara. Finalmente el tema se visibilizó en la opinión pública hacia 2013, a raíz de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de ese mismo año a favor del derecho del pueblo yaqui a que se le consultaran los impactos de un acueducto en su territorio (Del Pozo, 2014). Algo similar sucedió en Chile en 2015, cuando el movimiento del pueblo rapanui por la consulta sobre proyectos extractivos en sus territorios en la Isla de Pascua fue uno de los elementos que definió las relaciones entre

el gobierno nacional y los pueblos indígenas de la región; cada vez con más insistencia, este y otros pueblos exigen que el gobierno les consulte las políticas económicas que los afectan en forma directa.

Por último, cerramos este sondeo rápido con la situación de Honduras. En ese país centroamericano, como en otros de la región, la discusión pública ha girado alrededor de la regulación legal de la consulta por parte del Estado, que las organizaciones indígenas y afrodescendientes ven con suspicacia porque, desde su perspectiva, terminaría por rebajar el estándar de protección ofrecido por el Convenio 169. Además de oponerse a la legislación nacional, el movimiento étnico hondureño le ha pedido al gobierno que lleve a cabo un proceso de consulta sobre dicha legislación con las organizaciones históricas, y no con nuevas organizaciones que surgieron al calor del debate sobre la regulación de ese derecho (Ofraneh, 2017).

La centralidad de la consulta también ha sido evidente en las instituciones internacionales encargadas de proteger los derechos de los pueblos indígenas y se manifiesta en los informes presentados por los diferentes Relatores Especiales sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. Por ejemplo, el exrelator James Anaya (2008-2014) presentó más de diez reportes ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en los que desarrolla los estándares del derecho a la consulta previa, libre e informada.¹⁸ La tarea de Victoria Tauli-Corpuz, la relatora que reemplazó a Anaya, también ha estado enfocada en la protección del derecho a la CPLI. En un informe sobre Paraguay, el único reporte de país que había presentado para comienzos de 2016, la Relatora habló del derecho a la consulta de los pueblos indígenas especialmente de la región del Chaco, donde la expansión de la agroindustria de la ganadería y la soja amenaza con desplazar los pueblos indígenas que viven en esta zona occidental del país (Tauli-Corpuz, 2015).

Algo similar ocurrió con las decisiones que han tomado las cortes nacionales y regionales sobre la protección de los derechos de los pueblos indígenas. En el ámbito regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido un actor central para detallar y promover el derecho de los pueblos indígenas a la consulta. En el caso del pueblo sarayaku, la Corte determinó que la consulta es una norma que se encuentra en el ca-

18 Los informes están disponibles en <unsr.jamesanaya.org/list/annual-reports-to-the-human-rights-council-and-general-assembly> (consultado: 16/11/2017).

non internacional y que obliga a todos los Estados.¹⁹ De manera análoga actuó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, solamente entre 2014 y 2015, realizó en Washington 40 audiencias relacionadas con el derecho a la consulta. Esto representa el 18% de las audiencias e ilustra el protagonismo que han ido adquiriendo los pueblos indígenas en la discusión regional sobre los derechos humanos.

Las cortes nacionales también hicieron eco de esta tendencia. En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional no solo llegó a proteger este derecho, sino que –de acuerdo con la Corte Interamericana y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas– subió el estándar al nivel del *consentimiento* previo, libre e informado para aquellos casos en que la medida a consultar tenga graves implicaciones sobre la vida de los pueblos afectados.²⁰ De manera más tímida, otras cortes en países vecinos dieron órdenes similares. En Perú, por ejemplo, se ha avanzado en la consideración del derecho a la consulta en las decisiones que toman los jueces. En una ocasión, el Tribunal Constitucional incluso se pronunció sobre la falta de desarrollo del derecho a la consulta tanto por parte del poder Ejecutivo como del Legislativo y ordenó que el sistema jurídico peruano incluyera los estándares del derecho a la consulta vigentes en el derecho internacional.²¹ Por último, en Brasil –aunque allí el avance jurisprudencial ha sido el menor en comparación con el resto de la región– los jueces también han dado pasos hacia la protección del derecho a la CPLI. Uno de los casos más controvertidos consistió en que el Tribunal Regional Federal de la Primera Región ordenó la suspensión del licenciamiento ambiental de la represa hidroeléctrica amazónica San Luis de Tapajós porque no se consultó al pueblo munduruku, ni a los otros pueblos y comunidades afectados por el proyecto.²²

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), “Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku c. Ecuador. Fondo y reparaciones”, disponible en <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf> (consultado: 17/11/2017).

20 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 129 de 2011. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

21 Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia 00022-2009-PI. Exp. n° 0022-2009-PI/TC, 2011. Lima. Gonzalo Tuanama Tuanama y más de 500 ciudadanos.

22 Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Subseção Judiciária de Itaitatuba. JFPA, Sentença na Ação Civil Pública, n° 3883-98.2012.4.01.3902,

* * *

El recorrido por debates y casos recientes muestra hasta qué punto la consulta previa ha dominado la discusión legislativa, judicial y política sobre los pueblos indígenas en Latinoamérica. La tendencia es patente incluso en litigios y campañas recientes en Canadá y los Estados Unidos, lo que le ha dado a la consulta visibilidad e importancia hemisférica, como vimos en la introducción. Aunque de una forma menos espectacular que en las Américas, la institución de la consulta previa también ha ganado importancia en la escala global, hasta el punto de desplazar el enfoque integracionista que dominó en el siglo XX y propuso solucionar el “problema indígena” por la vía de la asimilación (forzosa, si era del caso) de las poblaciones aborígenes a la sociedad blancomestiza (Rodríguez-Piñero, 2005). En ese sentido, como veremos en el siguiente capítulo, no es una coincidencia que el Convenio 169 haya surgido de una decisión de la OIT de revisar el Convenio 107, el marco emblemático del asimilacionismo,

para reemplazar el énfasis del Convenio [107] en los objetivos de integración [de los pueblos indígenas], por el énfasis en el respeto de la identidad de estas poblaciones y en la promoción de más consultas y participación de estos pueblos en las decisiones que los afectan (OIT, 1985: párr. 50.16).

¿Cómo se dio el giro del asimilacionismo al participacionismo? ¿Cuáles fueron los debates al interior de la OIT que derivaron en las reglas del derecho internacional sobre la consulta? ¿Qué similitudes tiene este giro con cambios jurídicos y políticos en otras áreas de regulación de la globalización? ¿Cómo se convirtió la consulta en el enfoque dominante sobre los derechos de los pueblos indígenas y qué efectos ha tenido todo eso sobre dichos pueblos? En el siguiente capítulo abordamos estas preguntas.

UHE São Luiz do Tapajós. Processo nº 0003883-98.2012.4.01.3902 – Vata única de Itaituba No de registro e-CVD 00126.2015.00013908.1.00569/00128. Processo nº 3883-98.2012.4.01.3902.

2. Etnicidad.gov

Orígenes y efectos de la juridización global de la causa indígena y del protagonismo de la consulta previa

Al hacer investigación-acción con pueblos indígenas latinoamericanos, llama la atención que las alusiones al Convenio 169 se hayan vuelto cotidianas en los eventos públicos y las conversaciones privadas, incluso con miembros de los pueblos que no tienen funciones de liderazgo jurídico o político. Las palabras “consulta” y “Convenio 169” resaltan aún más cuando son unas de las pocas pronunciadas en español o portugués –junto con otras como “gobierno”, “tribunal” y “constitución”– que se escuchan en conversaciones con los pueblos que hablan en su propia lengua.

¿Cómo fue que la consulta, una institución incubada en la OIT en Ginebra, llegó a ser parte del sentido común legal y político no solo de los pueblos indígenas, sino también de los Estados latinoamericanos? ¿Cuáles han sido los efectos de este proceso? En este capítulo abordamos esas preguntas mediante una combinación de métodos de investigación y análisis, a lo largo de cuatro secciones.

En la primera, ubicamos la idea de la participación indígena y la consulta en un marco conceptual e histórico más amplio, el de la globalización de fines del siglo XX. En ese contexto, la institución de la consulta hace parte de un proceso legal de alcance global –el de juridización de los derechos indígenas– que coincidió con el auge de la globalización económica neoliberal y sus formas regulatorias.

Con el fin de analizar las relaciones y tensiones entre estos dos procesos globales, retomamos el concepto de “etnicidad.gov” propuesto por Rodríguez Garavito (2012) para caracterizar la forma en que la regulación contemporánea de los derechos indígenas en general y la consulta en particular constituyen una síntesis inestable entre dichos procesos: entre la lógica procedimental y el multiculturalismo débil del derecho global neoliberal, de un lado, y los reclamos autonómicos y el multiculturalismo con poder de decisión defendidos por el movimiento indígena, del otro. Si bien la síntesis echó raíces en el derecho internacional, ha sido particularmente influyente en el derecho y la política latinoameri-

canos, como mostramos en un rápido recorrido por la adopción de este enfoque en la región.

En la segunda sección giramos hacia el estudio específico de la institución de la consulta previa, comenzando por su adopción en el seno de la OIT, mediante el Convenio 169. Para eso, sintetizamos los resultados de un estudio de fuentes primarias, en los archivos de la OIT en Ginebra, sobre los debates de varios años que tuvieron lugar en esa institución y llevaron a la adopción de dicho Convenio en 1989. Uno de los hallazgos de nuestra genealogía institucional es que la idea de la consulta, aunque controvertida al interior de la OIT, en un inicio no despertaba el entusiasmo ni las suspicacias que vendría a suscitar más adelante entre sus defensores y sus detractores, respectivamente. Esto ayuda a explicar que Estados latinoamericanos gobernados por partidos y sectores muy diversos abrazaran la idea e introdujeran en sus constituciones y leyes las reglas básicas del Convenio 169 durante los años noventa.

Como mostramos en la tercera sección, la situación cambió a medida que las organizaciones indígenas y de derechos humanos fueron invocando la consulta para hacer valer los derechos de los pueblos al territorio, la cultura, los recursos naturales y la autodeterminación política. Los elementos de la amalgama jurídica de la consulta entraron en tensión de inmediato: con el *boom* de las economías extractivas y la proliferación de conflictos socioambientales en territorios indígenas, los gobiernos y las empresas tendieron a defender una interpretación limitada y procedimental de la consulta, en tanto que los pueblos indígenas y las ONG de derechos humanos reivindicaron una interpretación expansiva de esta. El debate entre distintas concepciones de la consulta se dio, y se sigue dando, en un sinnúmero de espacios, desde las cortes y los parlamentos nacionales hasta los órganos regionales y globales de derechos humanos, pasando por las reuniones y eventos de las consultas en los territorios indígenas.

En la cuarta sección, pasamos de la genealogía y la historia reciente a un balance sociológico de las consecuencias que el auge de la consulta previa ha tenido en la práctica. Para eso, retomamos la tipología de efectos de la consulta propuesta por Rodríguez Garavito (2012) e indagamos el impacto complejo y ambiguo que las consultas han tenido sobre los Estados, las sociedades y, sobre todo, los pueblos indígenas.

La gobernanza global y la regulación de la etnicidad²³

La etnicidad.gov

El auge de la consulta no es un fenómeno aislado. Por el contrario, su lógica jurídica y procedimental es parte de todo un *zeitgeist*: el de la globalización neoliberal de fines del siglo XX y comienzos del XXI. Como han mostrado con elocuencia Comaroff y Comaroff (2009b), un componente esencial de esta era es la centralidad del derecho o, en sus términos, el “fetichismo del derecho”: la fe global “en la capacidad del constitucionalismo y el contrato, de los derechos y los remedios jurídicos, para lograr el orden, la civilidad, la justicia, el empoderamiento” (Comaroff y Comaroff, 2009b: 38). La expansión planetaria del derecho es palpable por doquier: en la avalancha de nuevas constituciones en el Sur Global, en el creciente poder de los jueces alrededor del mundo (Hirschl, 2004), en la proliferación de programas de “ley y orden” y de “cultura de la legalidad” en las ciudades (Comaroff y Comaroff, 2009b), en la judicialización de la política vía programas anticorrupción liderados por jueces y fiscales, en la explosión de regulaciones privadas como los estándares voluntarios de responsabilidad social empresarial (Shamir, 2005), o en la transmutación de las luchas de los movimientos sociales en litigios de derechos humanos (De Sousa Santos y Rodríguez Garavito, 2005).

La extensión de este proceso al ámbito de la etnicidad es lo que Rodríguez Garavito (2012) ha denominado “*etnicidad.gov*”. Se trata de la juridización de los reclamos colectivos sobre la autodeterminación, la identidad cultural, los territorios y los recursos naturales; reclamos elevados por los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicos, tanto en América Latina como en otras partes del mundo. Este concepto intenta capturar la dimensión jurídica constitutiva de lo que otros han llamado la “política de la cultura” (Álvarez y otros, 2001).

El término “*etnicidad.gov*” busca crear un paralelo literal que revele su profunda imbricación con el otro proceso fundamental de transformación de la etnicidad en tiempos de globalización neoliberal, que Comaroff y Comaroff (2009b) bautizan “*etnicidad SA*”. Este último consiste en “el proceso de mercantilización de la cultura y la transformación empresarial de la identidad en el que aquel está inserto” (Comaroff y Comaroff, 2009b). Tal proceso se ve encarnado en fenómenos tan diver-

23 Esta sección es tomada de Rodríguez Garavito (2012).

sos como la explotación económica de la identidad cultural (evidente, por ejemplo, en el *boom* del turismo ecológico y cultural) o la protección comercial del conocimiento indígena (visible, por ejemplo, en el patentamiento de la medicina tradicional indígena).

Así como “etnicidad SA [es] [...] una proyección del sujeto emprendedor del neoliberalismo al plano de la existencia colectiva” (Comaroff y Comaroff, 2009b), sostenemos que la *etnicidad.gov* es la proyección del sujeto jurídico neoliberal al plano de los derechos colectivos. Se trata de un nuevo sujeto jurídico colectivo al que se le reconocen dos derechos (neo)liberales primordiales: la libertad contractual y el debido proceso. Como veremos al analizar a fondo la figura de la consulta, estamos ante un sujeto jurídico constituido para participar en deliberaciones y reuniones que transforman los conflictos colectivos en procesos de negociación regidos –al menos sobre el papel– por los principios del debido proceso: publicidad, transparencia, celeridad, etc. Y lo que es crucial, en este tipo de legalidad se asume de entrada, en sintonía con la ficción liberal encarnada por las instituciones del debido proceso y la libertad contractual, que el sujeto colectivo étnico (por ejemplo, un pueblo indígena) está en pie de igualdad con los demás sujetos que entran en las consultas y las negociaciones (por ejemplo, las empresas transnacionales y las entidades estatales interesadas en explotar económicamente el territorio indígena). Con esto, se hace patente la afinidad entre los sujetos colectivos de la *etnicidad SA* y la *etnicidad.gov*. En últimas, el sujeto colectivo de esta es el mismo “sujeto emprendedor” de aquella, pero vestido con el atuendo jurídico de parte contratante. La afinidad es tal que, si quisiéramos resaltarla de una forma aún más literal, podríamos llamar los dos procesos, en términos de convenciones de internet, “*etnicidad.com*” y “*etnicidad.gov*”, respectivamente.²⁴

Sin embargo, a diferencia de las terminaciones de los sitios de internet, utilizamos el sufijo “.gov” no para denotar gobierno (*government*),

24 Son muchas las señales de la imbricación de estos dos procesos. La similitud de sus discursos es una especialmente reveladora. Basta ver, por ejemplo, la centralidad del término “empoderamiento” en ambos. Mientras que dentro del marco de *etnicidad.gov* el empoderamiento es el término para designar la participación de los grupos étnicos en las decisiones y regulaciones que los afectan, en el marco de la *etnicidad.com* las alusiones al empoderamiento de los pueblos indígenas son también omnipresentes y están asociadas a “encontrar algo propio, algo que haga parte de su esencia y que puedan vender. En otras palabras, una marca” (Comaroff y Comaroff, 2009 b).

sino gobernanza (*governance*). Como mencionamos en la introducción, la juridización de la etnicidad tiene lugar no solo a través del “derecho duro” de los Estados, sino también mediante una amplia gama de reglas de “derecho blando”, como los principios operativos que los bancos multilaterales y privados imponen a las compañías que operan en territorios indígenas, o los códigos de conducta de compañías mineras que explotan dichos territorios. La etnicidad.gov, por tanto, está atravesada por el fenómeno del pluralismo jurídico y comprende también múltiples manifestaciones de gobernanza sin gobierno.

Al definir la etnicidad.gov como una forma de gobernanza intentamos captar no solo la diversidad de sus regulaciones, sino también el contenido que estas tienen en común. Más allá de las obvias diferencias de alcance, enfoque y proponentes de estas formas jurídicas, todas ellas comparten el énfasis en mecanismos de consulta, deliberación y colaboración entre los actores (*stakeholders*) involucrados en disputas sobre los derechos colectivos. Por su contenido, entonces, la etnicidad.gov encarna la legalidad procedimental de lo que Jessop (1998) ha denominado el “paradigma de la gobernanza”.

Este paradigma ha sido teorizado y documentado por una avalancha de estudios sobre formas de regulación basadas en la colaboración entre actores públicos y privados.²⁵ Su eje no es la regulación impuesta verticalmente por el Estado, ni la autorregulación de los mercados, sino una tercera vía consistente en regulaciones flexibles producidas mediante la deliberación y la cooperación entre los actores afectados por ellas, que van desde las empresas y las entidades estatales hasta las comunidades de base, pasando por las ONG, los sindicatos y las asociaciones ciudadanas. Con diferentes etiquetas,²⁶ los analistas de la gobernanza han defendido la relevancia de este enfoque para problemas regulatorios tan diversos como la protección global de los derechos laborales (Fung y otros, 2001), la distribución de presupuestos públicos, la conservación del medioambiente (Karkkainen, 2002) o la coordinación legislativa en campos jurídicos regionales (Zeitlin y Trubek, 2003).

25 Para un balance en la literatura, véase Rodríguez Garavito (2017).

26 Entre los términos usados por los teóricos de la gobernanza están “gobernanza colaborativa”, “derecho blando”, “derecho posregulatorio”, “democracia experimental”, “derecho reflexivo”, “regulación respuesta” o “regulación por terceros”. Véanse Mayres y Braithwaite (1992), Snyder (1994), Teubner (1986), Dorf y Sabel (1998), Freeman (1997) y Sabel (1995).

De igual modo, el paradigma de la gobernanza ha sido influyente en el campo de las políticas públicas y en las reformas jurídicas. En efecto, ha inspirado un sinnúmero de emprendimientos regulatorios, desde los proyectos de reforma institucional explícitamente centrados en la promoción del buen gobierno (*good governance*) como los del Banco Mundial (Li, 2009) hasta las iniciativas voluntarias de regulación privada que hacen parte del campo de la responsabilidad social empresarial (por ejemplo, códigos de conducta corporativos)²⁷ y los proyectos regulatorios colaborativos de organizaciones multilaterales, como el “diálogo social”²⁸ de la OIT o el Pacto Global de la ONU.²⁹

En resumen, la juridización de las reivindicaciones y los conflictos étnicos que hemos llamado “*etnicidad.gov*” está dominada por un tipo específico de legalidad: la del paradigma de la gobernanza, que, como ha sostenido De Sousa Santos (2005), es la matriz jurídica de la globalización neoliberal. La afinidad electiva entre el neoliberalismo y las teorías y prácticas de la gobernanza radica en que estas se concentran en los detalles procedimentales de las instituciones participativas y dejan de lado, explícitamente, la discusión sobre las condiciones de posibilidad materiales de una genuina deliberación. En especial, soslayan las asimetrías de poder entre los actores involucrados en las deliberaciones –por ejemplo, las empresas y las comunidades indígenas en los procesos de consulta– y los conflictos redistributivos y culturales que ellas acarrearán. Por tanto, los procedimientos y los tipos de participación que defienden dejan intocadas las relaciones de poder y reproducen una visión de la esfera pública como espacio de colaboración despolitizado entre actores genéricos.³⁰

De ahí que la gobernanza y el neoliberalismo comparten también un léxico de términos clave como “empoderamiento”, “responsabilidad social empresarial” y “desarrollo sostenible” (De Sousa Santos, 2005; Svampa, 2009). Por eso también la fluidez con que hablan el lenguaje de la gobernanza los protagonistas del neoliberalismo global, desde las empresas transnacionales hasta el Banco Mundial. Por ejemplo, el Consejo Internacional de Minería (la asociación global de empresas transnacionales mineras) declara en su sitio web: “Trabajamos proactivamente con

27 Véanse, de manera general, Rodríguez Garavito (2017) y Shamir (2005).

28 Véase, de manera general, OIT (2011).

29 Véase, de manera general, <www.unglobalcompact.org>.

30 Para un desarrollo de esta crítica, véase Rodríguez Garavito (2017).

actores (*stakeholders*) clave en relación con los retos y las oportunidades del desarrollo sostenible, de una forma abierta y transparente”, entre otras mediante “consultas abiertas”.³¹ Se trata de un pronunciamiento difícil de superar como síntesis de la relación entre neoliberalismo y gobernanza. El hecho de que esta cita provenga de la industria global involucrada en los conflictos más agudos con pueblos indígenas –que en 2013 actualizó sus políticas para incluir explícitamente el estándar de consulta en sus guías operativas–³² anuncia ya las tensiones y contradicciones de la etnicidad.gov en el ámbito específico de los derechos indígenas.

**La etnicidad.gov y los derechos de los pueblos aborígenes:
la juridización global, regional y nacional de las
reivindicaciones indígenas**

La etnicidad.gov no es un proceso pacífico. En el campo concreto de los derechos indígenas, el paradigma de la gobernanza ha sido disputado desde abajo por una legalidad contrahegemónica que se ha desarrollado al mismo tiempo que aquel: la del movimiento transnacional por los derechos indígenas.³³

En la *escala global*, los orígenes de este movimiento político y jurídico se remontan al activismo transnacional que dio lugar a su primer hito, en 1971: la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que encarga a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías hacer un estudio sobre “el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” y proponer medidas para eliminarlo (Naciones Unidas, 1971). Más de una década después, este mandato motivó el influyente Informe Martínez Cobo (1981), que fue seguido por la movilización de los pueblos indígenas y las ONG de derechos humanos a favor de la creación de la institución pionera del derecho internacional contemporáneo sobre el tema, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas. Establecido en

31 Véase <www.icmm.com/en-gb/members/member-commitments/icmm-10-principles> (consultado: 8/10/2017).

32 Véase ICMM, “Indigenous Peoples and Mining Position Statement”, disponible en <www.icmm.com/en-gb/members/member-commitments/position-statements/indigenous-peoples-and-mining-position-statement> (consultado: 8/10/2017).

33 Para un análisis general de este movimiento global y sus impactos en el derecho, véanse Anaya (2004), Niezen (2003). Para el caso específico de América Latina, véanse Brysk (2000), Sieder (2002) y Van Cott (2000).

1982, el Grupo de Trabajo produjo doce años después el primer borrador de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que –tras otros trece años de intensas discusiones y numerosos ajustes– vendría a dar lugar a la declaración final aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007, que constituye el ícono de la globalización de los derechos indígenas. Junto con el mencionado Convenio 169 de la OIT, la Declaración es hoy el punto de referencia central del derecho internacional sobre el tema.

El *leitmotiv* de este movimiento global es la demanda de reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas (Anaya, 2004). Plasmada solo de manera parcial en sus instrumentos jurídicos –y más en unos (como la Declaración) que en otros (como el Convenio 169)–, la legalidad sustantiva que se deriva del principio de autodeterminación marca un contraste claro con la legalidad procedimental de la gobernanza. Desde el punto de vista político y cultural, aunque las demandas indígenas usualmente no incluyen la secesión, sí implican grados de autonomía sobre los territorios y los recursos económicos que superan los contemplados por lo que Hale (2005) ha llamado el multiculturalismo neoliberal, aquel que reconoce la diferencia cultural y los derechos colectivos siempre y cuando no acarreen este tipo de facultades ni el cuestionamiento que ellas implican para la concepción convencional del desarrollo económico.

En la *escala regional*, América Latina ha sido el subcontinente que con mayor intensidad ha vivido el proceso de juridización de los reclamos indígenas. Muestra de esto es que, para fines de 2017, de los 22 Estados que habían ratificado el Convenio 169 de la OIT, 14 eran latinoamericanos.³⁴ Del mismo modo, en 1989, año en que se aprobó el Convenio 169,

34 La oleada de ratificaciones del convenio comenzó por México y Noruega, los dos primeros Estados que ratificaron el texto en 1990. El año siguiente les tocó el turno a Bolivia y Colombia, seguidos por Paraguay y Costa Rica (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Dinamarca y Guatemala (1996), Ecuador, Fiji y Países Bajos (1998). En la siguiente década, el número de ratificaciones del convenio disminuyó a 9 países. La Argentina inició esta segunda ola en 2000, seguida por Brasil, Dominica y Venezuela (2002), Nepal y España (2007), Chile (2008) y República Centroafricana (2010). Para conocer las fechas exactas de ratificación del Convenio y el estado dentro de los países, véase <www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314> (consultado: 16/10/2017).

la CIDH promovió la discusión sobre una Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el seno de la Organización de Estados Americanos, con el fin de poner el derecho regional a la altura de los estándares de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que entonces hacía su trámite en la ONU. Al igual que esta última, el debate sobre la Declaración Americana fue complejo y prolongado. Uno de los capítulos más tensos de esta discusión se vivió en 2015, cuando el cónclave de los representantes de los pueblos indígenas se levantó de la mesa de conversación sobre la Declaración, con el alegato de que los representantes de los Estados pretendían bajar los estándares de protección que les había reconocido la Declaración de la ONU. Finalmente, el 15 de junio de 2016 se aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Durante el 46 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, los Estados de la OEA aprobaron el nuevo texto que entró a regular los derechos de los pueblos indígenas en la región. Entre los derechos reconocidos por la Declaración están la libre determinación y la consulta y el consentimiento previos, libres e informados.

Por su parte, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (la Comisión y la Corte) han impulsado activamente la aplicación del derecho internacional de los derechos indígenas. Además de celebrar audiencias temáticas frecuentes sobre la situación de los pueblos indígenas, la Comisión ha redactado informes que precisaron el contenido de dichos derechos. Por ejemplo, en un informe publicado en 2010,³⁵ la Comisión detalló los elementos esenciales de los derechos territoriales indígenas. Allí reconoció que los pueblos no solo tienen derecho sobre las tierras que les han sido tituladas de manera formal, sino también, como había reivindicado el movimiento indígena a lo largo de la historia, sobre aquellas que han habitado y utilizado ancestralmente. En un informe más reciente, la Comisión abordó en concreto las violaciones de derechos indígenas perpetradas por actores privados y públicos asociados con las industrias extractivas.³⁶ Allí resaltó, de nuevo, el derecho indí-

35 CIDH (2010), "Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", disponible en <www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf> (consultado: 16/10/2017).

36 CIDH (2015), "Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de

gena a la participación y la consulta, así como los deberes de las empresas extractivas en relación con los pueblos indígenas.

La Corte Interamericana también ha sido muy dinámica en su jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos étnicos, en especial los derechos al territorio y la consulta. En relación con este último, han sido particularmente importantes las sentencias de los casos “Pueblo saramaka c. Surinam” y “Pueblo indígena kichwa de sarayaku c. Ecuador”. En “Saramaka”, la Corte reconoció que los Estados están obligados a consultar a los pueblos todos los proyectos que los afecten en forma directa; incluso reconoció la obligación más exigente de obtener el consentimiento de dichos pueblos cuando un proyecto o una medida ponga en riesgo grave su vida o su cultura. Como veremos en el capítulo 3, en el caso “Sarayaku” afirmó, además, que el deber de consulta hace parte de los principios generales de derecho internacional y, por tanto, se entiende que no es necesario que los Estados ratifiquen el Convenio 169 para que se les pueda exigir la garantía y protección del derecho a la consulta.

En la *escala nacional*, el derecho internacional de los pueblos indígenas ha permeado rápidamente las cartas constitucionales, en especial en aquellos países del Sur Global que estaban atravesando transiciones políticas y lo fueron incorporando a sus nuevas constituciones. Una vez más, América Latina es la muestra más vívida de esta tendencia. La Constitución guatemalteca de 1985 inauguró una ola regional de “constitucionalismo multicultural” (Van Cott, 2000) a la que se unieron –con grados muy diversos de reconocimiento y aplicación efectiva del principio de autodeterminación– las nuevas cartas o las reformas constitucionales de Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), México (1994), Venezuela (1999) y, sobre todo, Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

Las transformaciones jurídicas fueron a la vez causa y efecto del fortalecimiento del movimiento indígena latinoamericano. Como expresó en nuestra entrevista Gerardo Jumí, líder de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, el movimiento concentró sus esfuerzos en tres reivindicaciones políticas: tierra, participación y autonomía.³⁷ La traducción legal de estos reclamos, como ha documentado Yashar (2005), fueron las cláusulas constitucionales y las leyes que reconocen –en dife-

extracción, explotación y desarrollo”, disponible en <www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf> (consultado: 16/10/2017).

37 Entrevista con Gerardo Jumí, Sylvania, Colombia, 2016.

rentes grados en países distintos— los derechos al territorio, a las identidades etnonacionales diversas y, en general, a las garantías de un Estado multicultural. Estas instituciones implicaron un giro político que se alejó del monoculturalismo dominante en las constituciones latinoamericanas desde la independencia.

De la mano de las nuevas constituciones vino la judicialización de los conflictos sobre derechos colectivos, otro de los componentes fundamentales del constitucionalismo multicultural —y, por tanto, del aporte del proyecto global de los derechos indígenas al proceso de etnicidad.gov—. Como es evidente en América Latina, las cortes han pasado a ser actores centrales de la juridización de la etnicidad, a medida que las reivindicaciones políticas del movimiento indígena se han ido convirtiendo en cientos de litigios ante las cortes constitucionales y las instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.³⁸

La muestra más clara de esta tendencia se da en Colombia, donde la judicialización de los conflictos étnicos ha sido tan copiosa que la movilización jurídica ha pasado a ser una estrategia definitoria del movimiento indígena (Lemaitre, 2009). “Por eso los líderes indígenas colombianos nos pusimos a estudiar derecho y a volvernos abogados después de la Constitución de 1991”, dijo Luis Fernando Arias, secretario general de la Organización Indígena de Colombia (ONIC), durante una de nuestras entrevistas.³⁹ La Corte Constitucional colombiana no solo ha protegido el derecho a la consulta en numerosos casos, sino que ha reconocido el derecho al consentimiento que tienen los pueblos étnicos (incluidas las comunidades negras) frente a las medidas que los afectan. De conformidad con la Declaración de la ONU y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la Corte colombiana determinó que no basta la consulta, sino que se requiere el consentimiento,

en aquellos eventos que: (i) impliquen el traslado o desplazamiento de las comunidades por la obra o el proyecto; (ii) estén relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; o (iii) representen un alto impacto social, cultural y

38 Para un análisis de la multiplicación de jurisprudencia nacional y regional sobre los derechos indígenas, específicamente sobre el derecho a la consulta previa, véase Courtis (2009).

39 Entrevista con Luis Fernando Arias, secretario general de la ONIC, Chemesquemena (territorio del pueblo kankuamo), 2010.

ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma, entre otros.⁴⁰

Aunque con un alcance menor que en Colombia, otros tribunales de la región han aplicado el derecho a la consulta en casos concretos. En Perú, una sentencia de 2010 fijó el contenido, las etapas y los mecanismos de implementación de la CPLI.⁴¹ La sentencia respondió la petición del pueblo awajun de que se declarara inconstitucional el Decreto Legislativo 1089, que abrió la Amazonía a la explotación de hidrocarburos. En esta sentencia, además, el Tribunal Constitucional estableció que el Convenio 169 era de aplicación directa al Estado peruano y, por tanto, este debía garantizar el derecho a la consulta aunque no existiera una ley específica que la regulara.

Incluso en Chile, el país latinoamericano que más tardó en ratificar el Convenio 169, las cortes han reconocido el derecho a la consulta. En un conocido fallo de 2009, la Corte Suprema acogió la petición de la lidereza indígena Francisca Linconao, quien había exigido la garantía de la consulta en vista de los planes de la Empresa Forestal Palermo de talar el bosque nativo donde el pueblo de la demandante practicaba la actividad ancestral de recolección de hierbas medicinales.⁴²

En los siguientes capítulos ilustraremos con más detalle cómo han evolucionado y qué impacto han tenido las disputas constitucionales y legales por los derechos indígenas en América Latina, específicamente en los tres países de nuestros estudios de caso: Ecuador, Brasil y Colombia. Por ahora, para los propósitos conceptuales de este capítulo, interesa resaltar aquí algunos puntos con el fin de redondear la caracterización de la etnicidad.gov. Primero, el movimiento global de los derechos indígenas y los constitucionalismos multiculturales nacionales han acarreado

40 Corte Constitucional de Colombia (2011), Sentencia T-129. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, disponible en <www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>.

41 Tribunal Constitucional (2010), exp. n° 0022-2009-PI/TC, disponible en <www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html> (consultado: 22/10/2017).

42 Sentencias Corte de Apelaciones de Temuco. Fallo de Recurso de Protección, autos 1773-2008, 16/9/2009, "Francisca Linconao con Forestal Palermo"; y Corte Suprema. Resolución de 20/11/2009, disponible en <www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/462-2009-linconao.html> (consultado: 22/10/2017).

una profunda juridización de las demandas políticas y culturales de los pueblos indígenas. Como mostró el trabajo etnográfico realizado alrededor de la región a los fines de este libro, hoy los líderes indígenas latinoamericanos deben pasar tanto tiempo en los territorios propios como dentro de los espacios clave del campo jurídico: las ONG de derechos humanos, las agencias gubernamentales, los tribunales constitucionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington o las sedes de los organismos especializados de Naciones Unidas en Ginebra o los Estados Unidos (como la Relatoría Especial sobre pueblos indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas o el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial).⁴³

La coexistencia de la legalidad del movimiento global de los derechos indígenas y la legalidad del paradigma de la gobernanza implica obvias tensiones y contradicciones. La etnicidad.gov es un campo jurídico muy disputado, en el que el dominio de la legalidad neoliberal, centrada en la libertad contractual y el debido proceso, es constantemente controvertido por la legalidad fundada en la autodeterminación (y la consecuente redistribución de recursos y poder) que defiende el movimiento indígena. En ese sentido, los detalles de la regulación de los derechos indígenas resultan de las complejas interacciones entre los actores de estos dos proyectos regulatorios en las escalas nacional e internacional. El origen y los avatares de la institución de la consulta son el ejemplo más claro de dichas interacciones, como veremos en la siguiente sección.

De la integración a la participación de los pueblos indígenas: el surgimiento de la consulta previa, libre e informada en el derecho internacional

Antecedentes: el Convenio 107 y el enfoque de la integración

Los antecedentes relevantes para el Convenio 169 de la OIT y su relación con el movimiento indígena se remontan a mediados del siglo XX. Este instrumento fue la respuesta de los movimientos sindical e indígena y los Estados contra el enfoque jurídico y político dominante hasta fines de

43 Entrevista con Xeila Juruna, lideresa del Movimiento Xingú Vivo, Altamira, Brasil, 2012; entrevista con José Gualinga, presidente del pueblo sarayaku, Puyo, Ecuador, 2012; entrevista con Juan Carlos Ruiz, abogado de asuntos indígenas del Instituto de Defensa Legal de Perú, Lima, 2015.

los años ochenta: el integracionismo (Anaya, 2004). Tal enfoque estaba plasmado en el Convenio 107, creado en 1957 en el seno de la OIT, con el fin de “desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones [indígenas] y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países” (art. 2, Convenio 107 de la OIT). El 107 buscaba la construcción de naciones culturalmente unitarias. Con ese fin, establecía mecanismos para asimilar a pueblos indígenas y tribales dentro de las culturas mayoritarias de cada Estado.

Dos medidas muestran cómo se pensaba este proceso para integrar los pueblos indígenas a la “civilización” o a la “vida civil”, como se referenciaban las culturas dominantes en antiguas legislaciones de países latinoamericanos (Ariza, 2009). En primer lugar, cuando el Convenio 107 clasificaba los grupos sociales que protegía, se refería a las comunidades semitribales como sujetos inferiores, que se encontraban en “una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional” (art. 1). En segundo lugar, establecía que los Estados debían “tratar de allanar las dificultades de la adaptación de dichas poblaciones a nuevas condiciones de vida y de trabajo” (art. 4). Con el argumento de evitar la discriminación contra los pueblos indígenas, se los trataba con profunda condescendencia y se sujetaba su suerte política, económica y cultural a las decisiones de las autoridades del gobierno central, usualmente controladas por los grupos étnico-raciales dominantes.

Si bien el enfoque participacionista del Convenio 169 desplazó al integracionista del 107, este último sigue presente en las políticas y las narrativas sobre los pueblos indígenas alrededor del mundo, y resurge con especial fuerza cuando se intenta limitar el poder de decisión indígena en los territorios que les han sido adjudicados pero hoy en día son la frontera de las economías extractivas, los campos minados que caracterizamos en el capítulo anterior. Incluso como instrumento jurídico, el Convenio 107 no ha sido abandonado por completo. Para 2017, se encontraba todavía en vigor en 17 países.⁴⁴ En el punto más alto de su ratificación, este tratado llegó a ser obligatorio en 26 países, un número superior a las ratificaciones alcanzadas hasta el momento por el 169.

44 Los países en los que aún se encuentra en vigencia el Convenio 107 son Angola, Bangladesh, Bélgica, Cuba, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea-Bisssau, Haití, India, Iraq, Malawi, Pakistán, Siria y Túnez (véase <ilo.org>).

Incluso en países donde ha sido desplazado por nuevas políticas y normas, la herencia y los daños del enfoque integracionista siguen generando consecuencias jurídicas. En 2017, por ejemplo, el gobierno de Canadá aceptó pagar indemnizaciones a cerca de 30 000 ciudadanos indígenas que sufrieron los efectos de una política integracionista por excelencia: la adopción forzada de menores indígenas. Así como en los Estados Unidos miles de niños y niñas fueron forzosamente extraídos de sus familias y pueblos para ser educados en colegios de las ciudades blancas, en Canadá el gobierno retiró a los menores de sus familias y los dio en adopción a familias blancas en el país y en otras partes del mundo entre los años sesenta y ochenta. Los 750 millones de dólares en indemnizaciones a las víctimas de dichas adopciones son una muestra del giro de las políticas canadienses, que apenas hace cuatro décadas estaban animadas por las formas más extremas de integracionismo.⁴⁵

El enfoque de la participación

Los orígenes del Convenio 169: la consulta como punto de encuentro entre concepciones distintas de participación

La tensión entre las legalidades de la gobernanza y del movimiento internacional por los derechos indígenas fue evidente desde las mismas discusiones internas de la OIT que llevaron a la adopción del Convenio 169. Desde un comienzo, la decisión de la OIT de revisar el Convenio 107 estuvo inspirada en el objetivo de reemplazar la “integración” de los pueblos indígenas por su “participación” en los asuntos que los afectaban. Así lo expresaba el documento presentado por el Secretariado de la organización al encuentro de expertos convocado a tal efecto, que sesionó en Ginebra en 1986.⁴⁶

Los expertos y delegados de los tres sectores que integran la OIT (empleadores, trabajadores y Estados) concordaron en rechazar el objetivo expresado en el preámbulo del Convenio 107, esto es, “facilitar” la “integración progresiva [de los pueblos indígenas] en sus respectivas comunidades nacionales”. Pero los desacuerdos fueron patentes en relación con

45 *New York Times*, “Canada to Pay Millions in Indigenous Lawsuit Over Forced Adoptions”, 6/10/2017, disponible en <www.nytimes.com/2017/10/06/world/canada/indigenous-forced-adoption-sixties-scoop.html>

(consultado: 16/10/2017).

46 Véase también Simpson (1987).

el concepto de participación. Mientras que buena parte de los expertos respaldó la propuesta de organizaciones como el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, que implicaba sustituir la participación por el *control* de los pueblos indígenas sobre sus condiciones socioeconómicas, los delegados de los empleadores tendieron a respaldar la idea de la participación y a objetar recomendaciones basadas en el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas (Barsh, 1987).

El esfuerzo de conciliación entre estas dos posiciones es palpable en el informe que los expertos presentaron a la OIT, el cual recomendaba que la revisión del convenio asegurara a los pueblos indígenas “el máximo control posible sobre su desarrollo económico, social y cultural” (Barsh, 1987: 761). Y, lo que resulta particularmente relevante para los efectos de nuestro análisis, la solución intermedia recomendada fue un mecanismo procesal que prefiguraba la institución de la consulta previa y consistía en que, cuando no fuera posible obtener el consentimiento del pueblo afectado, el requisito de participación se cumpliría con una discusión pública del asunto en cuestión, en la que estuvieran involucrados representantes indígenas.

La divergencia entre las dos posiciones se agudizó durante los congresos de la OIT de 1988 y 1989, en los que se debatió la revisión del convenio. El contraste es especialmente visible en los debates sobre los artículos del Convenio que vendrían a regular la participación de los pueblos indígenas en las decisiones sobre medidas administrativas o legislativas que los afecten (art. 6) y en decisiones sobre la explotación de recursos naturales en sus territorios (art. 15).

En relación con las medidas administrativas y legislativas (art. 6), la propuesta original de la Oficina de la OIT exigía “procurar el consentimiento” de los pueblos indígenas. Esta posición se encontró con la resistencia enconada de numerosos Estados y organizaciones de empleadores que preferían una versión del texto que exigiera que esas decisiones fueran tomadas “en cooperación con” los pueblos indígenas. Por el contrario, la propuesta de los representantes de los trabajadores exigía que las decisiones se adoptaran “con la participación plena y el consentimiento de” los pueblos.⁴⁷

Los Estados Unidos presentaron una propuesta que reemplazaba el consentimiento con el requisito de “consulta plena”, que fue respaldada por los representantes de los empleadores y por Nueva Zelanda. Frente a

47 Provisional Record 32, Record of Proceedings, 1988: párr. 48.

esto, Noruega presentó una propuesta intermedia, que exigía “consultar plenamente con miras a obtener el consentimiento” y fue respaldada por los representantes de los trabajadores y por Perú. La propuesta de Noruega fue derrotada: recibió 2034 votos a favor, 2390 en contra y 180 abstenciones. Ante esto, la propuesta de los Estados Unidos fue adoptada por consenso, como mínimo común denominador entre las sugeridas por las diferentes partes.⁴⁸

En vista de todo lo anterior, la Oficina de la OIT acogió el estándar de consulta en la propuesta que sometió a consideración de la conferencia final de 1989. El mismo estándar que fue finalmente adoptado en el art. 6 del texto definitivo del Convenio, que, aunque dejó abiertas las finalidades de la consulta, no incorporó la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas. En efecto, el artículo establece que

las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En cuanto al art. 15, la discusión sobre la participación de los pueblos indígenas en decisiones sobre la explotación de recursos naturales en sus territorios es igualmente reveladora de la tensión entre visiones distintas de la participación. A lo largo de los debates sobre los términos del Convenio 169, las propuestas de redacción del texto del que vendría a ser el art. 15 oscilaron entre aquellas que exigían que los Estados “buscaran obtener un acuerdo con los pueblos afectados antes de cualquier exploración o explotación de minerales y otros recursos subterráneos en sus territorios” y aquellas que reafirmaban el control de los Estados sobre esos recursos, sin injerencia indígena. Mientras que los trabajadores y las organizaciones indígenas respaldaban la postura (que predominó en las primeras rondas del debate), los Estados y los empleadores favorecían la segunda (que terminó imponiéndose en las últimas discusiones).

Al igual que el art. 6, el art. 15 terminó por incorporar el estándar de la consulta como fórmula intermedia, pero en una versión más cercana a la propuesta por los empleadores y los Estados. En efecto, además de

48 Provisional Record 32, Record of Proceedings, 75th Session of the International Labour Conference, 1989.

excluir el consentimiento, finalmente acotó el objeto de la consulta al estipular que consistiría solo en

determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.⁴⁹

La integración de versión original de la consulta en la gobernanza global

Según muestra la discusión de los artículos clave sobre participación del Convenio 169, la figura de la consulta logró consenso en la OIT porque era aceptable para los tres sectores de la organización y esquivaba, mediante la apelación a un procedimiento, los debates sustantivos más difíciles sobre la libre determinación de los pueblos indígenas o el control de estos sobre los recursos de sus territorios. Como ha escrito Rodríguez-Piñero (2005: 381),

la “consulta”, la “participación” y el “respeto por la identidad” se convirtieron en términos clave en un discurso que nunca se redondeó del todo y que apelaba al pragmatismo y valores fácilmente aceptables, al tiempo que excluía de manera explícita una discusión sobre principios que pudiera aumentar la preocupación política de los representantes de la OIT.

Según el autor, esto significa que, aunque había un nítido consenso contra el integracionismo, no existía un “discurso alternativo sólido que pudiera imponerse, sino apenas fragmentos de él” (Rodríguez-Piñero, 2005: 381).

Si bien esta conclusión resalta correctamente la función política de la consulta (servir de punto de encuentro procedimental entre posiciones sustantivas opuestas), pierde de vista el hecho de que esta última es un discurso alternativo. De hecho, como ya argumentamos, la figura de la consulta hace eco del discurso de la gobernanza global, que estaba tomando fuerza en el momento de la adopción del Convenio 169 y se convertiría en el enfoque jurídico hegemónico de la globalización del cambio de siglo.

49 Provisional Record 31, Record of Proceedings, 76th Session of the International Labour Conference, 1990.

El encaje entre consulta y gobernanza explica la facilidad con que la figura de la consulta fue incorporada en la caja de herramientas del neoliberalismo, específicamente en el discurso y los programas convencionales de desarrollo económico. En el propio Convenio 169, la dimensión de derechos humanos de la consulta está inserta en la matriz económica y simbólica del desarrollismo.⁵⁰ Aunque, como veremos, en la práctica de la consulta previa ha resurgido la tensión entre derechos y desarrollo, entre autodeterminación y participación, está claro que en la versión adoptada por el texto del Convenio 169 la consulta está subordinada a la prioridad del desarrollo económico entendido en términos convencionales.

De ahí que esta concepción inicial de la consulta haya sido acogida de buen grado por los actores del neoliberalismo global, desde los bancos multilaterales hasta las ETN, que encontraron en ella un mecanismo útil y amigable para responder a las crecientes críticas referentes al impacto de sus operaciones sobre los pueblos indígenas. De hecho, esta versión de la consulta pasó a ser una pieza clave de los ajustes discursivos con que el proyecto desarrollista⁵¹ fue reeditado y reexportado a escala global. En otras palabras, una vez que exorcizaron la consulta para librarla de las demandas más exigentes del principio de autodeterminación, los Estados y las empresas interesados en la explotación de los territorios indígenas pudieron traducirla en uno más de los adjetivos que cualificaban (pero mantenían y reforzaban) el discurso del desarrollo.

Por ejemplo, en el Banco Interamericano de Desarrollo, la participación, el empoderamiento y la consulta han pasado a ser el núcleo del enfoque de “desarrollo con identidad” que inspira su Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). La incorporación de la consulta en el proyecto desarrollista es evidente en las palabras de la directora de la unidad del BID que elaboró la

50 Véase, por ejemplo, el art. 7(1) del Convenio 169: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

51 Para los orígenes y la trayectoria del desarrollo como un proyecto transnacional, véase McMichael (2008).

Política Operativa, que son a la vez una descripción nítida del proceso de etnicidad SA referido arriba:

Los pueblos indígenas están cada vez más interesados en usar sus activos de recursos naturales, herencia cultural y capital social como medios para mejorar sus condiciones económicas y sociales (Deruyttere, 2004: 41).

La misma fuente revela con igual transparencia la conexión entre el “desarrollo con identidad” y la etnicidad SA, de un lado, y el lenguaje de la gobernanza y la etnicidad.gov, del otro:

Por varios años, el BID ha desarrollado un buen número de proyectos que han incorporado buenas prácticas como la planeación participativa, la conciencia sobre asuntos socioculturales, los mecanismos de descentralización administrativa, y los vínculos entre el fortalecimiento del medio ambiente y el territorio con la participación local en la gestión y toma de decisiones sobre ellos (Deruyttere, 2004: 42).

En el lenguaje escogido por el Banco Mundial, la consulta no se ha traducido en un adjetivo, sino en un prefijo. Pero el resultado –el enfoque de “*etnodesarrollo*” (Davis, 2002)– es similar, en cuanto consiste en una versión amigable de la consulta y los derechos indígenas que encaja en el discurso convencional del desarrollo, ahora con el giro participativo y procedimental del paradigma de la gobernanza. Como concluyó un informe independiente solicitado por el propio Banco Mundial para evaluar el impacto de sus préstamos en el sector de industrias extractivas (Grupo Banco Mundial, 2003), las políticas operativas del Banco sobre pueblos indígenas, además de incluir una versión débil de la consulta, no establecen mecanismos eficaces de monitoreo y raramente son aplicadas en la práctica.⁵²

A falta de estándares procedimentales exigentes y de mecanismos de monitoreo y sanción efectivos, la versión de la consulta acogida por las directrices de los bancos multilaterales y los códigos de conducta de las ETN encarna las dos principales limitaciones del paradigma de la gobernanza que fueron señaladas con anterioridad. Por un lado, la ausencia

52 Véanse también McGee (2009) y MacKay (2005).

de garantías procesales que mitiguen las profundas asimetrías de poder entre las comunidades indígenas, las empresas y los Estados hace que esta versión minimalista de la consulta sea una forma de participación en la que los pueblos indígenas tienen escaso poder de negociación y un mínimo poder de decisión. Por otro lado, la inexistencia de mecanismos de monitoreo y sanción funcionales recuerda la preferencia del enfoque de la gobernanza por la autorregulación, lo que explica la ineficacia de las políticas operativas y los estándares voluntarios que reconocen el deber de consultar a los pueblos indígenas.

Las mismas limitaciones son evidentes en la versión de la consulta que quedó incorporada en los textos de las constituciones y las leyes de la mayoría de los Estados que han ratificado el Convenio 169, dos terceras partes de los cuales son latinoamericanos. En esta versión dominante, por tanto, la consulta es una pieza central del multiculturalismo neoliberal, esto es, el régimen jurídico que reconoce los derechos culturales pero niega, *de facto* o *de jure*, “el control de los recursos que son necesarios para hacer realidad esos derechos” (Hale, 2005: 13). Se trata del multiculturalismo y la consulta que predomina incluso en muchos de los países latinoamericanos que se han unido a la ola del constitucionalismo multicultural y el etnodesarrollo, sin que esto haya implicado enfrentar las causas estructurales de la exclusión de los pueblos indígenas ni crear formas de participación con poder de decisión (Sieder, 2011).

Como veremos más adelante, a pesar de estas limitaciones, el enfoque basado en la participación y la consulta en Latinoamérica ha dado lugar a debates jurídicos y movilizaciones políticas que sobrepasan la concepción estrecha del texto original del Convenio 169, y han impulsado concepciones más robustas de la consulta y el consentimiento, cercanas a las que defendieron los pueblos indígenas y las ONG de derechos en las discusiones en el seno de la OIT. Algo similar ha sucedido incluso en algunos Estados que, como Canadá, no ratificaron el 169 pero en la práctica lo adoptaron, mediante decisiones judiciales que expanden la protección de la consulta más allá del entendimiento inicial del Convenio.⁵³

53 Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema de Canadá en el caso “Clyde River” (26/7/2017), que detuvo un proyecto de exploración de gas y petróleo por falta de consulta adecuada con la comunidad indígena inuit que habita en el territorio (disponible en <www.bbc.com/news/world-us-canada-40677578>; consultado: 6/11/2017).

En contraste con lo anterior, en Asia y África el giro participacionista ha sido mucho más tímido, como muestra la escasa ratificación del Convenio 169 por parte de Estados de esas regiones. En Asia, la exigua penetración del Convenio 169 tiene que ver con la influencia limitada del derecho internacional en general. Como dijo en nuestra entrevista Prabindra Shakya, activista tailandés por los derechos de los pueblos indígenas, “en esta parte del mundo no se ha ratificado el Convenio por falta de interés en el derecho internacional”.⁵⁴ Esta falta de interés, a su vez, tiene que ver con la percepción generalizada, alimentada por los Estados, de que los derechos humanos siguen siendo imposiciones coloniales de Occidente.

En lo atinente a los Estados africanos, su suspicacia en relación con el Convenio 169 se debe a dos razones distintas. Primero, el concepto de “pueblos indígenas” del Convenio –que los entiende como las poblaciones originales del territorio, que han sido profundamente marginadas y hoy tienden a ser minorías nacionales, y cuya participación y consentimiento compensan y mitigan formas históricas de discriminación– se ajusta mucho mejor a las realidades de los Estados americanos que a las de África (Viljoen, 2010). En esta última región, dado los patrones históricos distintos del colonialismo, la mayor parte de la población podría reclamar estatus de pueblos indígenas, lo cual desvirtúa la idea de protección grupal especial contemplada por el Convenio. Segundo, el fantasma de la secesión está mucho más presente en África que en América (Viljoen, 2010). Desde la perspectiva de las élites gubernamentales, el reconocimiento de poblaciones diferenciadas al interior de cada Estado podría llevar a aceptar su derecho a la libre determinación y, en ese sentido, a la independencia. Esta preocupación aumenta allí donde los pueblos étnicamente diferenciados viven en distintos Estados-nación, como expresó Andrew Songa, quien ha litigado casos sobre derechos colectivos desde la ONG Kenya Human Rights Commission.⁵⁵

54 Entrevista a Prabindra Shakya, Asia Indigenous Peoples Pact, Chiang Mai, Tailandia, 2016.

55 Entrevista a Andrew Songa, director jurídico de Kenya Human Rights Commission, Nairobi, 2014.

La disputa por el significado de la consulta en la práctica: entre la consulta y el consentimiento

El predominio de la concepción laxa de la consulta en el texto del Convenio 169 y en reglas de derecho internacional blando no significa que dicha concepción se haya impuesto siempre en la práctica. En los conflictos socioambientales y en la regulación de la consulta resurge a cada paso la tensión característica de la *etnicidad.gov*, entre la legalidad de la gobernanza (centrada en el *procedimiento* de la consulta como expresión de la libertad contractual entre partes en teoría iguales) y la legalidad de los derechos indígenas (que evalúa esos procedimientos en función de su *resultado*, esto es, del grado en que permitan que los pueblos indígenas libremente acepten o rechacen el proyecto o decisión de que se trate, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación).

En la práctica, la interacción entre estas dos posturas ha dado lugar a múltiples fórmulas intermedias en la aplicación del Convenio 169, en los nuevos instrumentos de derecho internacional, y en los conflictos socioambientales y debates públicos sobre los derechos indígenas. En cuanto al Convenio 169, los órganos nacionales e internacionales encargados de aplicarlo han adoptado diversas interpretaciones que se ubican en puntos distintos del continuo entre consulta y consentimiento. Por ejemplo, los manuales de la OIT sobre la aplicación del Convenio 169 han mantenido el estándar de la consulta y han sostenido explícitamente que el Convenio no hace obligatorio obtener el consentimiento de los pueblos indígenas (OIT, 2013). Pero los comités de la OIT que resuelven quejas por vulneraciones del Convenio 169, si bien adoptan el mismo estándar general, han endurecido las garantías procesales de la consulta y declarado la violación del Convenio en múltiples oportunidades, como lo hizo el comité que examinó el caso de la represa de Urrá en Colombia que estudiamos en el capítulo 5 (Stavenhagen, 2003).

Entre tanto, organismos internacionales como la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han fijado interpretaciones del derecho internacional en general, y del Convenio 169 en particular, que mantienen la regla de la consulta pero establecen el requisito más exigente del consentimiento cuando se trata de grandes planes de desarrollo o inversión que tengan un impacto profundo sobre un pueblo indígena.

Por su parte, las cortes nacionales han desarrollado jurisprudencias muy diversas. Como explicamos anteriormente, las sentencias van desde las más cercanas a la concepción procedimental débil de la consulta

(como las de la Corte Constitucional de Ecuador)⁵⁶ hasta las más cercanas a la posición de la Relatoría de la ONU y la Corte Interamericana (como las decisiones de la Corte Constitucional colombiana),⁵⁷ pasando por posturas intermedias similares a las de la OIT (como la del Tribunal Constitucional de Perú) (Kozak, 2010).

Los debates que se dieron en el seno de la OIT durante la discusión del texto del Convenio 169 se han replicado en un país tras otro en América Latina, a medida que los gobiernos y los parlamentos nacionales han propuesto leyes y reglamentos para detallar el procedimiento de las consultas. Como se vio, los gobiernos latinoamericanos, independientemente de su inclinación política, han defendido la expansión de las economías extractivas y la versión más débil de la consulta que resulta compatible con la explotación de recursos naturales en territorios indígenas. Por ello, han propuesto regulaciones nacionales que, al precisar el contenido de los estándares generales del Convenio 169, limitan las interpretaciones más expansivas del tratado que plantea el movimiento indígena. También por esa razón, las organizaciones indígenas y sus aliados han solido estar en contra de la expedición de leyes o decretos nacionales sobre la consulta, y han argumentado que se deben aplicar directamente los estándares del Convenio 169, de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas y las recomendaciones y la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁵⁸

La experiencia de los países latinoamericanos que sí han regulado la consulta sugiere que la reticencia del movimiento indígena está bien fundada. En Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, las leyes o actos administrativos que regulan los procedimientos de consulta fueron expedidos sin consultar a los pueblos y organizaciones indígenas (Baquero Díaz, 2014a). (En el caso de Chile, el otro país de la región que regula la consulta, el proceso avanzó en diálogo con los pueblos

56 Corte Constitucional, Sentencia 001-010-SIN-CC, Ecuador, 18/3/2010, en la que declara la constitucionalidad del Código Nacional Minero y niega los argumentos legales sobre la violación de los estándares constitucionales de la CPLI propuestos por Conaie, la organización nacional indígena.

57 Corte Constitucional, Sentencia T-769/09, 2/10/2009, en la que se suspende la explotación de cobre en el occidente colombiano hasta que la CPLI sea realizada y se obtenga el consentimiento de las comunidades afectadas.

58 Entrevista con Rodrigo Oliveira, Ministerio Público Federal, Belem de Pará, Brasil 2013; entrevista con Oscar Ayala, director de Tierra Digna, Asunción, Paraguay, 2017; entrevista con José Gualinga, Puyo, Ecuador, 2012.

indígenas, pero las negociaciones finalmente fracasaron.) Y el contenido de esas regulaciones nacionales ha tendido a limitar de forma severa el alcance de la consulta y a excluir el consentimiento. En Perú, por ejemplo, la ley sobre la consulta expedida en 2011 excluye de un tajo a la mayoría de la población que se autorreconoce como indígena, esto es, los pueblos indígenas de la Sierra que han perdido su lengua o no viven en los mismos territorios de sus ancestros.⁵⁹

Además de ser evidente en la interpretación y la incorporación legislativa del Convenio 169, la disputa por fijar los estándares de la consulta ha sido patente en el proceso de adopción del más reciente instrumento jurídico global sobre el tema: la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2013. Si se estudian los informes de más de una década de discusiones del grupo de trabajo que la Comisión de Derechos Humanos creó en 1995 para redactar la declaración, está claro que la larga duración del proceso –y su cercanía al fracaso en 2005, cuando fue salvado en un taller *ad hoc* en México– se debió al persistente desacuerdo entre las organizaciones indígenas y buena parte de los Estados en relación con el estándar de participación que debía ser incorporado en el instrumento. Mientras que las primeras exigían el consentimiento, los segundos preferían una variedad de consulta similar a la del Convenio 169. La solución de conciliación de la declaración final, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2007, consistió en un híbrido que mantuvo el estándar general de la consulta, pero avanzó más allá del Convenio 169 en la dirección de la propuesta indígena, al establecer que la consulta se debe hacer con el fin de “obtener el consentimiento” de los pueblos indígenas (arts. 19 y 32) y exigir directamente el consentimiento como requisito para medidas que impliquen el desalojo de un pueblo de su territorio (art. 10).

En suma, tras tres décadas de existencia, la consulta se ha convertido en la institución central de la regulación transnacional de los derechos indígenas. En este sentido, constituye la modalidad dominante de la etnicidad.gov y del multiculturalismo de la era neoliberal. Sin embargo, la consulta está inserta en un campo sociojurídico altamente dinámico

59 En otro lugar explicamos en más detalle esta controversia, conocida en Perú como el caso de la “Base de Datos de pueblos indígenas”. Véase Centro de Información de la Consulta Previa (Dejusticia y Observatorio de Discriminación Racial y Dejusticia, disponible en <www.dejusticia.org/#/actividad/1900>; consultado: 22/10/2017).

y complejo, en el que coexiste en tensión, y bajo formas híbridas, con otras aproximaciones jurídicas a la “cuestión indígena” (y cuyos actores, principios y mecanismos son condensados en el cuadro 1). De un lado, coexiste con los vestigios del paradigma integracionista que, si bien ha sido marginado en los instrumentos del derecho internacional, sigue siendo influyente en regímenes jurídicos de todo el mundo en los que los pueblos indígenas son objeto de las políticas de desarrollo, antes que sujetos de derecho.⁶⁰ De otro lado, convive con una forma contrahegemónica de multiculturalismo defendida por el movimiento global por los derechos indígenas, inspirada en el principio de autodeterminación y plasmada en el estándar del consentimiento previo, libre e informado.⁶¹ Un ejemplo emblemático de esta última variedad de multiculturalismo se encuentra en las consultas autónomas organizadas en Guatemala por las propias comunidades indígenas. Estas consultas han desafiado el *modus operandi* de aquellas organizadas por el Estado y las empresas, y han dado lugar a votaciones decisivas contra los proyectos mineros en territorios indígenas.⁶²

Como toda tipología, la del cuadro estiliza y subraya, para efectos de claridad analítica, las distinciones entre las categorías de interés, en este caso, las tres aproximaciones a los derechos indígenas. En la práctica, por supuesto, los instrumentos jurídicos internacionales, las decisiones judiciales nacionales, las legislaciones y demás artefactos jurídicos están con frecuencia a medio camino entre los tres tipos ideales. De hecho, como hemos resaltado a lo largo de este capítulo, las interpretaciones y aplicaciones del Convenio 169 se ubican en un rango que va desde las versiones claramente insertas en el multiculturalismo neoliberal (por ejemplo, las de los códigos de conducta empresariales y las políticas operativas de los bancos multilaterales) hasta aquellas que, al establecer requisitos procesales exigentes o combinar la consulta con el consentimiento, toman elementos del multiculturalismo contrahegemónico (como la de la Declaración de la ONU y la de la jurisprudencia y recomendaciones de

60 Tomamos la distinción entre enfoques sobre pueblos indígenas basados en políticas y basados en derechos (Clavero, 1994).

61 Esta caracterización de los indígenas y el multiculturalismo contrahegemónico está basada en la teoría de trabajo de De Sousa Santos (2002) sobre los derechos humanos multiculturales, y en la teoría de De Sousa Santos y Rodríguez-Garavito (2005) sobre el derecho y la globalización contrahegemónica.

62 Véanse también Fulmer, Snodgrass y Neff (2008), Sieder (2006).

Cuadro 1. El campo sociojurídico de los derechos de los pueblos indígenas

	Liberalismo integracionista	Multiculturalismo neoliberal	Multiculturalismo contrahegemónico
Principio rector	Asimilación	Participación	Autodeterminación
Paradigma jurídico	Regulación	Gobernanza	Derechos colectivos
Estatus jurídico de pueblos indígenas	Objetos de políticas	Objetos de políticas/sujetos de derechos individuales	Sujetos de derechos colectivos
Fuentes	Convenio 107 OIT, constituciones nacionales	Constituciones multiculturales, Convenio 169 OIT (interpretación restrictiva); guías operativas de empresas, BID, Banco Mundial	Declaración derechos indígenas ONU; Declaración ONU; jurisprudencia (CIDH, Colombia); constituciones pluriculturales (Bolivia, Ecuador); Convenio 169 (interpretación expansiva); sistemas jurídicos indígenas
Actores centrales	Gobiernos	Gobiernos, cortes, OIT, empresas transnacionales, ONG	Organizaciones indígenas, ONG, organismos de la ONU (relatorias pueblos indígenas, CEDR)

Fuente: Rodríguez Garavito (2012), Rodríguez Garavito y Baquero Díaz (2015).

órganos como los del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los organismos de derechos indígenas de la ONU).

El carácter ambiguo del Convenio 169 ilustra un punto más amplio. Como los de todas las normas jurídicas, los efectos de los marcos regulatorios de la CPLI resultan de dos factores distintos: de un lado, los límites y las oportunidades creadas por las normas y, del otro, las interpretaciones y las estrategias de los actores que utilizan el derecho. En las entrevistas y el trabajo etnográfico hecho para este libro fue claro que las mismas normas (por ejemplo, las del Convenio 169) son invocadas frecuentemente tanto por los representantes de los pueblos indígenas como por los de las empresas que tienen interés comercial en la explotación de los territorios de aquellos.

Que dichas normas tengan efectos hegemónicos o contrahegemónicos depende, en parte, del éxito que obtengan las interpretaciones disímiles que compiten en una disputa específica. La síntesis del cuadro permite apreciar la diversidad y las tensiones internas de la etnicidad.

gov en lo relacionado con los derechos indígenas. Si pasamos del análisis de la regulación de la consulta al estudio empírico de su aplicación en la práctica, se tornan aún más vívidas las razones del protagonismo de esta institución, así como las disputas sobre sus procedimientos e implicaciones y los híbridos que resultan de ellas. Este es el paso analítico que damos en la siguiente sección.

Los efectos de la consulta en la práctica⁶³

Existen grandes diferencias entre los espacios donde se habla de la consulta. Los debates e impactos que ha generado, por ejemplo, en las cortes donde se dan las luchas jurídicas por la protección del derecho son diferentes a los campos minados en los que se hacen los procesos de consulta. En los campos minados brillan por su ausencia las condiciones mínimas de comunicación que las agencias reguladoras –la OIT, la ONU, los bancos multilaterales, las cortes– prevén para la consulta, a imagen y semejanza de sus propias deliberaciones. De ahí que, en lugares como los campos petroleros de la Amazonía o en las montañas de los Andes, la consulta adquiera contornos inesperados y produzca efectos profundamente ambiguos, incluso contradictorios, surgidos de un cóctel singular de formalidades jurídicas, sociabilidades volátiles y disputas que pueden ser, literalmente, de vida o muerte.

Acá retomamos la tipología y el análisis de los efectos de la consulta formulados por Rodríguez Garavito (2012), que ilustran y cuestionan dos rasgos de la *eticidad.gov*: el predominio de la racionalidad procesal y las relaciones de poder entre las partes (en teoría) iguales que participan en la consulta. En el contexto de los campos minados, estos rasgos producen cuatro efectos que definen la práctica de las consultas: el desplazamiento, la equivocación, la dominación y la emancipación.

El efecto de desplazamiento

Los pasos procesales de la consulta desplazan, reemplazan o aplazan los conflictos sustantivos. En circunstancias en las que los disensos tienen que ver con las convicciones e intereses más vitales de las partes involucradas (la empresa, el Estado, la comunidad indígena), ¿cómo es posible que la conversación termine siendo dominada por el formalismo de los

63 Esta sección es tomada de Rodríguez Garavito (2012).

plazos, los recursos jurídicos, las notificaciones, las certificaciones de representación legal, etc.?

La difusión a escala mundial de la figura de la consulta y su lugar protagónico en la etnicidad.gov se deben precisamente a ese efecto de desplazamiento: a su poder de transformar sustancia en forma; a su capacidad de ofrecer un punto de contacto entre actores que defienden posiciones muy distintas, incluso antagónicas. Esa capacidad se hace más vívida –y el carácter transaccional de la consulta más útil– allí donde las diferencias entre las partes son más profundas y potencialmente explosivas, como sucede en los campos minados. Es allí donde opera con mayor claridad el papel del derecho como medio de conmensuración de las diferencias, al que han hecho alusión Comaroff y Comaroff:

En los casos de ruptura del relato nacional, situaciones en las que el mundo se construye a partir de diferencias aparentemente irreductibles, el lenguaje del derecho ofrece un punto medio, aparentemente neutral, para que personas que tienen muchas diferencias entre sí –diferentes mundos culturales, recursos sociales, circunstancias materiales, construcciones identitarias– puedan hacerse reclamos unas a las otras, entablar relaciones contractuales, hacer transacciones y lidiar con sus conflictos. Al lograr todo esto, el derecho crea la impresión de consonancia en medio del contraste, de la existencia de estándares universales que, como el dinero, facilitan la negociación de los inconmensurables y superan barreras que de otra forma serían infranqueables (Comaroff y Comaroff, 2009b: 39).

Si bien es cierto que el derecho en general puede cumplir esa función de conmensuración, el derecho *procesal* lo hace de forma paradigmática. En este, la apariencia de neutralidad jurídica es llevada al extremo porque sus reglas tienen que ver precisamente con los instrumentos de medición universal: el tiempo, el dinero, el espacio. En apariencia desprovistas de cualquier vínculo con la sustancia de los conflictos, las normas procesales expresan esos instrumentos en forma jurídica pura. En el ámbito de la consulta, esas formas son los plazos, los cronogramas, los costos y las sedes de las reuniones de consulta. Son ellas las que permiten la comunicación entre inconmensurables.

Por otra parte, es posible llevar más allá la alusión al concepto del dinero de Simmel (2011) como instrumento de equiparación de lo diferente y su similitud funcional con el derecho. De hecho, la alusión confirma el paralelo entre la etnicidad SA y la etnicidad.gov: mientras

que en aquella el medio de intercambio fundamental es el dinero, en esta es el derecho (procesal). Es más, la afinidad entre los dos procesos es tal que hablar de paralelo resulta equívoco, porque, en la práctica, se entrelazan constantemente. Así lo demuestra el papel protagónico que tienen las indemnizaciones en las consultas entre Estado, empresa y pueblos indígenas. Buena parte de los procesos de consulta consiste en calcular el daño ambiental y cultural que puede causar un proyecto económico y acordar una forma de compensación para el pueblo que lo sufre. Lo mismo sucede con los muchos litigios originados en la omisión de la consulta o en consultas hechas inadecuadamente. Dado que en estos litigios el daño ya está causado, la labor de las cortes consiste en determinar la modalidad y el monto de la indemnización. Aunque en algunos casos el remedio adoptado no es monetario, en muchos otros la indemnización es pecuniaria. En estos últimos, dinero y derecho se funden en una sola entidad.

En muchos casos la indemnización ilustra, de forma tan vívida como dolorosa, el efecto de desplazamiento generado por la consulta y su imbricación con la mercantilización de la cultura. Como expresó uno de los líderes embera durante nuestra entrevista en la región de la represa Urrá, muchas de las comunidades del pueblo, autosuficientes cuando el río Sinú sostenía una cultura y una economía fluviales propias, pasaron a depender enteramente de la indemnización para sobrevivir.⁶⁴ En otras palabras, su identidad colectiva fue transformada en el lapso de una década y hoy está definida por el papel de los embera como consumidores individuales en la economía de mercado, en virtud de los fondos precarios pero esenciales de la indemnización. Este proceso de mercantilización, individualización y pauperización de la identidad ha sido acompañado del efecto de desplazamiento jurídico señalado. De hecho, la dependencia y la preocupación en relación con la indemnización es tal, que la dirigencia política embera estima que la principal amenaza para la supervivencia cultural del pueblo frente a los planes de la empresa de expandir la represa es que muchas comunidades acepten la inundación definitiva de sus territorios a cambio de la prórroga del pago de la in-

64 Entrevista con el asesor jurídico del pueblo embera-katío, en Tierralta, Colombia, 2009.

demnización, tras el agotamiento del período de veinte años de pagos establecido por la Corte Constitucional.⁶⁵

En síntesis, la razón procesal de la consulta permite la comunicación entre posiciones sustantivas inconmensurables, gracias al desplazamiento de estas por aquella. Este poder comunicador de la consulta tiene costos. Y, cuando opera bajo las circunstancias volátiles de los campos minados, es altamente imperfecto, como veremos enseguida.

El efecto de equivocación

Quien asista a las negociaciones y discusiones de un proceso de consulta se dará cuenta de que sucede algo extraño. Cuando se tiene la impresión de que se ha agotado un punto de la agenda o logrado un acuerdo –por ejemplo, cuando se ha difundido la información sobre el proyecto que se piensa realizar en territorio indígena, o se ha llegado a un consenso sobre el calendario de reuniones–, es común que la conversación vuelva sobre ellos o, incluso, que su discusión comience desde cero en una reunión posterior. Por ello, salvo cuando son diligencias de fachada o impuestas bajo engaño o coerción (lo cual no es infrecuente), las consultas tienden a seguir un recorrido no lineal, en el que las dilaciones, las reiteraciones y los malentendidos son endémicos.

¿Cómo se producen semejantes malentendidos? ¿A qué se deben estos equívocos, tan recurrentes, que tienden a generar constante incomunicación entre las partes y largos períodos de estancamiento de los procesos de consulta? Una primera razón es que las consultas encarnan un verdadero cortocircuito discursivo, en el que se cruzan conocimientos y reclamos con raíces epistemológicas radicalmente distintas. Inmersas en un híbrido histórico, las consultas combinan reclamos indígenas “pre-modernos”, economías extractivas típicas del capitalismo “moderno” y formas de gobernanza global “posmoderna”, todos ellos fundidos en el crisol de las formas jurídicas modernas por excelencia: el debido proceso y la libertad contractual.

Una segunda razón de los constantes equívocos es el propio efecto de desplazamiento postulado anteriormente. El desplazamiento de la sustancia por la forma es parcial y temporal. Los desacuerdos de fondo resurgen en cada paso de la consulta, y el lenguaje procesal resulta insuficiente para expresarlos. De ahí que, en muchas ocasiones, las alusiones

65 Entrevista con líder del pueblo embera, en Zambudó, Reserva del Pueblo Emebera-Katío, Colombia, 2010.

al proceso (a los plazos, el cronograma, los acuerdos de las reuniones, etc.) sean solo formas indirectas de hablar de lo que realmente está en juego. Como dijo una lideresa del pueblo kankuamo, abogada de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), “el tema real de la consulta es la vida”.⁶⁶

Por eso las reuniones de consulta mezclan temas muy disímiles y su agenda está en constante discusión. Mientras que los funcionarios estatales y los representantes de las empresas buscan limitarse al tema procedimental inmediato (la protocolización de los acuerdos, la certificación de la lista de asistentes, los detalles de las indemnizaciones), las intervenciones de los representantes indígenas vuelven constantemente a los temas de la sacralidad de la tierra y los recursos, la historia colectiva y la denuncia de la violencia que los rodea. No sorprende, entonces, que las dilaciones sean recurrentes y los malentendidos, endémicos.

Pero no todos los equívocos son involuntarios. Empresas, agencias estatales y pueblos indígenas hacen uso estratégico de las leyes, las sentencias y los recursos jurídicos a su disposición, al utilizar las reglas procesales para defender sus intereses sustanciales. Para esto, los primeros se valen de un ejército de asesores (abogados, antropólogos, ingenieros, trabajadores sociales, etc.). Pero los pueblos indígenas y sus aliados también han explotado las oportunidades ofrecidas por interpretaciones exigentes de los requisitos de la consulta en las cortes nacionales, y movilizan el apoyo de organismos internacionales como la OIT y la Relatoría Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). En los procesos de consulta, entonces, la lucha por la aplicación y la interpretación de las normas procesales se convierte en una extensión de la lucha política por el territorio, la autodeterminación y los recursos.

El efecto de dominación

En contravía del postulado de la igualdad entre las partes, la lucha jurídica es altamente asimétrica. En lugar de las condiciones ideales de comunicación postuladas por los teóricos de la gobernanza, la realidad de la consulta suele parecerse más a un acto privado de negociación que a uno público de deliberación. Como todo acto contractual, reproduce y legitima las diferencias estructurales de poder entre las partes. En este

66 Entrevista con Ana Manuela Ochoa, Bogotá, 2016.

sentido, la consulta refuerza las relaciones de dominación entre empresas, Estado y pueblos indígenas.

El efecto de dominación toma múltiples formas. Para comenzar, los procesos de consulta tienden a ser operaciones privatizadas. *De facto*, cuando no *de jure*, las consultas son administradas, financiadas y controladas por la empresa interesada en operar en territorio indígena. En los enclaves de economías extractivas donde ocurren muchas consultas, y para todos los efectos prácticos, la compañía es el Estado: de ella depende el acceso al lugar; a ella están articuladas las autoridades locales y subordinada buena parte de la población, mediante relaciones laborales o de indirecta dependencia económica.

El efecto de dominación toma un cariz violento en los contextos de conflicto armado, donde las operaciones de la empresa dependen de alguna forma de protección por parte de los grupos armados legales o ilegales. La violencia e intimidación contra los líderes es común a muchos otros casos de consulta que se desarrollan en los campos minados. Una práctica frecuente en países como Brasil, Guatemala, Honduras y Colombia consiste en que grupos armados privados –usualmente al servicio de grandes terratenientes que están interesados en la entrada de la empresa– intimidan y violentan a los representantes de la comunidad que va a ser consultada, para provocar su desplazamiento forzado. Cuando la consulta tiene lugar, se hace con los miembros de la comunidad que han quedado atrás, en condiciones de coerción extremas que no se acercan siquiera a las de una negociación privada. “No hay negociación cuando uno tiene un revólver en la cabeza”, nos dijo una abogada de la Sociedad Paranaense de Defensa de los Derechos Humanos, la ONG que ha asesorado jurídicamente al movimiento Xingú Vivo en su oposición a la construcción de la represa Belo Monte.⁶⁷

Pero incluso cuando no implican coerción física, las relaciones de dominación entre las partes operan por las desigualdades económicas abismales, que la consulta deja intactas. En Belo Monte, como en otros lugares, las condiciones extremas de pobreza y desintegración social de los pueblos indígenas impiden una participación libre e informada en la consulta, para no hablar de un consentimiento genuino. Si bien estas

67 Entrevista con Roberta Amanajás, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Belén de Pará, Brasil, 2013. Una expresión casi idéntica fue usada por una lideresa de la ONIC en nuestra entrevista en Valledupar, Colombia, 2010.

asimetrías de poder son paliadas cuando intervienen coaliciones activistas nacionales e internacionales en apoyo a los indígenas, son endémicas incluso en los casos en que, como los que retratamos en este libro, las causas se han hecho visibles nacional e internacionalmente.

La asimetría de poder entre empresa y comunidad es acentuada por el hecho de que el Estado tiende a ocupar la función de testigo oficial de la consulta, antes que de regulador y garante de esta, como muestran las legislaciones y las prácticas de los países latinoamericanos estudiados. En ese sentido, la dominación de la empresa sobre la comunidad es raramente atenuada, o siquiera mediada, por el aparato estatal. Como expresó una exfuncionaria del Ministerio del Medioambiente de Colombia que participó en consultas durante varios años:

El acompañamiento del Estado es mínimo y es protocolizador. Muchas veces se basa en información de segunda mano, que suministran las empresas... [Por ejemplo], los estudios de impacto ambiental son hechos por antropólogos pagados por estas.⁶⁸

O como reconoce con candidez una exfuncionaria que dirigió la unidad gubernamental encargada de las consultas a nivel nacional en Colombia:

Nosotros hacemos la coordinación, citamos a las partes, hacemos la mediación, dirigimos la reunión, pero quien consulta [o sea, la empresa] debe llevar todo el apoyo logístico para poder citar a la comunidad. Nosotros no hacemos esa parte, la hace quien consulta.⁶⁹

Quien consulta es la empresa. El consultado es la comunidad indígena. Y el Estado estampa el sello oficial sobre lo que se acuerde.

Más allá de la coerción física o económica, el efecto de dominación opera por canales más sutiles, indirectos. La sola participación en las consultas, o en un litigio relacionado con ellas, inserta las reivindicaciones indígenas en una lógica procesal que tiene costos, en la medida en que limita lo que se puede decir, exigir y lograr. Si bien las reivindicaciones sustantivas reaparecen en el curso de las negociaciones y los procesos judiciales, para ser

68 Entrevista con exfuncionaria del Ministerio de Medioambiente de Colombia, en Bogotá, 2009.

69 Entrevista con Claudia Cáceres, directora de la Unidad de Consulta Previa, Colombia, Ministerio del Interior, Bogotá, 2009.

eficaces tienen que hacerlo dentro de los límites del lenguaje y las reglas procesales del derecho internacional y nacional de la consulta. El resultado es una disolución, al menos parcial, de la política en el derecho: la conversión de los reclamos políticos fuertes (relativos a la autodeterminación, el consentimiento, etc.) en reclamos más débiles (relativos a la participación, los requisitos de la consulta, etc.). En el camino, la subjetividad política indígena puede ser transformada. En lugar del sujeto contestatario de los movimientos indígenas, la consulta exige un sujeto dócil, dialogante.

Esta domesticación de las demandas indígenas puede operar incluso en casos exitosos de defensa del derecho a la consulta ante los gobiernos, las cortes o los organismos internacionales de derechos humanos, como concluye Hale (2005) al analizar las consecuencias de la victoria jurídica del pueblo indígena mayangna en el caso fundacional de “Awás Tingni c. Nicaragua” ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁷⁰ Para los mayangna, el costo de los varios años de trámites y negociaciones con el Estado, el Banco Mundial y otros actores que participaron en la demarcación del territorio indígena ordenada por la Corte fue “una imbricación más profunda en [...] la ‘cuadrícula de inteligibilidad’ del neoliberalismo” (Hale, 2005: 15). Esto es,

un involucramiento sin precedentes del Estado y de las instituciones desarrollistas neoliberales en los asuntos internos de la comunidad: en la regulación de los detalles del reclamo, en la configuración de las subjetividades políticas, en la reconfiguración de las relaciones internas (Hale, 2005: 16).

Este es el mismo costo que deben asumir los pueblos involucrados en los procesos de consulta, como ilustraremos en los casos de Belo Monte y Urrá.

La última encarnación del efecto de dominación no se da entre las empresas y las comunidades indígenas, sino entre estas y sus aliados en las consultas. Como sucede en general con el uso del derecho por parte de movimientos sociales (McCann, 1994), el riesgo del desplazamiento hacia el terreno jurídico es la transferencia de poder de los sujetos de las luchas (en este caso, los pueblos indígenas involucrados en las consultas) a sus asesores jurídicos (las ONG, los organismos internacionales de derechos indígenas, etc.). Como veremos enseguida, este desplazamiento

70 Corte IDH (2001).

to puede tener también un efecto emancipador, en la medida en que permita mitigar las diferencias de poder entre empresas y comunidades.

El efecto de emancipación

El revés del efecto de dominación son las posibilidades emancipatorias abiertas por los procesos de consulta. En la práctica, la consulta es al mismo tiempo un medio para perpetuar y para desafiar las desigualdades profundas entre los actores de los campos minados. A la vez que diluyen los reclamos políticos indígenas, las reglas procesales crean herramientas y espacios valiosos –en ocasiones, los únicos disponibles– para detener, o al menos aplazar, daños culturales y ambientales irreversibles, y para fundar o refundar procesos de movilización colectiva.

Nuestro trabajo etnográfico en procesos y casos de consulta en América Latina muestra que el efecto emancipatorio puede ser directo o indirecto. Es directo cuando los actores subalternos –las comunidades indígenas y sus aliados– exigen el cumplimiento de las reglas procesales y proponen interpretaciones de estas que mitigan la asimetría de poder frente a los actores dominantes de la consulta. El procedimiento mismo tiene un potencial emancipatorio, en la medida en que establezca requisitos exigentes que disminuyan la brecha entre las condiciones reales de las consultas, de un lado, y las condiciones requeridas para una deliberación genuina, del otro.

Como se vio, las regulaciones procesales no son irrelevantes. Una vez puestas en escena, marcan una notable diferencia que puede dejar una huella duradera en la vida de los pueblos indígenas. La supervivencia de un pueblo puede depender, por ejemplo, de la posibilidad de que en la consulta tengan voz no solo sus miembros, sino también las organizaciones indígenas nacionales que, por tener conocimiento jurídico y experiencia en otras consultas, pueden servir como contrapeso. O, como han reconocido la mencionada relatoría de la ONU y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el hecho de que se aplique el estándar de la consulta o el estándar del consentimiento puede definir la suerte de un pueblo afectado por un proyecto económico de gran escala.

De ahí que buena parte de las diligencias de consulta consistan en debates sobre si se están cumpliendo los requisitos de la ley nacional, el Convenio 169 y otros instrumentos jurídicos. ¿Se informó oportunamente y de buena fe a las comunidades afectadas? ¿Tienen los asistentes la representación legal del pueblo indígena? ¿Quién debe cubrir los costos del intérprete que haga la traducción del español a la lengua indígena y viceversa? ¿Debe prolongarse el cronograma de reuniones para permitir una mayor asistencia? ¿Quién tiene la obligación de financiar el trans-

porte de los miembros de las comunidades más alejadas? Cada una de estas preguntas abre una controversia judicializable que puede desacelerar el ritmo frenético de los proyectos económicos en territorios indígenas, y que puede ser, en la práctica, la única talanquera para la inundación de un territorio ancestral indígena como aquel donde se instaló la represa de Belo Monte, o para la entrada de ingenieros, colonos y grupos armados a territorios petroleros como el de los sarayaku.

El efecto emancipador opera también por múltiples vías indirectas, lejos de las reuniones formales de la consulta. En sociedades como las latinoamericanas, donde el constitucionalismo multicultural de los años noventa arribó cuando los pueblos indígenas estaban en una situación ambigua de revitalización organizativa y riesgo de exterminio colectivo, las reglas del Convenio 169 y demás instrumentos legales abrieron caminos adicionales de resistencia y movilización política. En esas circunstancias, la consulta ha sido acogida como un instrumento para ralentizar la avalancha de proyectos mineros y extractivistas que se ciernen sobre las comunidades indígenas, ubicadas en medio de economías volcadas hacia la explotación de recursos naturales. Esto explica que, como hemos presenciado en reuniones con organizaciones indígenas y sus aliados, los casos y las discusiones jurídicas técnicas sobre la consulta tengan un lugar privilegiado en las agendas de las organizaciones indígenas nacionales y regionales.⁷¹ En los países andinos, por ejemplo, la consulta se ha convertido en una carta que el movimiento indígena puede blandir en negociaciones y litigios frente al Estado y las empresas. En algunos casos esta carta ha sido claramente eficaz, como en la campaña contra la explotación inconsulta de petróleo en su territorio que el pueblo sarayaku llevó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o los casos que han llevado a que leyes colombianas que regulaban asuntos vitales para las empresas y los pueblos indígenas (como el uso de los bosques o la explotación de hidrocarburos) hayan sido declaradas inconstitucionales por violar el Convenio 169.⁷²

71 Entrevista con Gladis Vila, Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, Panamá, 2015; entrevista con Plinio Pizango, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, Chicago, 2014; entrevista con Oscar Ayala y Julia Cabello, ONG Tierra Viva, Paraguay, 2014.

72 Véanse, por ejemplo, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-030/2008, 23/1/2008, donde declara la inconstitucionalidad de la Ley Forestal por la omisión de la realización de la consulta previa con las comunidades indígenas y afrocolombianas; Sentencia C-175/2009, 18/3/2009,

En la escala transnacional, la consulta también ha abierto espacios jurídicos para promover la versión del multiculturalismo propuesta por el movimiento indígena. En el plano interamericano ha permitido a las organizaciones indígenas y a las ONG de derechos humanos expandir la interpretación del derecho internacional para crear versiones híbridas que combinen los estándares de la consulta y el consentimiento. Y en la escala global, ha ofrecido un singular espacio de colaboración entre el movimiento sindical y el movimiento indígena, a propósito de los múltiples episodios en los que aquel ha avalado ante la OIT las quejas indígenas por violación del Convenio 169, como sucedió en el caso de la regulación del derecho a la consulta en Chile.⁷³

Por eso, en los territorios indígenas, las reglas procedimentales de la consulta crean espacios para el avance de versiones exigentes de participación, que toman elementos del multiculturalismo contrahegemónico y pueden, en el mejor de los casos, dar un nuevo impulso al proceso de reinvencción de la identidad colectiva y de fortalecimiento de la organización política. Estos elementos del fortalecimiento de las definiciones de participación se han dado en contextos inesperados: los procesos de consulta con las empresas y el Estado.⁷⁴

El debate sobre diferentes versiones de la consulta y la participación y los efectos de la consulta en la práctica pueden ser apreciados con mayor claridad en casos concretos. Para eso, la visión telescópica del origen y la evolución de la consulta como institución internacional debe ser complementada con una visión microscópica de conflictos socioambientales locales atravesados por procesos de consulta. Este es el cambio de perspectiva que acometemos en los siguientes tres capítulos, donde pasamos de la consulta en el papel a la consulta en la práctica de los campos minados.

donde declara la inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural por la omisión de la realización de la consulta previa con las comunidades indígenas y afrocolombianas.

73 Véase el informe del Comité establecido para examinar la queja sobre el incumplimiento del gobierno de Chile del Convenio 169, presentada en virtud del art. 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato Interempresas nº 1 de Panificadores Mapuches de Santiago, disponible en <www.ilo.org/dyn/normlex/es/ff?p=1000:50012:0::NO:50012:P50_012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:3172732,es:NO> (consultado: 13/11/2017).

74 Véase también Rodríguez Garavito y Arenas (2005).

3. Los mensajeros de vida

La disputa por la consulta previa y la exploración de petróleo en el territorio del pueblo sarayaku en Ecuador

El frío invernal ya había entrado a París, pero el calentamiento del planeta era lo que preocupaba a la comunidad internacional reunida en la ciudad. En diciembre de 2015 se celebraba en el suburbio de Le Bourget la XXI Cumbre Global sobre Cambio Climático, más conocida como la COP21, que terminaría en la firma del Acuerdo de París.

En medio de la tensión de las negociaciones, al amanecer del 8 de diciembre de 2015, aparecieron en los canales del río Sena unas extrañas barcas. No eran el tipo de embarcación que suele navegar en París y sus tripulaciones tampoco eran habituales.

Una multitud de líderes indígenas americanos, provenientes de la Antártica y la Amazonía, remaba en diez canoas para pedir a los presidentes reunidos en la cumbre que los tuvieran en cuenta en la discusión sobre cambio climático. Al estar entre las poblaciones más afectadas a pesar de haber contribuido menos al calentamiento global, los pueblos indígenas tenían motivo para reclamar.

Entre las canoas que surcaban los canales de la Bassin de la Villette había una que llamaba especialmente la atención, por ser piloteada por mujeres de negro y haber sido traída desde la selva amazónica ecuatoriana. Se trataba de la *Kindy Challwa* o “Mensajera de la Vida”, de más de nueve metros de largo, fabricada con la madera de un árbol de canela e inspirada en la forma del pez colibrí (*The Third Eye*, 2016a). Como nos contó la lideresa del pueblo Patricia Gualinga, que navegó la embarcación por el Sena junto a compañeras vestidas con atuendo oscuro tradicional, los sarayaku montaron una operación logística para llevar la nave desde la selva amazónica hasta Quito, y de allí a Ámsterdam en avión, y posteriormente a París por tierra justo a tiempo para la COP21.⁷⁵

La escena se difundió por medios y redes sociales y envió un mensaje elocuente a la COP21. El viaje de más de 10 000 kilómetros puede ser

75 Entrevista con Patricia Gualinga, Quito, Ecuador, 2017.

visto como una alegoría de otro aún más prolongado: el que comenzó veinte años antes en la Amazonía suroriental ecuatoriana, donde los sarayaku se opusieron a los planes de una empresa y el gobierno nacional de explotar petróleo, y que continuó en escenarios y tribunales internacionales, donde Patricia Gualinga y los demás líderes del pueblo defendieron fructíferamente su derecho a la consulta previa y a decidir el futuro de su territorio. El caso atraviesa las dos últimas décadas de la historia ecuatoriana e ilustra de forma paradigmática las dinámicas jurídicas, económicas y políticas de la etnicidad.gov en la era del superciclo extractivista global.

Sarayaku y sus luchas históricas contra la explotación de petróleo en la Amazonía

Ecuador está dividido en cuatro grandes regiones geográficas: la costa, la sierra, el oriente y las islas Galápagos. El oriente, que comprende la Amazonía, es la zona más grande y al mismo tiempo la menos poblada, con solo el 5% de los habitantes del país, la mayoría indígena (Stavenhagen, 2006).

La kichwa es la familia más numerosa entre las catorce nacionalidades indígenas ecuatorianas. Los sarayaku pertenecen a esta familia e históricamente han vivido en la Amazonía. Para ellos “la selva es la vida, la posibilidad que tenemos de existir como pueblos indígenas”, como nos manifestó Eriberto Gualinga, músico y productor documental del pueblo.⁷⁶

El territorio sarayaku se encuentra en la provincia de Pastaza, región administrativa que cobija el sur de la Amazonía ecuatoriana. El asentamiento fue fundado hace más de doscientos años por Ramón Simón Gualinga. Desde esa época, la comunidad recibió el nombre de *llakta* (“pueblo”), pero hoy en día se hacen conocer como *sarayaku runa llakta*. “Sarayaku” es la combinación de dos elementos centrales en la vida del pueblo: el río (*yaku* en lengua kichwa), en el que realizan todas las actividades diarias, y el maíz (*sara*), su principal alimento. Por eso, la traducción literal de su nombre es “personas del río de maíz” (Pueblo sarayaku, s.f.). El río es el Bobonaza, uno de los afluentes más importantes del Pastaza, que proviene de la meseta ecuatoriana, en las cercanías del volcán Tungurahua. Con nacimiento en las montañas, el Pastaza comienza su

76 Entrevista con Eriberto Gualinga, Quito, Ecuador, 2013.

trayecto a través de la cordillera de los Andes hasta llegar a la Amazonía, donde recibe al Bobonaza, el río sagrado de los sarayaku. El Pastaza sigue su recorrido a través de la selva hasta morir en el río Marañón en Perú. Después de ser una corriente blanca y cristalina en los Andes, llega al Amazonas como un torrente café verdoso y así pasa a ser uno de los principales afluentes del Amazonas, el río más caudaloso del mundo, que recorre el norte de Brasil hasta desembocar en el Atlántico. A lo largo de las cuencas del Bobonaza, el Pastaza, el Marañón y el Amazonas, los territorios indígenas se han convertido en campos sociales minados, lugares de conflictos socioambientales por los recursos naturales y los derechos indígenas durante fines del siglo XX y comienzos del XXI.

El *boom* extractivo de las últimas décadas no fue la primera incursión que puso en riesgo la economía y la cultura del pueblo. De hecho, el territorio sarayaku ha sido escenario de las olas de colonización y extracción de recursos que han marcado la historia de las regiones amazónicas de Ecuador, Brasil, Colombia, Venezuela, Bolivia y Perú. Los primeros en llegar a la zona para evangelizar a los sarayaku fueron los misioneros dominicos, en 1634. Ese año los religiosos fundaron Canelos, una comunidad mestiza que casi cuatro siglos después tomaría partido en contra de los sarayaku y a favor de la explotación petrolera (Chávez y otros, 2005). Por la misma época, los jesuitas emplazaron la misión de San Javier de los Guayas en la parte baja del Bobonaza.

El primer *boom* extractivo en la Amazonía y en el territorio sarayaku fue el del caucho, a fines del siglo XIX y comienzos del XX (Davis, 2004; Hecht y Cockburn, 2011). En los años treinta llegaron los proyectos de hidrocarburos. En 1937, la Royal Dutch Shell levantó una base petrolera en la selva. Junto con el petróleo y la guerra entre Perú y Ecuador, en 1941, llegaron las fuerzas armadas a la confluencia del Bobonaza y el Pastaza.

Como la explotación de petróleo requería de rutas que permitieran el transporte del crudo, en 1947 el Estado ecuatoriano terminó la construcción de una carretera que iba de Quito a Puyo, el centro poblado más cercano a la localidad sarayaku y capital de la provincia de Pastaza. Si en términos políticos las carreteras hacen parte de los elementos centrales de esta clase de proyectos, en términos demográficos también representan un cambio fundamental. Con la construcción del camino a Puyo, el Estado abrió el Amazonas a colonos que provenían de otras zonas del país. La llegada de los colonos provocó encuentros violentos con los nativos y la resistencia organizada de los pueblos indígenas, alarmados por el cambio en la vida social y económica en sus territorios ancestrales

(Yashar, 2005). De hecho, el primer proceso de organización de indígenas shuar (en 1964) y kichwa (en 1968) se dio a propósito de la llegada de colonos que venían a la zona a “abrir el monte”, como se conoce la actividad de tumar la selva para construir infraestructura o realizar proyectos de agricultura (Yashar, 2005).

Aunque tuvo profundos efectos sociales, el primer proyecto petrolero no dio los resultados esperados por sus promotores. Shell no pudo extraer crudo y por eso se retiró en 1950. Sin embargo, como veremos más adelante, el recuerdo de su presencia en la zona seguiría vivo para el pueblo sarayaku décadas después. Con el tiempo, las instalaciones abandonadas de Shell fueron tomadas por misioneros, primero evangélicos y luego católicos (Chávez y otros, 2005).

En 1960, las misiones evangelizadoras construyeron una pista de aterrizaje, la misma por donde llegamos al territorio sarayaku en junio de 2012 para hacer trabajo de investigación-acción, días antes de la sentencia histórica de la Corte Interamericana, que los miembros del pueblo esperaban con ansiedad.

Un nuevo intento de explorar petróleo tuvo lugar en los años setenta, cuando la empresa estadounidense Western Amoco llegó al territorio para hacer prospección sísmica. A modo de adelanto de lo que pasaría un cuarto de siglo después, el pueblo indígena solo supo de los planes de la empresa cuando un helicóptero aterrizó en su territorio. Western Amoco tampoco encontró nada debajo del suelo amazónico.

Otros persistirían en la búsqueda, y en 1987 una nueva compañía, la estadounidense Atlantic Richfield Company (ARCO), recibió una concesión por parte del Estado ecuatoriano que incluía una porción importante del territorio ancestral indígena. Esto provocó la protesta de los sarayaku, tras la cual el gobierno nacional se comprometió a reconocer y demarcar formalmente su territorio. Ese compromiso quedó consignado en el “Acuerdo Sarayaku”, que garantizaba los derechos territoriales del pueblo y los protegía de la explotación petrolera del entonces denominado Bloque 10 (Corte IDH, 2012). No obstante, el gobierno incumplió su promesa al no entregar el territorio, y con esto desató la primera gran movilización nacional indígena del pueblo sarayaku. Junto con otros pueblos indígenas, los sarayaku marcharon para reclamar su tierra. La estrategia fue caminar desde la Amazonía hasta la capital del país (Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2004). En 1992, miles de mujeres y hombres indígenas marcharon desde Puyo hasta Quito, pidiendo al Estado que les otorgara los títulos de propiedad sobre las tierras que habían habitado sus an-

tepasados. Los 350 kilómetros que separan las dos ciudades no fueron mayor impedimento.

Señor gobierno: hemos venido caminando como ecuatorianos para que usted vea, con sus propios ojos, que somos pueblos originarios, como ecuatorianos solo somos llamados de nombre. Venimos caminando desde la selva para que nos reconozca nuestro territorio.⁷⁷

Estas eran las arengas de Beatriz Gualinga, una de las lideresas del pueblo sarayaku, al llegar a la Plaza de Santo Domingo en el corazón de Quito.

En la marcha, que duró dos meses, participaron más de 15 000 personas (Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2004). Un mes les tomó el trayecto entre la selva y la ciudad, y el segundo mes lo dedicaron a negociar con el gobierno. Finalmente, el presidente Rodrigo Borja, presionado por la movilización, otorgó un título de propiedad colectiva sobre una parcela indivisible a 28 comunidades indígenas de la Amazonía. Sarayaku fue una de ellas (De Castro Sánchez, 2008).

El 12 de mayo de 1992, el Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) tituló el Bloque 9, un área que comprendía 222 094 hectáreas a favor de las comunidades indígenas del río Bobonaza. El territorio del pueblo sarayaku representa 135 000 hectáreas del título común entregado a esas comunidades.⁷⁸ Con el reconocimiento oficial del territorio y la existencia del Convenio 169 de la OIT (que sería ratificado por Ecuador en 1998), los sarayaku confiaban en que, en adelante, cualquier intervención estatal o empresarial en su tierra les sería consultada previamente.

La llegada simultánea del extractivismo económico y el participacionismo jurídico

Los hechos contradirían las expectativas del pueblo sarayaku. En 1995, el gobierno convocó la Octava Ronda Internacional para exploración y explotación de hidrocarburos. La finalidad de estas rondas era subastar cuadrantes petroleros entre empresas interesadas en explotarlos.

77 Archivo construido por Mario Melo, arengas de la movilización del pueblo sarayaku.

78 Corte IDF, Sentencia en el caso "Pueblo indígena kichwa de sarayaku c. Ecuador", 27/6/2012, párr. 61.

Como resultado, el 26 de julio de 1996, durante el gobierno del conservador Sixto Durán Ballén, la República de Ecuador y la empresa argentina Compañía General de Combustibles (CGC) firmaron un contrato de exploración y explotación de petróleo en el Bloque 23. El contrato tenía un rasgo importante que ponía a la CGC en colisión directa con el pueblo sarayaku: la zona adjudicada al proyecto se sobreponía en más del 60% con el territorio que había sido titulado a esta comunidad.

En 1997, el gobierno ecuatoriano ya había aprobado el estudio de impacto ambiental necesario para implementar el proyecto. Con ello se abrió paso a las primeras prospecciones sísmicas en el llamado Bloque 23 en la Amazonía (Brunner y Quintana, 2013). En 1999, la CGC cambió su participación en el proyecto. La multinacional Chevron Texaco compró una parte del Bloque 23 a uno de los socios de la CGC. Así, el proyecto dejó de ser exclusivamente argentino y pasó a ser también estadounidense (Amazon Watch, s.f.; Corte IDH, 2012). Ese mismo año, la política de hidrocarburos en Ecuador giró aún más decididamente hacia el extractivismo. El gobierno de Jamil Mahuad adoptó el programa “Apertura 2000”, que buscaba conseguir recursos para el Estado por medio de las regalías de los hidrocarburos. Uno de los elementos de esta estrategia fue revitalizar, por vía de iniciativas privadas, los campos que la empresa estatal Petroecuador había explotado durante el siglo XX (Melo, 2004). Los presidentes que sucedieron a Mahuad, incluido Rafael Correa, continuaron esta orientación.

Al igual que en otros países y regiones del mundo, en Ecuador el auge de la economía petrolera y minera coincidió con el avance de la juridización de los derechos indígenas. A partir de 1998, el país dio un giro hacia el constitucionalismo multicultural, y específicamente hacia el participacionismo y la consulta (véase capítulo 2). El primer paso en esa dirección fue la ratificación del Convenio 169 el 15 de junio de 1998. El órgano estatal responsable de este paso fue la Comisión de Pueblos Indígenas y Otras Etnias, una unidad del Congreso nacional (Stavenhagen, 2006). El Congreso fue el actor clave para que el convenio fuera ratificado. Con este paso, como nos dijo el abogado Juan Auz, “la institución de la consulta tomó vuelo y fortaleció en general la causa del movimiento indígena, que ya venía hablando del derecho a la tierra y la plurinacionalidad del país”.⁷⁹ Para ese momento el convenio ya había sido ratificado por

79 Entrevista con Juan Auz, cofundador de Terra Mater, Quito, Ecuador, 2016.

diez países, entre los que se encontraban México, Bolivia, Colombia, Paraguay, Costa Rica, Perú, Honduras y Guatemala.

El mismo año, Ecuador adoptó una nueva constitución, promulgada después del golpe de Estado que depuso al expresidente Abdalá Bucaram. El texto constitucional incorporó la figura de la consulta y la clasificó como un derecho colectivo de los pueblos indígenas. En sintonía con el lenguaje del Convenio 169, la nueva Carta constitucional reconoció el derecho de los pueblos a

ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible, y recibir indemnizaciones por los perjuicios socioambientales que les causen.⁸⁰

Los años noventa cerrarían con la selva amazónica ecuatoriana ya adjudicada, pero aún en calma. Como el otorgamiento del contrato en 1996 no les fue consultado, los sarayaku desconocían el estudio de impacto ambiental y la conformación societaria de la CGC.

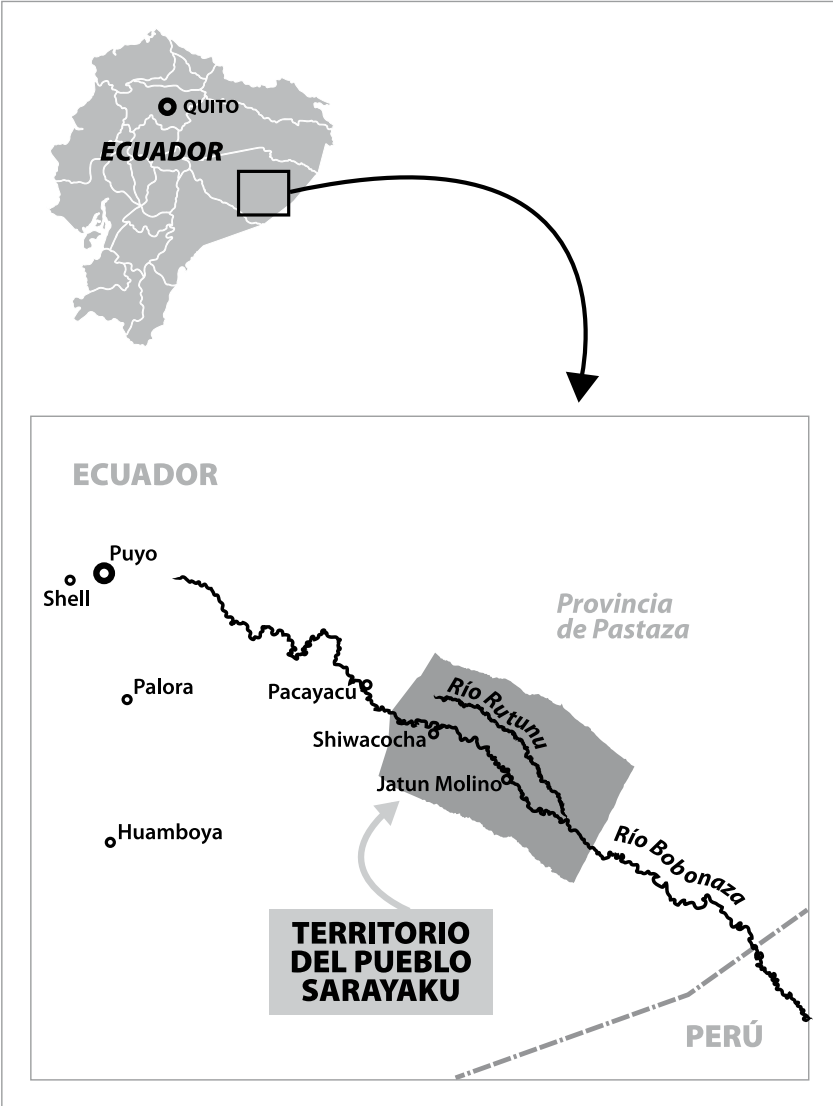
Sarayaku: de territorio indígena a campo minado

El inicio del proyecto y la resistencia indígena

Un día cualquiera, en la ribera del Bobonaza, los sarayaku escucharon la llegada de un helicóptero. El sonido de las aspas cortando el viento llamó su atención. La escena fue captada en *Los descendientes del jaguar*, el documental que produjo Eriberto Gualinga con el apoyo de su comunidad y de Amnistía Internacional.⁸¹ La cinta, que ganó en 2012 el premio al mejor documental en el festival de cine *All Roads* de National Geographic, hace un plano abierto sobre el río en el momento en que aterriza un helicóptero blanco sobre la playa. Después de la llegada de la aeronave, mujeres y hombres sarayaku se acercan a quienes bajan de ella. Vestidos con overoles amarillos con las siglas CGC en la espalda, los trabajadores de la empresa hablan con los indígenas. Estos preguntan

80 Art. 85, Constitución Política de Ecuador de 1998.

81 Véase el documental en <www.youtube.com/watch?v=MisSLxg7VLk> (consultado: 5/1/2018).



quiénes son ellos, qué hacen en su territorio y por qué nadie les avisó de su llegada.

En mayo de 2000 iniciaría formalmente la exploración petrolera en el territorio sarayaku. Hasta entonces la compañía no había realizado ninguna acción directa en la selva, pero con el aumento de la demanda de hidrocarburos en el mercado global, la CGC decidió iniciar sus actividades en el territorio que le había sido concedido. El despegue del superciclo global de las materias primas terminó por acelerar los planes de la empresa de encontrar crudo en el Bloque 23.

Luego de su llegada, la CGC ofreció a los indígenas 60 000 dólares y 500 puestos de trabajo para los hombres, a cambio de que pusieran fin a su oposición al proyecto. Tras hacer cuentas sobre la reparación propuesta por la empresa, Nina Gualinga concluyó que la suma equivalía aproximadamente a 10 dólares por persona.⁸² Los líderes del pueblo convocaron a una asamblea general, donde la oposición a la propuesta fue mayoritaria. Un mes después, en junio, el pueblo anunció a la empresa su decisión.

Al igual que en otras ocasiones, el pueblo no tomó la decisión solo. “Las decisiones siempre se toman después de consultar a la selva viviente, de analizar lo que nos dice y lo que dicen todas las personas del pueblo”, expresó José Gualinga, presidente del pueblo sarayaku,⁸³ en declaraciones para el documental que acompaña este capítulo.⁸⁴ Al interior de la comunidad, el proceso de decisión es democrático. Lo encabeza el Consejo de Gobierno, estructura de representación que en kichwa se denomina “Tayjasaruta”, y en la que participan líderes tradicionales, comunitarios, exdirigentes, personas mayores, chamanes y grupos de asesores. El pueblo toma la mayoría de sus decisiones y medidas bajo el sistema de una democracia representativa en la que el presidente y el Consejo de Gobierno son los encargados de resolver las acciones. Sin embargo, algunas resoluciones, por ser especialmente relevantes para todos los miembros de la comunidad, son tomadas bajo el sistema de una democracia directa en el que todos los miembros, reunidos en asamblea

82 Las declaraciones de Nina Gualinga y su narración del caso se encuentran en *The Living Forest: The Amazonian Tribes People Who Sailed Down the Seine | Guardian Doc*, disponible en <www.youtube.com/watch?v=qzro0X4vCYU> (consultado: 5/1/2018).

83 Entrevista con José Gualinga, Puyo, Ecuador, 2012.

84 Véase Rodríguez Garavito (dir.) (2013), *Sumak Kawsay*, disponible en <vimeo.com/81504351> (consultado: 23/1/2020).

general, hacen parte del proceso. Este es el caso de las decisiones respecto del conflicto con la CGC, en las que “ni el presidente ni el Consejo pueden tomarse atribuciones” (Chávez y otros, 2005: 17).

Tras la negativa de los sarayaku, la CGC cambió de estrategia y optó por ocupar y dividir a las comunidades. La compañía empezó a minar el territorio sembrando explosivos de diferente tamaño y poder. Además, ofreció dinero y servicios a las comunidades de Pakayaku, Saimi, Jatún Molino y Canelos. Para febrero de 2003, la CGC había entregado aproximadamente 350 000 dólares para la construcción de obras en esas comunidades (Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2004). La estrategia fue coordinada desde 2001 por un equipo de científicos sociales de la firma Daymi Service SA, contratada por la CGC bajo la fachada de ser una firma encargada de crear herramientas de comunicación entre comunidades (Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2004).

Hacia octubre de 2002, mostrando interés por las estrategias de autonomía del pueblo, los dirigentes de la CGC se acercaron a Marcelo Santos, secretario de gobierno, para entregarle una propuesta de desarrollo alternativo. Los sarayaku aprovecharon esta reunión para expresar su descontento por la forma en que el gobierno había invitado a los representantes de la empresa sin consultarles. Se quejaban ante estos de que días antes hubieran firmado un acuerdo de exploración del territorio con una organización paralela: la Comunidad de Independientes de Sarayaku. Con esta última acción, la empresa acudió a una estrategia que resulta habitual en los estudios de caso de este libro y otros conflictos socioambientales en territorios indígenas. Así, desestimaba el sistema de toma de decisiones del pueblo y excluía a sus representantes legítimos, quienes defendían la decisión general de no permitir la explotación petrolera en su territorio.

En noviembre de ese mismo año, la empresa inició una campaña para culminar la fase de exploración e iniciar la de explotación del Bloque 23. Los sarayaku decidieron entonces romper su comunicación con la empresa, pues concluyeron que las invitaciones al diálogo eran vacías y que no había ninguna intención de escucharlos. La situación se agravó debido a la impavidez con que el Estado recibió los reclamos de la comunidad por la falta de consulta y participación en la discusión sobre el Bloque 23, sin mostrar voluntad de consultar el proyecto con los indígenas.

Durante el mismo mes la empresa avanzó cinco kilómetros dentro del territorio sarayaku. Como mecanismo de defensa, y usando las instancias institucionales que conocían, la comunidad acudió a la Defensoría del Pueblo para denunciar la presencia inconsulta de la empresa CGC

dentro de su territorio (Alerta Verde, 2006). El 28 de noviembre la Defensoría publicó una resolución que ordenaba que

ninguna persona, autoridad o funcionario podrá impedir el libre tránsito, circulación, navegación e intercomunicación de los miembros perteneciente a sarayaku por las tierras y ríos que ellos requieran y necesiten realizar en legítimo derecho. Quien obstruya, se oponga, impida o limite el derecho de libre tránsito y circulación a los miembros de esta comunidad estará sujeto a la imposición de penas y sanciones que establecen las leyes de Ecuador.⁸⁵

Esta orden respondía concretamente a las quejas de los habitantes ante el cierre del tránsito en el río Bobonaza, el cual, como se ha dicho, es el corazón del territorio del pueblo y la principal vía de comunicación entre este, las demás comunidades y el resto del país. El bloqueo se desarrolló con el apoyo del ejército, que construyó retenes en el río para impedir el paso de los sarayaku. La CGC también convenció a comunidades vecinas para que cerraran el paso. En una carta presentada por el pueblo sarayaku el 24 de junio de 2005 al entonces presidente de Ecuador Alfredo Palacio, denunciaban:

Luego que se comenzaron las acciones internacionales, personas particulares que viven en la población de Canelos, a orillas del río Bobonaza, provincia de Pastaza, a quienes se puede identificar como adictos, simpatizantes o beneficiarios de la empresa petrolera CGC, impiden incluso mediante violencia que los miembros de sarayaku transiten por dicho río, el cual ha sido ancestralmente la principal vía de acceso a nuestras comunidades desde la ciudad de Puyo.

Los efectos del cierre del río fueron múltiples. No solamente impidió a los habitantes del pueblo entrar y salir de su comunidad, sino que también imposibilitó la llegada de productos esenciales para su supervivencia. Por ejemplo, en la selva es imprescindible tener acceso a artículos como el suero antiofídico y con el cierre del río el pueblo sufrió desabastecimiento de este producto.

85 Defensoría del Pueblo de Ecuador, resolución del 28 de noviembre de 2002.

Un campo literalmente minado

Como explicamos en el capítulo 1, los territorios indígenas se convierten en campos minados no solo en sentido sociológico y metafórico. Algunas veces lo son en sentido literal, cuando los conflictos socioambientales dan giros violentos que involucran explosivos o minas antipersona. Así sucedió en Sarayaku en 2002.

Nueve años después, en su relato de los hechos en la audiencia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Patricia Gualinga se valió de un mapa para mostrar a los jueces el área extensa donde el lote concesionado a la CGC se sobreponía con el titulado a su pueblo y, dentro del lote, la zona que la empresa sembró de cargas de un explosivo llamado pentolita, que esperaba activar para buscar petróleo. Aunque en el mapa los explosivos aparecían a pocos centímetros de distancia, en la selva estaban enterrados a cincuenta metros uno del otro.⁸⁶

Casi una década más tarde, seguían enterradas 1,4 toneladas de explosivos sembrados por la CGC en 476 puntos del territorio. Ante la mirada atenta de los jueces, Gualinga resaltó áreas de color rojizo en su mapa, que los sarayaku llaman “zonas de exclusión”: espacios vedados, campos minados a los que los habitantes del pueblo no podrían volver.

La estrategia de minado venía de inicios de 2002. Para fines del año, la empresa se había comprometido a salir del territorio sarayaku. Ante su incumplimiento, los sarayaku retuvieron algunos trabajadores de la empresa, que fueron liberados el 12 de diciembre en consonancia con el acuerdo establecido con el gobierno y la petrolera (Melo, 2004). Cinco días después, la empresa volvió al territorio y continuó con los trabajos de exploración.

El 6 de enero de 2003, la CGC contrató una empresa de seguridad encargada de proteger los campamentos donde vivían sus trabajadores. Cinco días después, la empresa ignoró los linderos de su concesión e ingresó al centro del territorio indígena. Dado que, como veremos, los sarayaku tienen una visión holística del planeta, que sostiene una continuidad entre la naturaleza y los seres humanos, los efectos de las acciones de la compañía sobre el territorio fueron sentidos directamente por los miembros del pueblo. Dado que la selva es un ser viviente (*kawsak sacha*), que incluye a sus habitantes, atentar contra aquella es agredir a estos. Por ejemplo, con la construcción de una de las trochas de línea sísmica, la CGC atravesó un bosque sagrado que estaba a cargo del chamán

86 Las escenas quedaron registradas en el citado documental *Los hijos del jaguar*.

César Vargas, “anciano respetado que vive, por elección propia, solo y alejado del centro poblado” (Chávez y otros, 2005), y derribó un árbol de lispungo. Marlon Santi, presidente del pueblo, recuerda que “Vargas se sentía bien decaído, [le produjo] una psicosis emocional porque le quitaron parte de su vida, parte de su sabiduría, parte de su sueño porque un árbol también hace soñar” (De Castro Sánchez, 2008).

Los kichwas creen que cuando los espíritus abandonan el lugar sagrado “la naturaleza se va secando, los animales se van, se secan las lagunas” (Chávez y otros, 2005: 36). El impacto personal para Vargas también fue profundo. Como nos contó en el territorio sarayaku Sabino Gualinga, guía espiritual del pueblo, la familia de Vargas murió en poco tiempo: primero su esposa, luego él, luego sus dos hijos, y sobrevivieron solo sus dos hijas.⁸⁷

Algunos integrantes del pueblo sarayaku sufrieron ataques directos. “Durante todo este proceso hubo compañeros que fueron torturados. Cada familia, cada persona, cada joven tiene relatos muy personales de todo el sufrimiento que vivieron en esa época”.⁸⁸ El 25 de enero de 2003, cuatro jóvenes del pueblo fueron retenidos y posteriormente torturados por integrantes del ejército ecuatoriano. Los jóvenes hacían parte del campamento Paz y Vida Tiutihualli, y cuando fueron secuestrados estaban defendiendo su territorio pacíficamente. Fabián Frega, uno de los jóvenes, contó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que fueron retenidos en un campamento de la CGC ubicado en Chontoa. Los militares los golpearon y los amarraron sobre un hormiguero. Después de varias horas, los soldados y empleados de la empresa los llevaron a un cuartel de la policía en Puyo. En enero de 2003, integrantes del ejército trataron de violar a dos niñas sarayaku (Pueblo originario Kichwa de Sarayaku, Melo y CEJIL, 2009). Si bien la agresión sexual no se consumó, después del ataque los sarayaku tuvieron que ser más precavidos al momento de desplazarse por el territorio y optaron por movilizarse siempre acompañados.

Según veremos en la siguiente sección, fue por esta época que los sarayaku, ante la escalada de la violencia en su territorio, decidieron juridizar su lucha y acudir a los tribunales nacionales y al sistema interamericano. Como explicamos en el capítulo 1, la intimidación y aun los ataques contra la vida de los defensores ambientales, especialmente los indígenas, son un rasgo común de los conflictos socioambientales en América Latina (Global Witness, 2017). Sarayaku no ha sido la excepción, como

87 Entrevista con Sabino Gualinga, territorio sarayaku, Ecuador, 2012.

88 Entrevista a Patricia Gualinga, Quito, Ecuador, 2013.

narró Marlon Santi el 29 de febrero de 2005, durante una audiencia de seguimiento del caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington (Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2004). En su testimonio, Santi contó:

En la terminal de la ciudad de Quito fui interceptado por dos personas que me dijeron que dejara el caso sarayaku. Después de recibir golpes solo se habían llevado mi pasaporte, en el que estaba la visa para viajar a la Comisión Interamericana en Washington. Lo que me acuerdo, con un armamento me indicaron en la cabeza de mi persona diciendo que dejara el caso sarayaku, y que si no, iba a morir como perro.

Dijeron que era la última advertencia que hacían. Al día siguiente, tanto la embajada americana como el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador me otorgaron inmediatamente el pasaporte visado.

La CGC desplegó otra táctica, también habitual en este tipo de conflictos: desprestigiar a los líderes y la movilización contra los proyectos. En 2003, contrató a Radio MIA, la emisora de la provincia, para hacer *Yaku Tsumi*, un programa en el que se descalificaba a quienes se oponían a la explotación y divulgaba las virtudes del proyecto petrolero. Se transmitía de lunes a viernes de cinco a seis de la mañana, en lenguas kichwa y shuar, y era conducido por el Comité de Coordinación del Bloque 23 para la exploración y explotación de la sísmica 2D, CGC (Pueblo originario Kichwa de Sarayaku, Melo y CEJIL, 2009). A esa hora los sarayaku suelen tomar el té de la mañana y escuchar juntos la radio, mientras se preparan para comenzar el día. Todos oían la información del programa sobre los beneficios de la explotación, lo que generó confusión en las personas del pueblo por los mensajes contradictorios entre los medios de comunicación, que gozaban de cierta credibilidad, y los líderes de la movilización, quienes ante los supuestos beneficios monetarios de la explotación afirmaban con vehemencia: “La tierra es nuestra madre. Ni el valor del oro y el dinero se compara con la vida”.⁸⁹ A modo de anticipo de las estrategias de desinformación de la era de la posverdad, el programa radial de la empresa incluso anunció en una ocasión la muerte de los líderes del movimiento antipetrolero y dio el sentido pésame a la comunidad.⁹⁰ En un territorio donde los líderes pasaban largas tempo-

89 Entrevista a Corina Montalvo, Quito, Ecuador, 2013.

90 Entrevista a Patricia Gualinga, Quito, Ecuador, 2017.

radas selva adentro, o en viaje por el país o el mundo para difundir su causa, la información demoraba cierto tiempo en ser corroborada y la desinformación causaba impacto.

La etnicidad.gov y la juridización de la causa sarayaku

“Estábamos ahí, en medio de la selva, bloqueados por las mismas comunidades y los militares bajo todos los brazos que la empresa estaba moviendo toda su fuerza. Pedíamos auxilio a todos los que podían ayudarnos y así tuvimos los primeros contactos con las organizaciones”. Esto contó Patricia Gualinga a líderes indígenas de toda América Latina y a quienes los acompañábamos en una reunión en la casa de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), en julio de 2013.

Los contactos a que se refería Gualinga comenzaron por organizaciones nacionales y terminarían por incluir toda una red de apoyo global que hasta hoy sigue amplificando el mensaje sarayaku. Se trata de una verdadera red transnacional de activismo (Keck y Sikkink, 1998), que incluye pueblos y organizaciones indígenas, organizaciones de derechos humanos y ambientalistas, y activistas virtuales que se suman a campañas en momentos específicos del movimiento sarayaku. Algo particularmente llamativo y relevante de casi dos décadas del movimiento es que ha combinado de manera constante estrategias jurídicas y políticas que ilustran el proceso internacional que hemos denominado etnicidad.gov.

En efecto, el caso sarayaku se puede dividir en dos grandes frentes. El primero comprende una cuidadosa estrategia jurídica nacional e internacional, que ha girado alrededor de la defensa del derecho a la consulta y la autodeterminación del pueblo. El segundo incluye un plan político y de comunicaciones que el propio pueblo ha coordinado, y en el que ha contado con el apoyo de una red nacional y transnacional de activistas. Aunque los logros y el impacto considerables del caso se deben al entrelazamiento constante y al reforzamiento mutuo de las estrategias jurídicas y político-comunicativas, a los fines explicativos conviene analizarlas por separado.

La estrategia jurídica: de la escala nacional a la internacional

El recorrido del pueblo por las cortes y las instituciones de derechos humanos comenzó con la presentación de un recurso de amparo constitucional ante el juez primero de la sala civil de Pastaza, el 28 de noviembre de 2002. Después de aceptar la reclamación de los indígenas, el juez citó a una audiencia el 7 de diciembre del mismo año. El 29 de noviembre,

dictó una orden cautelar para detener cualquier acción que en última instancia afectara a los indígenas, lo que significaba paralizar el trabajo de la empresa en el territorio, especialmente la siembra de pentolita. Sin embargo, la intervención del juez fue ineficaz: la audiencia a la que citó nunca se celebró y sus órdenes no fueron cumplidas.

Pero, como sucede con frecuencia en el litigio estratégico, incluso un fallo ineficaz puede tener efectos positivos para la causa de un litigio de derechos humanos (Rodríguez Garavito, 2017; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2015). A raíz del recurso de amparo, se consolidó la alianza entre el pueblo sarayaku y el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), una de las ONG más reconocidas en Ecuador. El CDES acompañaría al pueblo durante gran parte del proceso jurídico que se desarrolló en las instancias nacionales e internacionales. Más adelante tomaría el relevo de la asesoría jurídica la Fundación Pachamama, representada por el abogado Mario Melo, quien estuvo en el caso desde sus inicios a través del CDES.

Tras el desacato de las providencias judiciales, el conflicto entre los indígenas y la empresa continuó. El 20 de enero de 2003, los representantes sarayaku se reunieron con el presidente de la República, Lucio Gutiérrez, y con Carlos Arboleda, ministro de Energía y Minas, en el Palacio de Carondelet. Como resultado de esa reunión, el gobierno se comprometió a realizar una visita a la comunidad para conocer de primera mano la situación.

La visita se llevó a cabo el 3 de febrero del mismo año. Tras esta, el gobierno creó una comisión jurídica que debía presentar un informe sobre el contrato que Ecuador había firmado con la CGC.⁹¹ En el breve proceso de revisión de la ejecución del contrato, la comisión comprobó que la CGC no había obtenido la autorización del pueblo para crear los pasos y servidumbres necesarios para la implementación del contrato. Y que la empresa había desconocido el sistema jurídico nacional, al desacatar la providencia del juez de Pastaza, deforestar una porción del bosque y sembrar pentolita (CIDH, 2010). A pesar de estos hallazgos, a mediados de febrero el gobierno decidió no continuar con la revisión del contrato entre la CGC y Petroecuador y, de esta forma, consentir su continuación.

91 La comisión estuvo conformada por tres funcionarios del entonces Ministerio de Energía y Minas (hoy subdividido en tres ministerios), el subsecretario de asuntos políticos del Ministerio de Gobierno, un abogado de la Conaie y uno de la OPIP (Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza), y un representante sarayaku.

El proceso jurídico de los sarayaku siguió entonces una ruta familiar en tiempos de globalización de los derechos humanos: ante la inacción del gobierno nacional, los líderes y los activistas decidieron internacionalizar el caso y acudir al sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). Además de continuar la colaboración con CDES, los sarayaku se acercaron al Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), especializado en procesos y litigios ante el SIDH.

El 24 de abril de 2003, el pueblo indígena presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para obtener protección urgente a través de medidas cautelares. Estas fueron concedidas el 5 de mayo a favor de Franco Viteri, José Gualinga, Francisco Santi, Fabián Grefa y todo el pueblo sarayaku. Entre las razones para otorgarlas se estableció que “al menos diez de sus miembros se encuentran desaparecidos desde el 26 de enero de 2003 y las niñas de la comunidad serían objeto de actos de hostigamiento por parte de miembros del ejército y civiles ajenos a esta”.⁹²

Si bien el gobierno de Ecuador respondió a la CIDH que las medidas de protección serían implementadas por el comando provincial de policía de Pastaza, no cumplió lo anunciado. Entre tanto, entró en juego un nuevo actor empresarial en el caso: en agosto de 2003, la compañía Burlington compró el 50% de los derechos del contrato sobre el Bloque 23. Burlington traía una historia reciente de conflictos con pueblos indígenas amazónicos, dado que en un bloque petrolero vecino (el 24) había desconocido a las autoridades del pueblo shuar, lo que llevó a un juez a prohibirle negociar con la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE) sin autorización de la Asamblea del pueblo. Ante el descalato del fallo, los dirigentes de la empresa enfrentaban un proceso penal.

Mientras el bloqueo persistía en la escala nacional, el proceso continuaba ante la CIDH, que llevó a cabo una audiencia sobre el caso el 16 de octubre de 2003. En esa reunión, los representantes del pueblo aportaron pruebas del incumplimiento de las medidas cautelares por parte del Estado, que no fueron refutadas por los apoderados del gobierno. La mala imagen internacional resultante molestó al gobierno ecuatoriano: tras la audiencia, el ministro de Energía y Minas dio declaraciones descalificadoras contra la CIDH, en las que alegó que los comisionados ni siquiera conocían el país. Con esto se inició el vaivén entre la presión internacional y nacional que caracterizaría al conflicto sarayaku desde

92 Medidas cautelaras adoptadas por la CIDH en 2003, disponibles en www.cidh.org/medidas/2003.sp.htm.

entonces. En un típico “efecto búmeran” (Keck y Sikkink, 1998), las acciones del pueblo en la escala internacional repercutirían en el ámbito nacional y generarían presión sobre los gobiernos ecuatorianos.

El 23 de abril de 2004, en medio del debate sobre la ejecución de las medidas cautelares, uno de los abogados de CDES, José Serrano, fue atacado física y verbalmente, y amenazado de muerte, cuando se dirigía a una visita al territorio del pueblo.⁹³ Con esta acción, la violencia se extendió a quienes acompañaban el caso, circunstancia que provocó que la CIDH ampliara las medidas de protección a favor del CDES.

Con el aumento de la protección por parte de la Comisión, los sarayaku continuaron el itinerario al interior del laberinto procesal del sistema interamericano. El 5 de mayo de 2004 sus acciones pasaron de ahí a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), que dos meses después aceptó dictar medidas provisionales de protección para el pueblo y sus abogados.⁹⁴ En palabras de la Corte IDH, Ecuador tenía que adoptar “sin dilación, las medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal de los miembros del pueblo indígena kichwa de Sarayaku y de quienes ejercen su defensa en los procedimientos requeridos ante las autoridades”. Aunque las medidas provisionales de la Corte tienen un mayor nivel de obligatoriedad para los Estados que las medidas cautelares de la Comisión, el gobierno ignoró también la orden de la Corte. En diciembre del mismo año, los abogados de los sarayaku solicitaron a la Corte IDH estudiar el caso a fondo, petición aceptada por el organismo. Con ello, el litigio alcanzó la máxima instancia judicial interamericana y se convirtió en uno de los pioneros del aterrizaje regional del proceso global de difusión de los derechos indígenas en general, y de la institución de la consulta previa en particular, que analizamos en los capítulos anteriores bajo el concepto de *etnicidad.gov*.

El litigio ante la Corte: Sarayaku y el giro hacia la *etnicidad.gov* en el Sistema Interamericano

El caso ante la Corte IDH tomó ocho años, lo que suelen durar los procesos ante esa instancia. Tras el largo trámite documental, llegó finalmente la etapa de juicio oral el 6 de julio de 2011. La audiencia ante la Corte

93 Véase <www.ilacta.org/organiz/coms/com572.htm> (consultado: 9/12/2017).

94 Las medidas provisionales, de manera similar a las medidas cautelares que otorga la CIDH, son órdenes dadas al Estado para que tome medidas inmediatas de protección a favor del solicitante.

comenzó de una manera poco usual: los sarayaku llegaron con tambores e instrumentos de viento para preparar el lugar espiritualmente y garantizar el buen desarrollo de la sesión. “Hemos venido desde lejanas tierras de Sarayaku, del río de maíz, nosotros somos descendientes del jaguar, hijos de Amazan Guaruna, hijos del mediodía”, dijo José Gualinga, presidente del pueblo sarayaku, al comenzar la audiencia. En esa ocasión, los líderes recalcaron una vez más, en la voz de Ena Santi, que

no queremos que ingrese la petrolera porque Sarayaku es nuestro territorio, es la herencia de nuestros hijos. Tenemos miedo de que haya contaminación. La actividad petrolera hasta ahora no ha beneficiado a ningún pueblo indígena, más bien los ha afectado. En el nororiente [de la Amazonía] está el vivo ejemplo de la exterminación de muchos pueblos, nosotros no queremos ese destino para el nuestro.⁹⁵

En aquella primera audiencia fue evidente lo que hemos llamado el efecto de desplazamiento de la consulta previa: el reemplazo parcial de las discusiones de fondo (sobre la diferencia cultural, la autodeterminación política, la concepción del territorio y otros reclamos históricos indígenas) por discusiones procesales sobre la consulta. Si bien el reclamo por la protección de la vida y el territorio colectivos era frecuente en las intervenciones de los líderes indígenas, venía entrelazado con el lenguaje dominante de las reglas jurídicas de la consulta. A lo largo de la audiencia, los testimonios y los alegatos de los sarayaku tendían a la constatación de los elementos procesales del caso: si se había consultado el título antes de ser entregado a la CGC, si se habían cumplido los elementos establecidos en el contrato de exploración, si se habían cumplido las instancias nacionales antes de acudir a un escenario internacional.

La segunda audiencia del caso fue igualmente inusual. En esta ocasión fueron los magistrados quienes viajaron hasta el territorio sarayaku, a orillas del río Bobonaza, en medio de la zona minada por la CGC. El 21 de abril de 2012, Diego García-Sayán, entonces presidente de la Corte IDH, y la jueza Radhys Abreu llegaron a la selva amazónica. Era la primera vez que la Corte visitaba el territorio de un pueblo indígena cuyo caso tenía en estudio. De hecho, las visitas en terreno suelen ser una excepción dentro del procedimiento de la Corte IDH. Como sucedió con otros pasos del proceso, la importancia y

95 Para el testimonio completo, véase <www.youtube.com/watch?v=gqgrHYQAFkU> (consultado: 16/1/2018).

la estrategia innovadora del pueblo y sus abogados llevaron a que la Corte se saliera del guion convencional e hiciera esta visita antes de tomar la decisión.

Para José Gualinga –Tayak Apu (“presidente”) sarayaku–, la visita de la Corte tuvo no solo una importancia jurídica, sino también histórica y espiritual. Según Gualinga, el pueblo sarayaku había esperado ese momento desde que los Tayak, fundadores del pueblo, tomaron ayahuasca y soñaron que un día llegaría un grupo de sabios al territorio para ayudarlos a solucionar sus problemas (Melo, 2016).

El momento culminante de la audiencia, que terminó de marcar el sentido de la sentencia que la Corte dictaría en junio del mismo año, corrió por cuenta de Alexis Mera, secretario jurídico de la Presidencia de la República que asistía en representación del gobierno de Rafael Correa. Cuando la Corte le dio el turno de intervenir, Mera declaró:

Todas las cosas que se han denunciado, todos los testimonios, todos los actos invasivos que se produjeron en 2003, el gobierno no los quiere reeditar. El gobierno considera que hay responsabilidad del Estado en los sucesos del año 2003. Por lo tanto, el gobierno reconoce la responsabilidad de todos los actos que se produjeron. Los actos invasivos, los actos de las fuerzas armadas, los actos en pos de la obstrucción de ríos son temas que condenamos como gobierno y que creemos que tienen derecho a la reparación. Por lo tanto, yo invito a la contraparte a que nos sentemos a tratar de hablar de las reparaciones. Toda acción que haya que efectuar en la comunidad, el Estado está dispuesto a realizarla. Esto lo digo de la manera más frontal.⁹⁶

Pese a la declaración alentadora, el Estado mantuvo su tradicional ambigüedad. Ese mismo día, mientras Mera aceptaba la responsabilidad estatal, el presidente Rafael Correa descalificaba públicamente la movilización sarayaku en su programa televisivo sabatino, *Enlace ciudadano*. Correa afirmó que el caso era una invención de organizaciones ecologistas internacionales que se oponían al desarrollo del país, tan solo “una creación de ‘gringuitos’ con la panza bien llena [que tratan] de hacer aquí lo que nunca han logrado en sus respectivos países” (Publimetro, 2012).

96 Declaraciones de Alexis Mera, transcripción disponible en <inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=505:cronica-de-la-historica-visita-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-al-pueblo-kichwa-de-sarayaku&catid=74:inredh&Itemid=49>.

La proclama del presidente frente a los miles de ecuatorianos que seguían semanalmente su programa era parte de una persecución más amplia que Correa había desatado contra el activismo indígena y ambiental, al que calificaba como la “izquierda infantil” y que contrastaba con la que, a su criterio, era la izquierda madura que él encabezaba, la que apostaba al crecimiento económico redistributivo a través del extractivismo en todo el territorio nacional, incluso en la Amazonía. Por los mismos meses de la audiencia de la Corte IDH en el territorio sarayaku, esto decía Correa en una entrevista a la revista *New Left Review*:

Es una locura decirles no a los recursos naturales, como lo está proponiendo una parte de la izquierda: no al petróleo, no a la minería, no al gas, no a la energía hidroeléctrica, no a las carreteras. Esta es la izquierda infantil, que termina legitimando a la derecha. En la tradición socialista clásica, yo no sé dónde Marx, Engels, Lenin, Mao, Ho Chi Minh o Castro le dijeron no a la minería o los recursos naturales. Esta es una novedad absurda, pero es como si se hubiera convertido en una parte fundamental del discurso de la izquierda. Es aún más peligrosa porque viene de gente que supuestamente habla el mismo lenguaje. Con tantas restricciones, la izquierda no será capaz de ofrecer ningún proyecto político viable (Correa, 2012).

Los dardos del presidente contra los sarayaku y contra las luchas indígenas y ambientalistas que ellos representaban recuerdan que, aun cuando se juridicen y lleguen hasta las instancias más altas como la Corte IDH, los conflictos socioambientales en los campos minados son también disputas políticas. Y que las luchas más fructíferas de los pueblos indígenas en el contexto de la globalización neoliberal son aquellas que combinan no solo las escalas nacional y global, sino también las estrategias jurídicas con la movilización política. Así lo hizo el pueblo sarayaku, como veremos en la siguiente sección.

Más allá del derecho: la movilización política del pueblo sarayaku

El repertorio de estrategias políticas

Una de las primeras cosas que nota quien visita el territorio sarayaku es el trabajo organizativo del pueblo. No se puede llegar a él sin invitación de las autoridades representativas de la comunidad. El transporte en avioneta desde Puyo, o en lancha por el río, es coordinado eficientemente

por una agencia de propiedad colectiva de los sarayaku. Una vez en el territorio, las cosas fluyen según lo programado, y cada quien cumple su tarea con tanta puntualidad como precisión.

Con la misma competencia organizativa, los sarayaku han desplegado su estrategia de movilización política a lo largo de casi tres décadas. Además de incidir en la protección de su territorio, la estrategia ha llegado a repercutir notablemente en el movimiento indígena ecuatoriano en general.

El pueblo recurrió a un repertorio amplio de tácticas. En primer lugar, realizaron acciones de resistencia directa como marchas y movilizaciones. En el corazón de la selva, los sarayaku fundaron los campamentos de Paz y Vida, grupos de 60 a 100 indígenas que buscaban los campamentos de los trabajadores de la CGC y del ejército para pedirles que no destruyeran a su madre, la naturaleza. Los campamentos, en los que participaban hombres, mujeres y niños, fueron una estrategia de movilización pacífica que, ante la ausencia de protección estatal, trataba de evitar la intromisión inconsulta de la empresa. Sin embargo, como relatamos antes, se encontraron con la resistencia armada del ejército y los trabajadores de la petrolera.

Los sarayaku también sembraron una frontera de vida para proteger su territorio: una barrera de flores que lo bordeaba cual cerca. Así, plantaron cada 4 kilómetros, a través de los 2800 de diámetro que tiene su parcela, un árbol de flores que simbolizaba la vida protegida al interior de su tierra (De Castro Sánchez, 2008).

En tercer lugar, para visibilizar su lucha, crearon un sistema de comunicación directa con diferentes personas que podían interceder por su causa. El archivo de correspondencia de los sarayaku incluye conversaciones con líderes políticos nacionales e internacionales. Por ejemplo, escribieron directamente a los presidentes de Ecuador, al canciller argentino y a los directivos de la CGC. Durante una vista a Buenos Aires en octubre de 2004, una comisión del pueblo sarayaku le pidió una reunión a Santiago Soldati –presidente de la Sociedad Comercial del Plata, la mayor accionista de la CGC– para hablar sobre las violaciones a los derechos humanos que la empresa venía cometiendo en su territorio. Aún hoy, algunos de los delegados del pueblo sarayaku a Buenos Aires recuerdan con satisfacción la idea, en ese entonces poco practicada, de presionar a los inversionistas, estrategia que hoy en día es usada por otros pueblos indígenas y comunidades que buscan incidir sobre empresas multinacionales.⁹⁷

97 Entrevista con Holger Cisneros, expresidente del pueblo sarayaku, territorio sarayaku, Ecuador, 2012.

En cuarto lugar, y utilizando tempranamente las herramientas de internet, el pueblo sarayaku diseñó varios portales para informar sobre su situación a las personas que seguían su caso, hacer las denuncias necesarias sobre lo que iba ocurriendo en la Amazonía, y promover movilizaciones y estrategias de resistencia.⁹⁸ Como consta en su blog, “el propósito es explicar al mundo la vida, la visión, la filosofía y los acontecimientos más destacados que enfrenta el pueblo de sarayaku” (Pueblo Sarayaku, s.f.). Esta estrategia, que puede parecer obvia en retrospectiva, fue en su momento una innovación en el repertorio de la movilización indígena. De hecho, las páginas virtuales mostraban el contraste entre esta comunidad y la empresa transnacional, pues mientras muchas de las acciones de la compañía eran opacas, los indígenas hacían pública toda la información para conseguir más aliados a su causa.

Los sarayaku también innovaron en la realización de piezas informativas. Por un lado, produjeron documentales que retratan la vida cotidiana de su pueblo y cómo se construyó, en la escala global, una estrategia para protegerla.⁹⁹ Por otro lado, se hicieron expertos en estrategias de comunicación ante los medios. Las ruedas de prensa fueron cada vez más frecuentes. Regularmente enviaban comunicados a los medios para hacer pública su historia, y poco a poco los micrófonos, las cámaras y los periodistas se volvieron parte habitual del entorno de la comunidad.

Para llevar a cabo estas estrategias, los sarayaku se articularon no solo con otros pueblos indígenas, sino también con organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos que se convirtieron en aliados y megáfonos de su causa dentro y fuera de Ecuador. Sin pretender hacer una lista exhaustiva, además de los asesores jurídicos cercanos del CDES y la Fundación Pachamama, el pueblo sarayaku trabajó junto con Acción Ecológica y el Comité Andino de Servicios, organizaciones ecua-

98 Véanse <www.frontieredevie.net/es/vidacotidiana.htm>, <www.sarayaku.com>, <es.globalvoices.org/2013/01/07/ecuador-documental-descendientes-del-jaguar-gana-premio-national-geographic>, <tayjasaruta.wordpress.com/el-pueblo-de-sarayaku>.

99 Eriberto Gualinga es un líder del pueblo sarayaku y el documentalista que hizo que la travesía de su comunidad fuera internacionalmente reconocida. Entre sus producciones se destacan *Soy defensor de la selva* (disponible en <www.youtube.com/watch?v=gvYwTmO6gZM>) y el citado documental *Los descendientes del jaguar*. Inspirados en la idea de Gualinga, nosotros produjimos *Sumak Kawsay*, el mencionado documental sobre el caso, con énfasis en su estrategia jurídica.

torianas que en diferentes momentos lo apoyaron con tareas específicas. Por otra parte, y gracias a los constantes viajes a los Estados Unidos de sus representantes y la afinidad temática de su proceso, los sarayaku crearon alianzas con Amazon Watch, Amnistía Internacional y EarthRights International. En conjunto con estas organizaciones, los indígenas lograron proyectar su causa más allá del sistema interamericano (frente al cual estuvieron representados por CDES, Pachamama y CEJIL), presentándola como un caso emblemático de los efectos de la explotación de recursos naturales en la Amazonía, el pulmón del mundo. En Europa, los sarayaku se unieron a Paroles de Nature, alianza lograda en parte gracias a que Sabina Gualinga, aliada del pueblo, es de nacionalidad belga. Esto posibilitó la llegada del mensaje al viejo continente.

Dentro de su estrategia de redes, los sarayaku también se unieron a otros pueblos indígenas que adelantaban campañas de defensa de su territorio. Vale la pena mencionar, por ejemplo, que el pueblo sarayaku se unió con la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica), alianza esencial para hacer transversal la oposición a la CGC en toda la región.

Pero estas redes se extendieron más allá de las fronteras ecuatorianas con otros pueblos que tenían causas similares. Gracias al protagonismo que tuvieron estos casos en el sistema interamericano, los sarayaku se unieron con tres pueblos indígenas paraguayos que también habían ganado sus casos en la Corte: las comunidades de sawhoyamaxa, yakye axa y xákmok kásek. Estos pueblos habían logrado recuperar tierras entregadas por el Estado paraguayo a representantes de empresas agroindustriales para sembrar soja o ampliar sus proyectos de ganadería extensiva. El trabajo que hizo el pueblo sarayaku con estas comunidades quedó consignado en una declaración firmada en septiembre de 2013 en el Chaco Paraguayo. Con la asesoría de Dejusticia –centro de investigación-acción que ha trabajado con pueblos indígenas a lo largo de las Américas, del que hacemos parte– esta alianza buscaba compartir aprendizajes de los pueblos en los procesos de solicitud de sus derechos ante el sistema interamericano. En las conversaciones que sostuvimos tanto en el territorio sarayaku como en los de los tres pueblos paraguayos, fue central la pregunta sobre cómo impulsar el cumplimiento y la implementación de las decisiones de la Corte. En virtud de la experiencia que ya habían tenido en Paraguay, los sarayaku constataron que la victoria jurídica en el plano interamericano no significaba mayor cosa si no se hacía un seguimiento continuo de su cumplimiento por parte del Estado.

La incidencia del caso sobre el movimiento indígena, la política y la Constitución ecuatorianas

La causa sarayaku fue fundamental en el proceso que llevó a la organización de movimientos sociales como la Conaie y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confenaie). Si bien la historia de esas dos organizaciones va más allá de esta lucha, ambas se cruzaron con ella constantemente.

La Conaie es una de las organizaciones indígenas más robustas y antiguas de toda América Latina. Fue creada en 1986, como resultado de la articulación de la Confenaie y Ecuarunari, las dos organizaciones de carácter regional más grandes de Ecuador, que habían adelantado el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas en dos zonas fundamentales del país: los Andes y la Amazonía. La Conaie alcanzó visibilidad nacional cuando en 1990 lideró un paro que provocó el cierre de todo el comercio en varias ciudades de Ecuador durante una semana (Yashar, 2005).

Desde su fundación, la Conaie ha tenido en su agenda dos puntos fundamentales. Por un lado, el reconocimiento de la existencia de un Estado plurinacional en el cual los indígenas tuvieran una participación directa. Por otro, la defensa de los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas.

En cuanto a la Confenaie, esta organización nacional surgió de un proceso de consolidación de organizaciones regionales que datan de los años setenta. Como respuesta a la expansión de las petroleras en la Amazonía, específicamente en la región donde habitan los sarayaku, se creó en 1970 la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP). Esta fue central en la mencionada marcha de 1992, que terminó con la titulación de territorios a favor de los pueblos indígenas.¹⁰⁰ (Además de adjudicar a los sarayaku la propiedad colectiva de su territorio, el gobierno tituló 19 bloques diferentes a los pueblos indígenas amazónicos.) Casi dos décadas después, en 1989, la OPIP se unió a la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN), la Asociación Independiente del Pueblo Shuar y la Jatun Comuna Aguarico para crear la Confenaie, con el objetivo principal de proteger a los pueblos indígenas de todos los proyectos de explotación de recursos naturales que se estaban desarrollando en la selva amazónica (Yashar, 2005).

100 Entrevista con César Cerda Vargas, expresidente de la OPIP, Puyo, Ecuador, 2012.

La articulación local, regional y nacional de organizaciones indígenas en las que se insertó el pueblo sarayaku ayudó a que su causa se convirtiera en una de las banderas del movimiento nacional. Además, algunos de los líderes del pueblo sarayaku han participado en la dirigencia de estas organizaciones. Por ejemplo, Franco Tulio Viteri, expresidente del pueblo sarayaku, fue director de la Confenaie. La trayectoria de Marlon Santi ilustra claramente la contribución de la lucha sarayaku al movimiento social indígena, a la Constitución ecuatoriana y al partido indígena. Como nos comentó Santi en medio de la cancha de fútbol del territorio sarayaku mientras los niños del pueblo jugaban un partido bajo el sol abrazador de junio, su llegada a la coordinación nacional de la Conaie en 2008 fue resultado, en buena medida, de su liderazgo previo en el caso sarayaku.¹⁰¹ En 2016, el propio Santi llegaría a ser coordinador del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, el principal partido político ecuatoriano. Tanto desde la Conaie como desde Pachakutik, Santi fue una de las cabezas visibles de la resistencia a la política extractivista del expresidente Correa y, por tanto, uno de los blancos frecuentes de los señalamientos públicos de Correa contra la “izquierda infantil” en general y contra el movimiento indígena en particular.

De modo que lo que comenzó como una lucha local en una esquina de la Amazonía terminó siendo una causa nacional, que incidió profundamente en la agenda y las estrategias del movimiento indígena ecuatoriano, y en su enfrentamiento con los gobiernos que, desde izquierda y derecha por igual, impulsaron políticas económicas que continuaban la dependencia nacional de los ingresos petroleros. En parte por efecto del caso sarayaku, la institución de la consulta previa y la resistencia al extractivismo terminaron siendo parte integral de la movilización indígena ecuatoriana a comienzos del siglo XXI.

La influencia del caso no se limitó a la política, sino que también es visible en la Constitución ecuatoriana de 2008. La Conaie y Pachakutik fueron la correa de transmisión de las ideas de *sumak kawsay* (buen vivir) y de la naturaleza como sujeto de derechos, que los sarayaku y otros pueblos venían defendiendo en sus campañas contra la exploración petrolera y pasaron a ser parte de la Constitución nacional en la Asamblea Constituyente de 2008, en la que el movimiento indígena tuvo un impacto notorio.¹⁰²

101 Entrevista con Marlon Santi, expresidente de la Conaie y del pueblo sarayaku, territorio sarayaku, Ecuador, 2012.

102 Íd.

Fue en la referida Constituyente, y alrededor de la figura de la consulta previa, que se dio el primer enfrentamiento público entre el gobierno de Correa y el movimiento indígena. Aunque el gobierno –en buena medida por el influjo del vicepresidente Alberto Acosta, ambientalista y simpatizante de la causa indígena– promovió la incorporación del buen vivir y la titularidad de derechos de la naturaleza en la Constitución, se mostró tenazmente contrario a reconocer cualquier capacidad de decisión de los indígenas sobre la explotación de recursos en sus territorios. La posición de Correa era clara: “los recursos naturales son bienes públicos, propiedad pública, y no podemos permitir que pequeñas comunidades, sin importar su legitimidad histórica, tengan la última palabra sobre su uso” (Correa, 2012). El resultado en la Constituyente fue el mismo que en el interior de la OIT cuando se discutió el Convenio 169: el estándar regulatorio finalmente adoptado en la Constitución fue la consulta, no el consentimiento previo.

Como vimos en el capítulo anterior, los pueblos indígenas alrededor de América Latina desplegaron estrategias jurídicas y políticas que terminaron expandiendo el significado y la protección ofrecida por la institución de la consulta previa. El caso sarayaku y la movilización indígena ecuatoriana son una ilustración clara de ese proceso de ampliación del significado inicial y restringido de la consulta –que estaba alineado con la concepción del multiculturalismo neoliberal– hacia una concepción más amplia y cercana a lo que hemos llamado multiculturalismo contrahegemónico.

En efecto, la eficaz invocación del movimiento indígena del derecho a la participación y la consulta con poder de decisión (esto es, el consentimiento previo) como requisito para la explotación de recursos y la expedición de leyes que afectan a sus pueblos se convirtió en una herramienta poderosa en la resistencia indígena contra la política económica del expresidente Correa, fundada en los recursos provenientes de la explotación petrolera. En ese sentido, el caso sarayaku ejemplifica el efecto emancipador de la consulta, que discutimos en el capítulo anterior y se vio encarnado en la desaceleración, cuando no en el bloqueo, de los proyectos extractivistas en territorios indígenas. De hecho, el uso y expansión de la institución de la consulta por parte de los pueblos originarios ecuatorianos fue un factor clave, junto con movimientos ciudadanos más amplios como el de oposición a la explotación petrolera en el parque Yasuní, para preservar la Amazonía ecuatoriana como territorio de conservación y biodiversidad.

Cuatro años después de la Constituyente, el activismo indígena-ambiental se había convertido en un obstáculo importante en los planes económicos y políticos del gobierno de Correa, como queda claro en sus

declaraciones en una entrevista reveladora con *New Left Review*, representativas de las que hacía rutinariamente ante los medios ecuatorianos:

En los debates sobre la ley de agua, la ley de minería y otros proyectos de ley, se estaba volviendo imposible discutir con Pachakutik. Su visión es fundamentalista y fuertemente influida por ONG extranjeras, que tienen un discurso ecológico distorsionado que no tiene en cuenta las grandes necesidades del pueblo ecuatoriano. El vicepresidente boliviano [Álvaro García Linera] acaba de escribir un libro sobre cómo las ONG son responsables colectivamente de la pérdida de soberanía estatal sobre amplias franjas de la Amazonía. Esta realidad no es ajena para nosotros en el Ecuador (Correa, 2012).

Además de ilustrar el rompimiento del gobierno con el movimiento y el partido indígena independientes, las palabras de Correa recuerdan lo que explicamos en el capítulo 1: que el “superciclo extractivista” de la primera década del siglo XXI en América Latina fue abrazado con igual entusiasmo por gobiernos de izquierda y de derecha. De ahí la alusión de Correa al libro de García Linera (*Geopolítica de la Amazonía*) que comentamos en dicho capítulo y que explicitaba el enfrentamiento del gobierno de Evo Morales contra el ambientalismo y el indigenismo posextractivista.

Como en los demás debates sobre el extractivismo y los derechos indígenas en otros países y regiones del mundo, el pulso político en Ecuador tuvo un componente jurídico central. Una vez más, en ese pulso fue protagonista la institución de la consulta previa, como veremos a continuación.

El regreso al derecho: el fallo de la Corte Interamericana y el debate sobre la regulación de la consulta en Ecuador

La sentencia y la disputa por su cumplimiento

Un tono expectante marcaba las respuestas de los miembros del pueblo sara-yaku a nuestras preguntas durante el trabajo de campo en su territorio a mediados de 2012. Tras la visita de la Corte IDH dos meses antes, se sabía que, después de nueve años desde que los sara-yaku decidieron llevar su queja al sistema interamericano, lo único que faltaba era el fallo del tribunal. Lo que se desconocía era que la decisión vendría rápidamente, el día después de nuestra partida del territorio. En efecto, el 27 de junio de 2012 la Corte IDH puso fin al litigio internacional y falló a favor del pueblo, al estaclear que

el Estado es responsable por la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural, en los términos del art. 21 de la Convención Americana, en relación con los arts. 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio del pueblo indígena kichwa de Sarayaku.¹⁰³

Además de ratificar el giro del derecho interamericano hacia el paradigma participacionista de la *etnicidad.gov*—que había comenzado con fallos como “Saramaka c. Surinam” (véase capítulo 2)—, la decisión de la Corte en “Sarayaku c. Ecuador” expandió el significado y la protección del derecho a la consulta. Con esto, la Corte se ubicó a medio camino entre el multiculturalismo neoliberal y el multiculturalismo contrahegemónico.

En primer lugar, los jueces sentenciaron que el derecho a la consulta hace parte de la costumbre internacional o derecho internacional consuetudinario, algo inédito hasta entonces en la jurisprudencia internacional (Brunner y Quintana, 2013). Esto quiere decir que, más allá de si han ratificado o no el Convenio 169, los Estados tienen la obligación de consultar con los pueblos indígenas las decisiones que los puedan afectar directamente. Aunque el estándar adoptado en la sentencia es el de consulta, no el de consentimiento, hay que recordar que en fallos anteriores como “Saramaka” la Corte había aclarado que se requiere el consentimiento del pueblo afectado en aquellos casos que pongan en peligro su supervivencia física o cultural (véase capítulo 2).

La Corte IDH dio seis órdenes puntuales al Estado para reparar al pueblo indígena por las violaciones a sus derechos. Tan importante como analizarlas es saber si han sido cumplidas, dado que, como muestra la literatura sobre cumplimiento de fallos en derechos humanos, con frecuencia hay una distancia considerable entre lo dictado por las cortes y lo que sucede en la práctica (Rodríguez Garavito, 2017).

En primer lugar, la Corte ordenó al Estado difundir la sentencia. Esta decisión es en sí misma una forma de reparación, en la medida en que fija los hechos y hace memoria de las acciones y omisiones del Estado y la empresa que violaron los derechos de los sarayaku. En este caso específico, el Estado tenía que publicar la sentencia con ciertas particularidades. La sentencia y el resumen oficial debían estar traducidos al kichwa. Este último

103 “Pueblo indígena kichwa de Sarayaku c. Ecuador”, sentencia del 27/6/2012, párr. 2, sección puntos resolutivos, fondo y reparaciones, disponible en <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf>.

debía estar traducido, además, al resto de las lenguas que se hablan en la subregión amazónica, con el fin de que consiguieran leerlo los indígenas que no pudieran hacerlo en español. El Estado debía publicar el resumen de la sentencia en el diario oficial y en un medio de circulación nacional, además de presentar el texto completo en una página web oficial. Por otra parte, el resumen de la sentencia debía difundirse de manera oral, por radio. Estas órdenes de difusión fueron cumplidas por el Estado casi un año después de haber sido promulgada la sentencia. No obstante, los anuncios se hicieron sin ser concertados con los sarayaku, por lo cual, aunque el Estado logró probar que había hecho las emisiones por radio, los sarayaku nunca pudieron escucharlas.¹⁰⁴ Esta falta de participación en las medidas de reparación muestra que, incluso después de la sentencia, continúa la disputa sobre la consulta y la participación indígenas en el conflicto sarayaku.

Como segunda obligación, la Corte ordenó al Estado establecer un proceso de formación para los militares, policías y funcionarios que tuvieran relación con los pueblos indígenas. Los cursos debían tener un enfoque general sobre derechos humanos y secciones precisas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esta orden fue cumplida en parte por el Estado, aunque ni el pueblo sarayaku ni el equipo de abogados que lo acompañan tienen certeza sobre cuántos cursos se realizaron, ni la cantidad de funcionarios que asistieron a ellos. Solamente están al tanto de un taller que realizaron el abogado Mario Melo y el líder sarayaku Marlon Santi con funcionarios de la policía en Quito. En ese taller discutieron con los policías la obligación estatal de proteger los derechos de los pueblos indígenas y la de no repetir un caso como este.

En tercer lugar, la Corte ordenó que el Estado reconociera públicamente su responsabilidad y ofreciera disculpas al pueblo sarayaku. Por los costos políticos que acarrearía esta decisión, el gobierno se negó por mucho tiempo a realizar tal acto y en cambio procuró que la decisión de la Corte pasara desapercibida. En un primer momento, el pueblo sarayaku pidió que fuera el presidente Correa quien encabezara la sesión y presentara excusas, pero Correa se opuso enfáticamente a la idea.

El gobierno organizó entonces un primer evento para presentar disculpas públicas, sin concertar con los sarayaku la forma, la fecha, los representantes, ni ninguno de los detalles que se debían tener en cuenta para su realización. El 14 de noviembre de 2013, Lenin Lara Rivadeneira, ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ofreció disculpas pú-

104 Entrevista con Mario Melo, Quito, Ecuador, 2016.

blicas en un video que se difundió por la cadena nacional de televisión. Al comienzo de la filmación, un anuncio en letras negras sobre fondo blanco sostiene que el gobierno difundía este mensaje porque había sido imposible llegar a un acuerdo con el pueblo sobre la forma en que se debían hacer las disculpas públicas.¹⁰⁵ Luego, el ministro abre su intervención con las siguientes palabras:

Extiendo un cordial saludo y cumpla con reconocer la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por la violación de los derechos a las garantías judiciales, consulta previa, propiedad comunal indígena, identidad cultural, vida e integridad personal en perjuicio del pueblo indígena kichwa de sarayaku.

Hay una pausa y el mensaje es traducido al kichwa. El ministro continúa explicando que la violación de los derechos del pueblo sarayaku se dio por las acciones de gobiernos pasados que permitieron la intromisión inconsulta de la empresa CGC en el territorio del pueblo sarayaku. Entonces aclara que no es responsabilidad del gobierno Correa lo que sucedió con el pueblo indígena, endilgando gaseosamente la responsabilidad de los hechos a los “poderes transnacionales que no podían ser enfrentados únicamente desde la resistencia local, sino que requerían nuevas estrategias que les permitieran evidenciar el abuso y hacer de él un tema de discusión nacional e internacional”. Después de cada una de las intervenciones del ministro, una voz hace la traducción del mensaje al kichwa.

Los sarayaku criticaron el video por ser un mecanismo unilateral que no tuvo en cuenta los intereses ni los objetivos que tenían los indígenas con la petición pública de disculpas. En palabras de los demandantes: “por la modalidad y contenido del acto, el mismo no cumple con su finalidad reparadora, e incurre en imprecisiones y afirmaciones que generan el efecto contrario”¹⁰⁶ (Sarayaku, 2013).

Al mismo tiempo que el pueblo se oponía al acto que había realizado el gobierno, este último presentó una consulta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que precisara si la obligación de presentar disculpas recaía sobre el presidente de la República directamente o si esta podía ser realizada por alguien más. La Corte determinó que el acto no tenía

105 Véase <www.youtube.com/watch?v=1rzN5eL_moE>.

106 Para el comunicado completo del pueblo sarayaku, véase <www.cejil.org/es/estado-ecuatoriano-realiza-acto-disculpas-publicas-sin-acuerdo-sarayaku>.

que ser encabezado por el presidente, pero sí por un alto mando gubernamental. No era admisible que fuera llevado a cabo por un funcionario que no tuviera la competencia para comprometer al Estado. Frente a esta respuesta, el pueblo sarayaku decidió no seguir ahondando en la discusión.

Finalmente, el 1° de octubre de 2014, más de dos años después de expedida la sentencia, el pueblo sarayaku obtuvo respuesta del Estado. Ese día, se llevó a cabo en territorio sarayaku el acto de petición pública de disculpas. El evento, como muchos de los que realiza el pueblo, inició con una ceremonia tradicional en la que los sabios y autoridades le dieron equilibrio al lugar. Casi dos décadas después de los hechos, el Estado iba a reconocer su responsabilidad y aceptar que no debió permitir la entrada inconsulta de la empresa a la selva amazónica.

Después de la ceremonia espiritual, se llegó al meollo del evento. Ledy Zúñiga, ministra de Justicia, había consultado con los indígenas el discurso que iba a leer y había llegado con ellos a un acuerdo sobre las palabras que diría. Si se iba a aceptar la responsabilidad, se tenía que hacer de la manera adecuada, recurriendo a códigos culturales que todas las personas asistentes pudieran entender. A pesar de ese proceso de diálogo entre las partes, la ministra incumplió el pacto al leer un discurso distinto al que habían concertado.¹⁰⁷ En el evento también participaron Lorena Tapia (secretaria de Ambiente), José Icaza (ministro subrogante de Recursos Naturales no Renovables), general Gustavo Aguilar (en representación del Ministerio de Defensa) y Cristian Espinosa (en representación de la Procuraduría General del Estado) (*El Universo*, 2014).

La cuarta orden de la Corte fue disponer que el Estado indemnizara monetariamente a los sarayaku. El pueblo se enteró del pago precisamente cuando estaba celebrando el primer año de la decisión judicial. En el Hotel Quito, durante la mencionada celebración por el aniversario de la sentencia, y en medio de una toma de chicha, la presentación de un documental y un panel académico del que hacíamos parte, los asistentes nos enteramos de que el Estado haría el pago. La alegría de las decenas de miembros del pueblo que se habían desplazado a la capital no podía ser mayor.

La forma como fue desembolsada y usada la indemnización es un precedente útil para otros litigios y conflictos. Esto es así porque, con frecuencia, los litigios tienen lugar cuando la violación del derecho a la consulta ya ha sucedido, el proyecto o la decisión inconsulta ya ha tenido efectos, y lo único que resta por hacer es reparar al pueblo afectado.

107 Entrevista a Mario Melo, 14/4/2016.

Como veremos en el capítulo 5, al estudiar el caso de la represa de Urrá en Colombia, las indemnizaciones pueden ser contraproducentes para los derechos de los pueblos si no son concertadas y no tienen en mente las prácticas culturales y económicas del pueblo involucrado.

En el caso de sarayaku, el dinero de la indemnización se invirtió de manera colectiva en dos proyectos. Por un lado, los sarayaku compraron dos aeronaves que les han permitido construir una pequeña empresa comunitaria de transporte. La empresa tiene el triple efecto benéfico de proveer una forma de transporte para que miembros de la comunidad se desplacen desde Puyo a su territorio, ser fuente de ingresos por ecoturismo y ayudar a regular la entrada de visitantes al territorio.

La otra parte del monto se invirtió en la creación de una escuela de fútbol para niños, con el fin de fortalecer los lazos en la comunidad. Hoy en día, en el territorio del pueblo sarayaku vive un profesor de ese deporte que se ocupa de la formación deportiva de niños y niñas. Por su parte, los adultos formaron un equipo que participa en la sexta división del campeonato nacional.¹⁰⁸

Las dos últimas órdenes de la Corte son las más exigentes, y las que el Estado ha incumplido por completo. La quinta consistió en que el Estado retirara los explosivos (pentolita) de la CGC que seguían enterrados en la selva. El Estado ha ignorado esta orden, con lo que sigue vulnerando derechos básicos de los sarayaku. Si no se logra retirar los explosivos, porciones importantes del territorio no podrán volver a ser habitadas. El riesgo de una explosión se mantiene latente, ya que no se sabe con precisión cómo y cuándo podría detonar la pentolita.

Aunque el Estado ha tenido varias reuniones con los sarayaku para coordinar un plan de extracción de los explosivos, este no se ha ejecutado. De hecho, uno de los puntos que más se discute es la factibilidad de extraer la pentolita, teniendo en cuenta el riesgo que representa su manipulación. El gobierno manifiesta incertidumbre sobre el procedimiento a seguir para extraerla del suelo. A la fecha solo han extraído aproximadamente 14 kilogramos de la casi tonelada y media que se encuentra enterrada en la selva.

La última orden de la Corte consiste en que el Estado debe

adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo,

108 Entrevista a Mario Melo, 14/4/2016, Quito, Ecuador.

en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades.¹⁰⁹

En vista de la comentada renuencia del gobierno de Correa ante las pretensiones de los movimientos indígena y ambiental, incluida la protección eficaz del derecho a la consulta, esta orden fue la más disputada, y la que encontró la resistencia más tenaz por parte del Estado. Por tratarse de la orden que crea obligaciones futuras de garantía general de la institución de la consulta, el debate sobre su cumplimiento pasó a ser parte de la disputa general entre el Estado y el movimiento indígena sobre cómo y cuánto proteger el derecho a la consulta –disputa que, como vimos en el capítulo anterior, es común en una u otra medida a todos los Estados latinoamericanos en tiempos de *etnicidad.gov*–. Veamos brevemente este debate antes de hacer un balance final de los efectos sobre los sarayaku de la figura de la consulta previa en general, y de la sentencia de la Corte IDH en particular.

El debate sobre la regulación de la consulta

Aunque por razones distintas al cumplimiento del fallo de la Corte IDH, el gobierno de Correa decidió regular por decreto los procedimientos de consulta con pueblos indígenas hacia la misma época en que fue dictada la sentencia en el caso sarayaku. El gobierno expidió el Decreto 1247 de 2012 con el fin de lanzar la Decimoprimer Ronda Petrolera, en la que ofreció aproximadamente 3,6 millones de hectáreas del territorio nacional para la explotación petrolera (*El Comercio*, 2012). Con esto, buscaba brindar seguridad jurídica a las compañías petroleras sobre cómo se harían en adelante las consultas en la Amazonía.

Las nacionalidades y pueblos indígenas ecuatorianos rechazaron la expedición del decreto porque no fue concertada con ellos y, por tanto, violaba el derecho a la consulta. La aplicación del decreto también desconoció ese derecho, porque en la consulta de la Ronda petrolera solo participó el 7% de la población y el 39% de las comunidades del área de influencia del proyecto. El proyecto de la Decimoprimer Ronda se inauguró el 28 de noviembre de 2012 y se extendió, después de varias prórrogas, hasta el 28 de noviembre de 2013.

109 Corte IDH, “Pueblo indígena kichwa de Sarayaku c. Ecuador”, 27/6/2012, sección X, puntos resolutivos, párr. 4, sección dispone, fondo y reparaciones.

La sentencia de la Corte IDH buscaba llenar el vacío de garantías legales que había facilitado los abusos cometidos en el caso sarayaku. Sin embargo, el vacío continuó con el Decreto 1247 de 2012, en tanto sus reglas estaban claramente por debajo del estándar de protección ofrecido aun por las interpretaciones más débiles del Convenio 169. En la práctica, el período posterior a la sentencia fue el de mayor tensión entre la administración Correa y el movimiento indígena, como muestran los siguientes dos episodios. El primero fue el enfrentamiento entre el gobierno y el movimiento indígena y ambientalista –uno de cuyos líderes resultó ser Alberto Acosta, exvicepresidente de Correa que había dejado el gobierno, como otros funcionarios, en protesta por el autoritarismo creciente del presidente– alrededor de la explotación de petróleo en el parque amazónico Yasuní. Debido a la importancia ecológica global de los bosques y la biodiversidad del parque, en 2007 el gobierno de Correa había lanzado una iniciativa novedosa: ofreció no abrir a la actividad petrolera una zona del parque (llamada Ishpingo-Tambococha-Tiputini, ITT) si la comunidad internacional pagaba a Ecuador 3600 millones de dólares, equivalentes a la mitad de lo que se estimaba que el país recibiría en regalías si se explotaba petróleo en dicha zona. Para esto, lanzó la iniciativa Yasuní-ITT y constituyó un fondo para recibir las donaciones esperadas. Sin embargo, seis años después, los aportes internacionales al fondo sumaban apenas 13,3 millones de dólares. Aduciendo la culpa y la indiferencia de los países ricos frente a la propuesta, y la necesidad de recoger los fondos de regalías para financiar programas sociales, en 2013 el gobierno anunció la cancelación de la iniciativa y la apertura del Yasuní a la explotación petrolera (Falconi Puig, 2013). Sin embargo, observadores independientes del proyecto señalaron que la responsabilidad por el fracaso había sido también del gobierno ecuatoriano, por haber otorgado seis concesiones petroleras en otras zonas del parque y en zonas vecinas a la ITT, así como respaldar planes de construcción de carreteras en el parque, todo lo cual hacía el proyecto Yasuní-ITT poco creíble y eficaz (Hill, 2013). El anuncio gubernamental desató un movimiento nacional de defensa de la vocación ecológica del parque y de la protección de su biodiversidad y los pueblos indígenas no contactados que habitan en él. Como en otras ocasiones, los sarayaku hicieron parte integral de este movimiento nacional, aprovechando la visibilidad y las redes internacionales construidas durante la defensa de su propio territorio. El movimiento intentó durante cuatro años convocar una consulta nacional para que los ecuatorianos decidieran el destino del parque, pero se encontraron con un poder Ejecutivo que interpuso todo tipo de obstáculos legales y administrativos, y cuya cabeza lo descalificaba con señalamientos continuos. El resul-

tado fue un empate político que quedó irresuelto tras el fin del mandato de Correa y continuó en la administración de su sucesor, Lenín Moreno.

El segundo episodio revelador del incumplimiento de la última orden de la Corte IDH fue la decisión del gobierno de cerrar la Fundación Pachamama, representante jurídica de los sarayaku. Con base en una ley que les daba poderes amplios para perseguir a sus críticos, las autoridades cancelaron la personería jurídica de Pachamama con el argumento de que integrantes de la organización habían participado en política al hacer parte del movimiento social contra la Decimoprimera Ronda Petrolera y supuestamente agredir a diplomáticos extranjeros (Servindi, 2013). Lo cierto es que esa agresión no ocurrió; el cierre de Pachamama fue la sanción por haber trabajado históricamente con los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana, haber ganado el caso sarayaku y cuestionado el decreto de regulación de la consulta. La arbitrariedad patente de la medida llevó al gobierno de Lenín Moreno a permitir la reapertura de la Fundación Pachamama a fines de 2017.

Los efectos de la lucha sarayaku por la consulta

Parecería un contrasentido estudiar la experiencia sarayaku en un libro sobre la aplicación del derecho a la consulta previa. Al fin y al cabo, en este caso nunca se surtió el proceso de consulta. Pero como hemos documentado a lo largo del capítulo, la idea y el reclamo de la consulta, y la juridización del caso que vino con ellos, han atravesado el conflicto sarayaku. En ese sentido, el caso es una clara ilustración de lo que la sociología jurídica llama “negociar a la sombra del derecho” (Mnookin y Kornhauser, 1979). Tras solo cuatro años del giro del derecho internacional hacia el modelo participacionista encarnado por el Convenio 169 de 1989, los sarayaku y sus aliados abrazaron dicho modelo desde 1993 para articular su estrategia de defensa del territorio, tejer una red nacional e internacional y negociar con el Estado ecuatoriano, todo bajo la sombra de la protección ofrecida por la nueva institución de la consulta. Al mismo tiempo que acudían a ella, expandían los límites iniciales del multiculturalismo neoliberal que predominó en el texto del Convenio 169, haciendo exigencias políticas y litigando ante las cortes para hacer valer una interpretación del Convenio más cercana al multiculturalismo contrahegemónico. De hecho, con base en la mencionada concepción holística de la naturaleza como red, los sarayaku articularon una visión de la consulta que expande incluso las fronteras de esta última aproximación. En su intervención ante el Tribunal de los

Derechos de la Naturaleza en la COP21 de París, José Gualinga sostuvo que si hay una continuidad entre naturaleza y humanidad, si la naturaleza es viviente, entonces también se debería consultar a esos otros seres vivientes. El juez indígena estadounidense Tom Goldtooth hizo eco a la idea desde la perspectiva de otros pueblos indígenas del mundo, y dejó planteada la pregunta al resto del tribunal: “¿cómo deberíamos consultar a la naturaleza?”.

Por todo esto, el caso sarayaku permite apreciar los efectos prácticos de la consulta y de la etnicidad.gov sobre los pueblos indígenas, a los cuales hicimos alusión en el capítulo anterior: los efectos de desplazamiento, dominación, equivocación y emancipación. En cuanto al primero, el estudio de caso muestra que las reivindicaciones sustantivas de los sarayaku –esto es, la defensa de la autonomía política, la diferencia cultural, el control sobre el territorio que habitan para preservarlo para la humanidad– con frecuencia fueron desplazadas parcialmente por peticiones procesales sobre las reglas y los protocolos de la consulta. En el trámite judicial de la causa, los objetivos ligados a la autonomía y a la protección del territorio tuvieron que ser traducidos en reclamos basados sobre la violación de los protocolos de participación que se derivaban del Convenio 169 y, más adelante, de la Constitución ecuatoriana de 2008.

Sin embargo, mucho más que en los otros estudios de caso presentados en este libro, los sarayaku lograron contener en buena medida ese efecto intrínseco del lenguaje jurídico y las reglas procesales, al basar su estrategia extrajudicial (es decir, su trabajo de comunicaciones y movilización política) en reclamos de fondo antes que en las formas de la consulta. De ahí que los ejes explícitos de casi todos sus pronunciamientos y materiales –desde los comunicados de 1993 hasta el documental de 2018 sobre el itinerario de la “canoa de la vida” de la Amazonía a París– sean los conceptos de *sumak kawsay* (buen vivir) y *kawsak sacha* (selva viviente).

Esta característica de la lucha sarayaku también moduló los efectos de dominación y equivocación que suelen tener los procesos de consulta. En cuanto al primero, aunque es evidente que las herramientas técnicas jurídicas les dieron influencia en el caso a los apoderados legales de los sarayaku a lo largo del tiempo, también es cierto que la estrategia jurídica estuvo subordinada a la lucha política y a las estructuras de decisión del pueblo. Como constatamos en los episodios del litigio que presenciarnos, especialmente en el proceso de implementación de la sentencia de la Corte IDH, los abogados de la Fundación Pachamama sirvieron más como intérpretes que como determinantes de los reclamos indígenas.

En cuanto al efecto de equivocación, fueron patentes los desencuentros entre los gobiernos sucesivos y los sarayaku, que se explican por los proyec-

tos económicos y políticos en choque y por la interpretación radicalmente distinta del significado de la consulta para las dos partes. Como vimos, la distancia y los equívocos se ampliaron con el tiempo, hasta llegar al enfrentamiento de los últimos años del gobierno Correa, que tenía un proyecto económico y social tan explícito como el de los sarayaku, pero de signo contrario. Por eso mismo, el efecto de equivocación fue mitigado a medida que avanzaba el caso: cada parte sabía y defendía su significado de la consulta, y sabía que esta interpretación la distanciaba cada vez más de la otra parte.

Finalmente, es evidente el efecto de emancipación del uso de la consulta en combinación con las estrategias mediáticas y políticas. A través de la invocación frecuente del derecho a la consulta, el pueblo sarayaku creó una estrategia jurídica y política para resistirse a la explotación de hidrocarburos dentro de sus tierras tituladas, a partir de una fusión entre el derecho occidental y el derecho propio. El derecho a la consulta funcionó como un escudo provisional frente a los planes del Estado y las empresas sobre su territorio, que fue sostenido con el apoyo de la constante movilización política local, nacional e internacional. Además, el litigio y la campaña política y mediática sirvieron como catalizadores del proceso de fortalecimiento organizativo sarayaku. Al interior del pueblo, alentaron la consolidación de sus estructuras organizativas y de toma de decisiones. En relación con otros pueblos y movimientos, sirvieron como detonante del movimiento indígena ecuatoriano y de las redes de activismo ambiental e indígena, tanto nacionales como transnacionales, que trascendieron los límites del caso y se convirtieron en la estructura de soporte para otras causas, como la inclusión de derechos indígenas y ambientales en la Constitución de 2008 y la protección del parque Yasuní.

Antes de cerrar, si bien nuestro foco analítico son los efectos *internos* de la consulta sobre los pueblos indígenas afectados, vale la pena mirar con algo más de detalle esos efectos *externos* del caso sarayaku sobre la política y el derecho, tanto ecuatorianos como internacionales. La movilización tuvo un impacto directo en la redacción de la carta constitucional ecuatoriana de 2008, que incorporó uno de los elementos centrales de la cultura sarayaku: el concepto de *sumak kawsay*¹¹⁰ o buen vivir. Para Cristina Gualinga, una de las maestras comunitarias del pueblo, este concepto “significa en kichwa la armonía entre todos”: entre todos los seres vivientes, y entre estos y sus prácticas diarias, desde la alimentación hasta

110 El concepto es explicado en extenso por miembros del pueblo en *Sumak Kawsay*, el video documental citado en este capítulo.

la convivencia en sociedad.¹¹¹ El pensamiento y la espiritualidad sarayaku no son dualistas. Para ellos, existe un continuo entre la naturaleza y las personas, entre la selva, sus habitantes y el resto del planeta. Por tanto, cualquier intervención que se haga sobre la tierra es una intervención que se hace también sobre el ser humano.

Como recordó José Gualinga en una conferencia en París durante la COP21, para los sarayaku la selva es un ser vivo, es una “selva viviente” (*kawsak sacha*). Los árboles y los demás elementos de la selva tienen una continuidad de vida con los animales y los seres humanos. La naturaleza “es como una red, una red que está conectada al ser humano [...] si eso se destruye [...] se destruye la madre y se destruyen todos”, explicó Gualinga. Y agregó:

Para nosotros, la selva está compuesta de diversos seres como nosotros, protectores del agua, de las montañas [...]. Es un todo, un hábitat, una casa [...] también están nuestros antepasados, en las lagunas, en los árboles, porque ahí es la morada [...] a eso nosotros lo entendemos como vivo [...]. La selva es viviente, los mares son vivientes, las montañas son vivientes, los glaciares son vivientes.¹¹²

Antes de que Alexander von Humboldt concibiera para la ciencia occidental a la Tierra como una “red de vida” tras visitar los Andes ecuatorianos a comienzos del siglo XIX (Wulf, 2017), los sarayaku y otros pueblos indígenas habían visto la selva así, como una red de vida. Y mucho antes de que la idea de la naturaleza como la “casa común” de la humanidad fuera propuesta en la encíclica *Laudato Sí* del papa Francisco –quizás el documento ecológico más influyente de los últimos tiempos–, los sarayaku y otros pueblos indígenas la habían vivido y aplicado a la defensa de la selva y otros ecosistemas.

El concepto de *sumak kawsay* fue central en todo el caso sarayaku y terminó por ser adoptado en la Constitución de Monte Cristi, la carta ecuatoriana de 2008. En términos de la Constitución, uno de los objetivos de la sociedad es lograr “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el

111 Entrevista con Cristina Gualinga, Quito, Ecuador, junio de 2013.

112 Para las declaraciones de Gualinga en la COP21, véase el documental *Kawsak Sacha*.

sumak kawsay".¹¹³ Por otra parte, y unido a este elemento, el art. 250 de la Constitución determina que:

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

De hecho, los representantes del pueblo sarayaku participaron activamente en el proceso de promulgación de la nueva Constitución.¹¹⁴ Marlon Santi y José, Félix y Patricia Gualinga asistieron a las asambleas e insistieron en que se incorporara en el nuevo texto constitucional el derecho a la consulta. Gracias a ellos, y al movimiento indígena en general, este se consagró por primera vez en la historia constitucional de Ecuador como un derecho independiente y colectivo de los pueblos indígenas. Entre otros derechos colectivos, el art. 57 de la nueva Constitución establece:

La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Tanto el concepto de *sumak kawsay* como la lucha sarayaku en general han tenido efectos directos y patentes sobre los movimientos internacionales por los derechos indígenas y el medioambiente. Para mencionar solo un ejemplo, el caso y el pueblo sarayaku fueron determinantes para el surgimiento del Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza, establecido por la Alianza Global por los Derechos de la Naturaleza. En parte

113 Preámbulo, Constitución Política de Ecuador, 2008.

114 Entrevista a Juan Auz, 19/4/2016, Quito, Ecuador.

por esa razón, la primera sesión del tribunal tuvo lugar en Quito en enero de 2014, durante la Cumbre Mundial de los Derechos de la Naturaleza. La segunda sesión coincidió con la COP20 en Lima en diciembre de 2014, y la tercera tuvo lugar en la COP21 de París, en diciembre de 2015. En París, uno de los casos de violación de derechos de la naturaleza que fue simbólicamente juzgado por los miembros del tribunal fue la apertura del Yasuní-ITT a la explotación petrolera. Durante la audiencia del caso, Patricia Gualinga fungió como uno de los testigos.¹¹⁵

Como vimos, por los mismos días la lideresa indígena navegaba por el Sena la canoa “Mensajera de la Vida” (*Kindy Chalkwa*). Y el mensaje de vida que dejó Gualinga al salir del río estuvo dirigido a los representantes de otros pueblos indígenas del mundo que habían llegado al Sena para la ocasión:

Nosotros tenemos que unirnos para luchar en contra de todo lo que está sucediendo. Es tiempo de romper los prejuicios que nos desunen. Es hora de la unión. Nosotros de la Amazonía, de India, de Indonesia, de todas partes del mundo tenemos que unir nuestras fuerzas y luchar, porque el destino y el futuro del mundo también es parte de nuestra responsabilidad. Nosotros somos responsables y si dejamos las decisiones en manos de los gobiernos nada va a funcionar. Tenemos que actuar ahora. Nosotros no tenemos tiempo para decir que otros lo deben hacer, es hora de hacerlo nosotros mismos.¹¹⁶

En una coincidencia que muestra cómo los conflictos sobre consulta previa se han venido multiplicando y entrelazando, otro de los casos juzgados por el mencionado Tribunal en París fue la construcción de la represa de Belo Monte, en la Amazonía brasileña. Y uno de los jueces fue Felício Pontes, el fiscal ambiental del estado brasileño de Pará cuya historia es el eje de nuestro estudio de caso sobre ese conflicto en el siguiente capítulo. Como veremos, sin embargo, en Belo Monte la suerte del caso, y del derecho a la consulta, fue muy distinta que en Sarayaku.

115 Para los detalles de la sesión del Tribunal en París, véase <therightsofnature.org/rights-of-nature-tribunal-paris> (consultado: 7/1/2018).

116 Véase <www.thethird-eye.co.uk/indigenous-voices-climate-change-arctic-amazon-portraits-by-sophie-pinchetti> (consultado: 7/1/2018).

4. La Amazonía brasileña, entre el agua y el fuego

La disputa por la represa de Belo Monte

Poco antes de los incendios en la Amazonía brasileña, cuyas imágenes dieron la vuelta al mundo a mediados de 2019, el presidente francés Emmanuel Macron propuso a su contraparte brasileña, Jair Bolsonaro, que los dos se reunieran con Raoní, el líder del pueblo indígena kaiapó. Quienes no hubieran seguido la historia de los pueblos indígenas y los conflictos por la tierra y los recursos en la Amazonía brasileña podrían haberse sorprendido por el hecho de que, en medio de la alarma mundial por la deforestación y las quemaduras en la selva, Bolsonaro hubiera descalificado con nombre propio al líder indígena de 87 años. El presidente de ultraderecha brasileño –cuyas políticas fueron responsables del aumento estrepitoso de la tala, los incendios y los ataques contra pueblos amazónicos– rechazó la invitación de inmediato. “No; él no representa a Brasil”, respondió Bolsonaro. “Y ni siquiera representa a su comunidad”.¹¹⁷

Quizás el presidente brasileño recordaba que Raoní había sido recibido con honores en París no solo por Macron, sino por varios presidentes franceses a lo largo de tres décadas, como embajador de los pueblos que han conservado para el planeta buena parte de la Amazonía brasileña, que constituye el 65% de la cuenca del gran río y produce el 20% del oxígeno del planeta, por lo cual se la conoce como “el pulmón del mundo”. O quizás alguien le había recordado a Bolsonaro el discurso breve pero certero que Raoní pronunció en noviembre de 2012, al salir del Eliseo tras reunirse con el exmandatario François Hollande:

Vine hasta aquí a conversar con el presidente de Francia.
Anteriormente el presidente de Brasil también me recibía. Ahora
[el expresidente] Lula y [la entonces presidenta] Dilma no me dejan

117 Véase “Bolsonaro se recusa de ter reunião com presença de líder indígena Raoní”, disponible en <g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/2019/07/01/bolsonaro-se-recusa-a-ter-reuniao-com-presenca-de-lider-indigena-raoni.ghtml>.

entrar allá para conversar con ellos. Ustedes me tienen que apoyar. Europa, Francia y todo el mundo me apoyan para preservar la Amazonía, la selva, los ríos. Solo quería decir eso. Un abrazo.

¿Por qué Raoní había prometido “declararle la guerra” a Dilma en 2012? ¿Por qué si el ultraderechista Bolsonaro era, en muchos sentidos, todo lo contrario al Partido de los Trabajadores de Lula da Silva y Dilma Rousseff, compartía con estos el rechazo a Raoní?

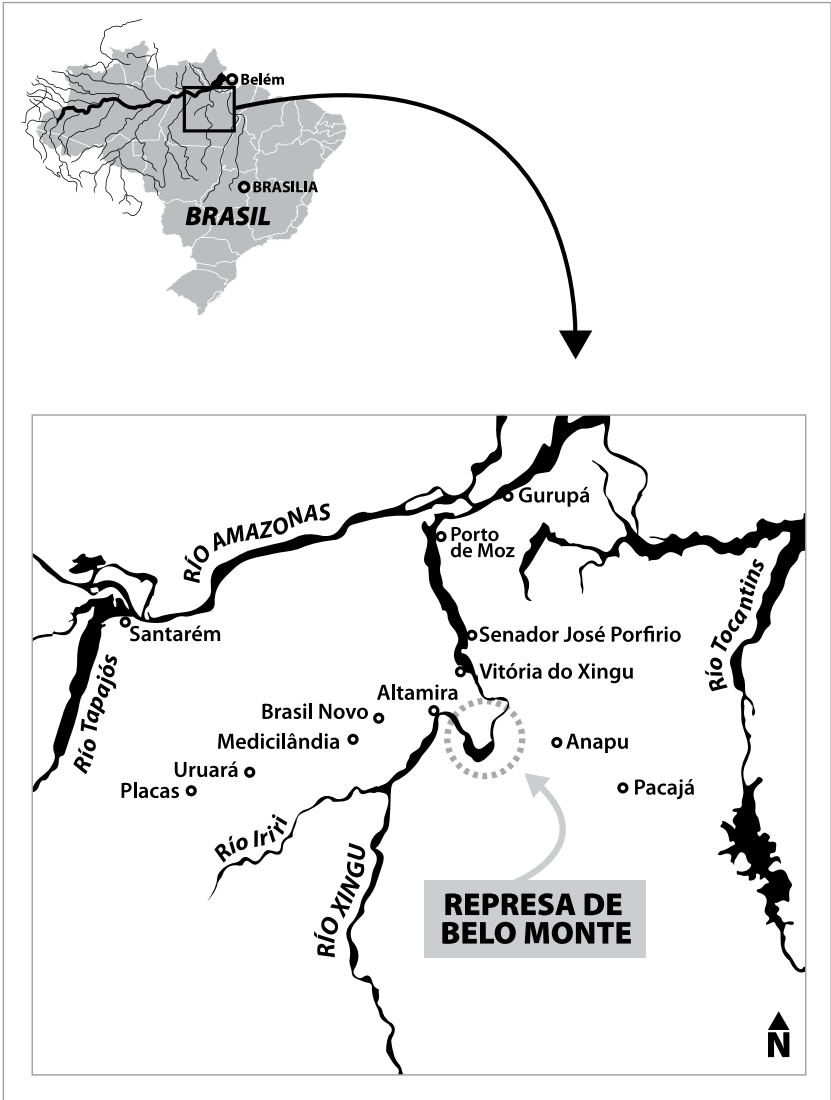
Buena parte de la respuesta está en la represa de Belo Monte, el megaproyecto al que se oponían los pueblos indígenas representados por Raoní y que ilustra las continuidades inesperadas entre las historias de la Amazonía bajo los gobiernos tanto de la dictadura como de la democracia, tanto de derecha como de izquierda. Historias que ilustran también los procesos políticos, jurídicos y culturales que caracterizan la era extractivista y la etnización de los conflictos socioambientales que analizamos en este libro.

En este capítulo tejemos los hilos de nuestro marco analítico a lo largo de la trayectoria del medio siglo que ha transcurrido desde que se formuló la idea de represar el río Xingú en el sitio en que hoy queda Belo Monte, en el estado de Pará (véase mapa). Nos detenemos en la década de los años 2010, que comprende parte del *boom* extractivista brasileño y el pico de los conflictos sociojurídicos sobre la consulta previa a los pueblos amazónicos. En este período, la represa fue finalmente construida, con lo cual la historia terminó con un resultado muy distinto al de sarayaku. También en ese período llevamos a cabo nuestro trabajo de campo, que comenzó con el viaje al sitio de la represa en 2012 –pocos meses después de comenzada la obra, cuando apenas se levantaba el primer dique– y siguió el recorrido laberíntico del caso dentro y fuera de Brasil hasta fines de la década, cuando la Amazonía comenzó literalmente a arder.

El camino hacia Belo Monte: de la dictadura a la democracia, de la Transamazónica a la represa

La “gran estrategia” sobre la Amazonía

Aunque resulte novedoso por su envergadura y visibilidad política, el proyecto Belo Monte encaja nítidamente en la historia de la Amazonía brasileña. Como han afirmado Hecht y Cockburn (2011) en su trabajo clásico de economía y ecología política de la región, las políticas del Estado brasileño sobre esta región estuvieron dominadas, desde los



tiempos de la dictadura militar del siglo XX, por una concepción desarrollista que veía el Amazonas como zona de colonización, explotación de recursos naturales y defensa de la soberanía nacional. Como muestra la historia de Belo Monte, se trata de una visión duradera, que ha atravesado medio siglo de la historia brasileña y ha sido mantenida por gobiernos de muy diversas corrientes ideológicas, desde los de izquierda del Partido de los Trabajadores (2003-2016) hasta el de extrema derecha de Jair Bolsonaro (2019-).

Las dictaduras militares de la segunda mitad de siglo XX diseñaron la “gran estrategia”: la marcha hacia el occidente que abriría la Amazonía al “desarrollo”, al conectar diferentes porciones de la región mediante autopistas y megaproyectos económicos que atravesarían la selva. Al igual que en la otra “gran marcha hacia el oeste” (la de la fiebre del oro en los Estados Unidos a mediados del siglo XIX) y las fiebres más recientes del superciclo extractivista de fines de siglo XX y comienzos del XXI, la estrategia dio lugar a la proliferación en la Amazonía de lo que hemos llamado campos minados. Desde entonces, la Amazonía brasileña ha sido una de las principales fronteras de la expansión de las economías extractivas, desde la minería hasta la ganadería a gran escala y, más recientemente, de monocultivos como la soja. También ha sido una de las regiones más violentas del mundo para los defensores ambientales, donde los *ruralistas* –los grandes hacendados que se abren paso tumbando la selva y reemplazándola por miles de cabeza de ganado y monocultivos– han impuesto su ley mediante ejércitos privados y representantes en los estados regionales y federal.¹¹⁸ De acuerdo con los balances anuales de la ONG Global Witness, Brasil figura sistemáticamente entre los países más peligrosos para los activistas que protegen el medioambiente. En 2017, fue el país con más activistas asesinados (57), 80% de ellos por defender la Amazonía (Global Witness, 2018).

La ley y la justicia paralelas han sido practicadas por el propio Estado. “Cuando se quiere hacer alguna cosa en la Amazonía, no se pide licencia, se hace”, dijo en 1971 Carlos Aloysio Weber, el entonces Comandante

118 Por ejemplo, según la Comisión Pastoral de la Tierra, durante 2018 fueron asesinados 70 líderes ambientales en Brasil. 21 de ellos vivían en el estado amazónico de Pará. Véase “Murdered Land Activist Adds to Rising Death Toll in Brazil’s Amazon”, disponible en <www.theguardian.com/environment/2018/apr/17/murdered-indigenous-land-activist-adds-to-rising-death-toll-in-brazils-amazon>.

del Quinto Batallón de Ingeniería y Construcción, que acababa de construir 800 kilómetros de autopista en la Amazonía (Brum, 2014a).

Los motivos de la “gran estrategia” eran tanto políticos como económicos. De acuerdo con la visión de las dictaduras y las élites rurales e industriales brasileñas,

la seguridad nacional del país exigía la integración plena del espacio con la estrategia económica y militar, dado que el desarrollo económico veloz era indispensable para neutralizar los desafíos de la izquierda política (Hecht y Cockburn, 2011: 103).

Para eso, concibieron la región como una tierra deshabitada, baldía, lista para ser colonizada, a pesar de la presencia ancestral de pueblos indígenas y comunidades rurales que habían vivido sosteniblemente de los recursos de la selva. Como veremos, dicha visión promovió la llegada de colonos pobres provenientes de las ciudades, bajo la promesa de titularles la tierra que deforestaran. El lema de esta versión de la reforma agraria de las dictaduras era tan breve como dicente: “una tierra sin hombres, para hombres sin tierra”.

Al igual que en el territorio sarayaku y otros campos minados, en la Amazonía brasileña han chocado versiones muy distintas del desarrollo económico y la relación con la naturaleza. Entre los actores en disputa están el ejército, los *ruralistas* y sus escuadrones armados, los inversionistas nacionales que han emprendido los grandes proyectos de infraestructura y los pequeños colonos y mineros de oro (*garimpeiros*), así como los pueblos indígenas y los campesinos organizados en el movimiento de “reservas extractivistas” (como el que lideraba Chico Mendes) que se han opuesto a la deforestación y la depredación de la región.

Pero la “gran estrategia” de abrir la Amazonía no ha sido solo un propósito de las viejas dictaduras. Los gobiernos democráticos, tanto de izquierda como de derecha, la han mantenido y profundizado (con algunas diferencias relevantes que comentaremos) desde el fin de la dictadura en 1985. De hecho, aunque los primeros diseños de una represa en la zona de Belo Monte vienen de mediados de los años setenta del siglo XX, fueron los gobiernos del PT de Lula da Silva y Dilma Rousseff los que finalmente ejecutaron el proyecto. Como nos refirió Biviany Rojas –abogada del Programa Xingú del Instituto Socioambiental (ISA) y una de las juristas más activas en la disputa legal alrededor de la represa–, en las administraciones del PT confluyeron

los elementos que no estaban antes y que hicieron imposible detener el proyecto: la economía, el interés del gobierno por el crecimiento, el financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).¹¹⁹

Fue durante el gobierno del PT, por tanto, que se concretó el sueño de la dictadura de expandir lo que sus ingenieros habían llamado la “frontera hidroeléctrica” hasta la Amazonía, región que se convirtió así en la triple frontera de los recursos naturales, la generación de energía y los conflictos socioambientales de la era extractivista de comienzos de siglo.

El régimen militar brasileño se embarcó desde un inicio en el primer paso de la “gran estrategia”: la construcción de una de las autopistas más grandes y de difícil ejecución del país, la Transamazónica, que comenzó bajo el mandato del general Emílio Garrastazu Médici –presidente de Brasil entre 1969 y 1974–, conocido como el período más sangriento de la dictadura. La historia de la Transamazónica está llena de simbolismo, como recuerda el obispo Erwin Kräutler, uno de los defensores más persistentes y prominentes de la Amazonía y sus pueblos: la inauguración de la nueva vía se hizo así, con la tala de un gigantesco árbol, en medio de los aplausos de las personas que celebraban la ruptura violenta entre lo que veían como la llegada de la civilización y la barbarie que dejaban atrás (Brum, 2012). La violencia contra la naturaleza del acto inaugural se acompaña con la que ha marcado también las relaciones sociales y la disputa por los recursos en los campos minados de la Amazonía brasileña. Por la época de nuestras primeras visitas de campo, en 2012 y 2013, Kräutler no salía a las calles de Altamira si no estaba acompañado de los cuatro policías que lo escoltaban debido a las amenazas de muerte que pesaban sobre él.

El obispo sabía bien el riesgo que corría: en 2005, su amiga, la religiosa norteamericana Dorothy Stang, fue ultimada por asesinos a sueldo, presuntamente por encargo de los terratenientes incómodos con el servicio y el activismo de la monja a favor de los indígenas y los trabajadores rurales. “La hermana Dorothy”, como la llaman aún hoy los activistas que la recuerdan repetidamente en entrevistas y declaraciones, hacía parte de la comunidad de Notre Dame de Namur y había llegado a Brasil en 1966 tras el llamado papal a la evangelización de América Latina (Murphy, 2007).

119 Entrevista con Biviany Rojas, mayo de 2016.

La obra de la hermana Dorothy fue la creación de un plan para que los trabajadores rurales del estado de Pará no se vieran obligados a salir de la selva, sino que pudieran obtener los recursos necesarios para asegurar su sustento por medio de proyectos comunitarios de explotación que protegían el ambiente. La idea se materializó a través de cultivos sostenibles de cacao, cuyo éxito fue tal que la zona se convirtió en la mayor productora de cacao de todo Brasil.

El proyecto de la hermana Dorothy y los trabajadores rurales chocaba directamente contra el que los hacendados del ganado, la deforestación y los monocultivos tenían para los mismos territorios. El 12 de febrero de 2004, a sus 73 años, Stang pagó con su vida el precio de oponerse a la expansión de las economías extractivas en la Amazonía. Cuenta Le Breton (2007) que, mientras caminaba por la selva en Anapú, sus asesinos la abordaron y le preguntaron si cargaba un arma. Ella desenfundó su Biblia y leyó: “Bienaventurados los de limpio corazón, porque ellos verán a Dios. Bienaventurados los mansos, porque ellos heredarán la tierra. Bienaventurados los que tienen hambre y sed de justicia, porque ellos serán saciados” (Mateo 5:3-12). Después de la lectura, seis balas rompieron con el silencio de la selva.

Como ocurriría con Belo Monte años más tarde, la carretera no solo reforzó la violencia del campo minado que es la Amazonía brasileña, sino que también fusionó los intereses del gobierno y de empresarios de la construcción. La Transamazónica fue construida por y con el capital de la firma de ingeniería Mendes Júnior y el Grupo Camargo Corrêa. No es coincidencia que varios de esos apellidos se repitieran entre los constructores de Belo Monte: Camargo Corrêa y Andrade Gutierrez son algunos de los inversionistas de la represa (Brum, 2015).

Uno de los primeros efectos que tuvo la llegada de la carretera fue la alteración de la demografía de la zona. Gente de todo el país viajó hasta la Amazonía en búsqueda de tierra para explotar. Como consecuencia, Altamira, la ciudad más importante de la región, comenzó a recibir muchas más personas de las que había alojado en toda su historia. Para mediados del siglo XX, la ciudad contaba con 1200 habitantes; para 1960 ya eran 2800, casi el doble. Cinco años después sufrió una segunda multiplicación demográfica, y alcanzó los 5000 habitantes. Para 2020, llegaría a cerca de 110 000 habitantes.

Las huellas de los ciclos de crecimiento apresurado y desordenado son visibles en Altamira. Hoy la ciudad tiene todos los rastros de una zona de frontera: el dinero reciente y abundante es evidente en los edificios de empresas como Eletronorte, o en los centros comerciales y locales de

lujo, que se ubican, incongruentes, sobre calles sin pavimentar o cerca de viviendas informales. Los ingenieros reconocibles de lejos por sus cascos de seguridad se cruzan con personas indígenas desplazadas de sus tierras por la represa, al tiempo que los colonos siguen llegando para rebuscarse la vida que no lograron en el interior del país.

Belo Monte: los orígenes del proyecto y del movimiento social en su contra

La concepción de la represa

Antes de que se pusiera la primera piedra de la represa, el proyecto ya había completado casi cuatro décadas en la memoria colectiva del país. En 1975 se planteó por primera vez la posibilidad de construir una represa en la Amazonía. En ese mismo año, Eletronorte –compañía estatal encargada de la energía eléctrica en el norte brasileño– comenzó los primeros estudios para analizar la posibilidad de hacer una represa en el río Xingú, 50 kilómetros al este de Altamira y 400 al suroeste de Belém, la capital del estado de Pará y el punto considerado como la entrada a la Amazonía brasileña.

El Xingú es uno de los ríos más importantes de la región y uno de los principales afluentes de la margen derecha del río Amazonas; una ancha cinta azul y verde que se funde con las laderas boscosas que aún quedan a lado y lado. Su nacimiento está lejos de Altamira, en el estado de Mato Grosso, a una altura de seiscientos metros sobre el nivel del mar, en la intersección de las sierras Roncador y Formosa. Su caudal está formado por la unión de otros tres ríos: el Ferro, el Tamitotoala y el Culuene. Por la fuerza de su corriente y la cantidad de agua que recoge, el Xingú parecía un río propicio para la generación de energía eléctrica.

Cinco años después, el gobierno de la época concibió un proyecto que incluía la construcción de seis represas en la Amazonía, entre las cuales la Babaqueara –que después se llamó Altamira– y la Kararaô –actualmente Belo Monte– eran las más importantes. Las otras cuatro eran Ipixunam, Kakraimoro, Iri y Jarina. En ese mismo año, Eletronorte inició los estudios de viabilidad técnica y económica del Complejo Hidroeléctrico Kararaô, que produciría aproximadamente 17 600 millones de megavatios.

Las discrepancias entre los planes del gobierno y la visión de los indígenas sobre lo que se debería realizar en la Amazonía iniciaron desde el mismo nombre del proyecto, pues *kararaô* significa “grito de guerra”

en el lenguaje del pueblo de Raoní, el kaiapó. Bautizar así la represa fue lanzar una provocación para los indígenas. Si bien el proyecto fue rebautizado en 1989, ya la cuota inicial de desconfianza estaba depositada.

En 1986, seis años después de esta declaración de guerra, el gobierno Sarney, el primero de la nueva era democrática, presentó un plan para expandir la producción eléctrica en la región, denominado Plan Nacional de Energía Eléctrica 1987-2010. Este buscaba construir nuevas fuentes de energía que satisficieran las necesidades de Brasil, un país en proceso acelerado de urbanización. La meta general del gobierno en ese momento era, para 2010, haber aumentado en un 400% la capacidad energética del país por medio de la construcción de 165 hidroeléctricas, de las cuales cuarenta estarían ubicadas en la Amazonía (MXVPS, 2010). Los estudios adelantados sugerían que la construcción de la represa Kararaô, que según el plan iniciaría en 1992 y terminaría en 2001, sería la mejor forma de consolidar el sistema energético basado en represas ubicadas en el Xingú.

El surgimiento del socioambientalismo y la movilización nacional e internacional contra Belo Monte

Como en el caso sarayaku y en el de la represa de Urrá que veremos en el siguiente capítulo, en Belo Monte se tejieron los hilos centrales del proceso de etnización de los conflictos socioambientales de los últimos treinta años: el ascenso del movimiento indígena, las alianzas con el ambientalismo nacional e internacional, el protagonismo del derecho y las cortes en las disputas sobre los territorios y los recursos naturales de frontera y la globalización del extractivismo.

Aunque no tan sólido e influyente como el ecuatoriano, el movimiento indígena brasileño venía consolidándose desde mucho antes de Belo Monte, como lo muestra, una vez más, la trayectoria de Raoní. Durante casi tres décadas, el líder indígena y el pueblo kaiapó forjaron alianzas con otros pueblos amazónicos. Con el apoyo de los hermanos Villas Boas –los primeros antropólogos que habían llegado a la zona, en los años cuarenta– lograron que el Estado brasileño creara en 1961 el Parque Nacional del Xingú, que les dio a los indígenas control sobre un amplio territorio para que sirviera de zona de conservación y de protección contra el avance de las vías, los colonos y los proyectos que se construían en la Amazonía. Cuando, en 1971, el gobierno militar atravesó una carretera por una sección del parque, los indígenas se movilizaron hasta que, en 1984, protagonizaron el episodio conocido como “la guerra del Xingú”, en el que tomaron como rehenes a funcionarios de la Fundación

Nacional del Indio (Funai), la agencia indigenista estatal, para presionar la restauración del parque.

El éxito del episodio aumentó la visibilidad de la causa indígena y atrajo la solidaridad internacional, con lo que comenzó a forjarse la combinación nacional-internacional que caracteriza los movimientos indígena-ambientalistas contemporáneos. Ya en 1978 Raoní había sido el protagonista de una película que llevó su nombre y fue nominada al Oscar como mejor película extranjera. Pero el salto definitivo de la causa de los indígenas del Xingú al escenario internacional tuvo lugar cuando el cantante Sting se ofreció a ayudar a conseguir los fondos necesarios para formalizar la demarcación de nuevas tierras a los indígenas. En 1987, Raoní se unió a la gira mundial del cantante, que recaudó los fondos necesarios para la causa.

En este contexto, el anuncio del proyecto de Belo Monte (entonces aún llamado Kararaô) sirvió como catalizador de la consolidación del movimiento nacional y la alianza internacional. La ocasión fue el Primer Encuentro de Pueblos Indígenas de Xingú, que tuvo lugar en Altamira el 20 de febrero de 1989, cuando el mundo aún tenía sus ojos puestos sobre la Amazonía brasileña a causa del asesinato reciente de Chico Mendes, el conocido líder de los pequeños productores amazónicos que había encabezado la resistencia al avance de los agronegocios y la ganadería en la región. La visión de Mendes sobre el territorio se oponía diametralmente a la de los grandes hacendados, que avanzaban tumbando selva para aumentar las hectáreas de tierra destinadas a la agroindustria (Revkin, 2004). Mendes había hecho tanto como Raoní por internacionalizar la causa de la preservación de la Amazonía. Entre otras acciones, había viajado a los Estados Unidos para poner al Banco Interamericano de Desarrollo, uno de los organismos financiadores de la Transamazónica, al tanto de las acciones del gobierno brasileño en contra de las comunidades tradicionales del Amazonas. Como resultado de esa reunión, el 2 de abril de 1987 el Banco decidió suspender el préstamo concedido al gobierno de Brasil para la construcción de la vía.

Mendes pagó con su vida esos atrevimientos: el 22 de diciembre de 1988 fue asesinado a bala por un ranchero en su casa en Xapuri. El crimen no solo fue una respuesta a sus denuncias, también fue consecuencia de que su trabajo se centró en la creación de las reservas extractivistas, tierras comunitarias entregadas a los trabajadores locales que llevaban a cabo proyectos de explotación sostenibles. El asesinato de Mendes, ícono del ambientalismo mundial, pasó a ser el caso emblemático de la violencia de los campos minados y marcó un patrón de violencia contra

activistas ambientales que ha hecho de Brasil, aún hoy, uno de los países más peligrosos para ejercer este oficio (Global Witness, 2018).

Con Mendes muerto y el proyecto Kararaô (Belo Monte) en discusión, los kaiapó recurrieron con urgencia al obispo Kräutler para que los ayudara a organizar un gran evento contra las hidroeléctricas, que se convirtió en el referido Primer Encuentro de Pueblos Indígenas del Xingú (Cariello, 2013). El evento tuvo hondas repercusiones por dos razones. En primer lugar, allí se consolidó el socioambientalismo contemporáneo, uno de los movimientos sociales más reconocidos en Brasil, en el que confluyeron indígenas, ambientalistas y otros sectores progresistas cuya visión económica y política es hasta la actualidad la alternativa más influyente a la visión desarrollista sobre la Amazonía. Como han documentado Hochstetler y Keck (2007) en su historia del socioambientalismo, y como lo demostró la diversidad de participantes del encuentro, esta visión combina la protección del ambiente con reclamos de justicia económica y empoderamiento de sectores marginalizados. De ahí que, desde entonces, la defensa de la Amazonía brasileña haya sido librada no solo por los pueblos indígenas, sino también por otros grupos subalternos como los pequeños caucheros que lideraba Mendes, o los pescadores artesanales, o los cultivadores de frutos amazónicos como las castañas y las nueces del Brasil.

En segundo lugar, en el encuentro de 1989 se comenzaron a construir las alianzas que, más de quince años después, constituirían la articulación social que ha sido protagonista de la causa contra Belo Monte: el Movimiento Xingú Vivo para Siempre (MXVPS). Como recordó la fundadora del movimiento, Antonia Melo, durante nuestro recorrido por el Xingú, camino a Belo Monte, el encuentro de 1989 fue esencial para crear una coalición variopinta en la que el movimiento histórico de los kaiapó y otros pueblos indígenas del Xingú confluyó con pescadores, habitantes de la ribera del río, trabajadores rurales herederos del movimiento de Chico Mendes, organizaciones religiosas y ONG de derechos humanos y ambientalistas nacionales y extranjeras, entre otros.¹²⁰ A diferencia del caso sarayaku en Ecuador, o del caso Urrá que estudiaremos en el siguiente capítulo, el movimiento alrededor de Belo Monte no incluyó fundamentalmente pueblos indígenas, sino también la base social más amplia que caracteriza el socioambientalismo brasileño.

La trayectoria de Antonia Melo encarna el vasto espectro del socioambientalismo. De familia campesina, Melo llegó a vivir a Altamira a los

120 Entrevista con Antonia Melo, enero de 2012.

cuatro años, cuando sus padres se asentaron en las orillas del Xingú para cultivar la tierra. Se formó y comenzó su activismo como maestra, cuando conoció de primera mano la situación de los indígenas de la región. La experiencia del encuentro de 1989 y su trabajo social en Altamira la llevaron a formar esa coalición multicolor que es el MXVPS, lo que le valió tanto amenazas de muerte como importantes reconocimientos internacionales, como el premio ambiental Alexander Soros en 2017. Ni unas ni otros, ni tampoco la construcción de la represa, alteraron la tenacidad de su trabajo. “Asesinos del Xingú”, les gritaba a los obreros y las retroexcavadoras que levantaban la primera pared de la represa, desde la lancha cercana donde nos encontrábamos.

En el encuentro de 1989 participaron aproximadamente tres mil personas, entre líderes sociales, periodistas, ambientalistas, algunos funcionarios del Estado, funcionarios de la empresa y hasta el cantante Sting. El último día del evento, Raoní resumió la seriedad y gravedad de la causa para los indígenas, cuando les dijo en público a los funcionarios presentes que “si su jefe, [el presidente] Sarney, continúa con el plan de hacer la represa, yo le declaro la guerra” (Cariello, 2013). Ese día la represa fue rebautizada como Belo Monte, y no se volvió a hablar de Kararaô.

Entretanto, la empresa Eletronorte continuó con sus estudios del proyecto y, en 1990, envió al Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica el informe final sobre viabilidad para la construcción de Belo Monte, en el que solicitaba que se aprobara la construcción y se otorgara la concesión. En 1994 el proyecto fue modificado para disminuir algunos de los impactos que tenía el plan inicial e intentar lograr así el apoyo de los movimientos sociales que se oponían a él. El cambio más importante consistió en una reducción significativa del tamaño del embalse a menos de una tercera parte—de 1225 a 400 kilómetros cuadrados—. Esta transformación fue importante, pues sacó de la zona de inundación al Área Indígena Paquiçamba (AIP), que cuenta con 4384 hectáreas, está habitada mayoritariamente por indígenas del pueblo yudjá y es uno de los territorios sobre los cuales el Estado brasileño ha reconocido la titularidad del pueblo indígena.

Pero en ese momento la solvencia económica de Brasil no era suficiente como para embarcarse en la construcción de una obra de las dimensiones de Belo Monte. Para financiarla, el Estado tendría que recurrir a préstamos de instituciones internacionales como el Banco Mundial. Entonces, las alianzas entre diferentes movimientos sociales nacionales e internacionales, que se habían concretado en el gran encuentro en Altamira de febrero de 1989, iniciaron una campaña de incidencia ante dichas instituciones. Con el argumento de que la represa tendría efectos irreversibles para

la selva amazónica, lograron ejercer la presión necesaria para evitar que prestaran al gobierno los recursos necesarios para financiarla. Junto con el descalabro económico brasileño de fines de los años ochenta, esas acciones fueron suficientes para que el proyecto se archivara temporalmente.

Lo que sí avanzó en esos años fue el proceso de signo contrario: la titulación de tierras para pueblos indígenas y comunidades tradicionales de la Amazonía que avizoraba la Constitución de 1988. De hecho, entre 1989 y 2006, se duplicó la extensión de tierra protegida por regímenes de conservación, pasando de cerca de 25 millones de hectáreas a unos 60 millones (Hochstetler y Keck, 2007). Aunque en la Amazonía hay mucha distancia entre titular y efectivamente proteger la tierra así designada, las cifras muestran la coexistencia y las contradicciones entre los dos proyectos (el extractivismo y la protección de los derechos indígenas) que han disputado la regulación y el destino de las fronteras de los recursos naturales en las últimas décadas.

El punto de inflexión: el riesgo de apagón, la aprobación de Belo Monte y el giro extractivista de la izquierda

Aunque el aplazamiento de la construcción de Belo Monte perduró toda la década de 1990, ingenieros como José Antonio Muniz Lopes, que había representado a la empresa Eletronorte en las deliberaciones con los activistas reunidos en el Primer Encuentro de los Pueblos Indígenas del Xingú en 1989, continuaron estudiando los detalles y la viabilidad de Belo Monte y abogando por su construcción (Cariello, 2013).

Más allá de los planes de los ingenieros estatales, fue un fenómeno natural lo que inclinó la balanza a favor de la construcción de la represa (Barbosa, 2015). En 2001, una sequía redujo de manera significativa la capacidad de producción del sistema energético en Brasil, lo que llevó a una política de ahorro en el consumo que afectó a ciudades principales como San Pablo y Río de Janeiro y generó un alto costo político para el gobierno del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso. Para conjurar un futuro apagón, en mayo de 2001 el Ministerio de Minas y Energía decidió entregar treinta billones de dólares para aumentar la producción energética. En este plan de emergencia, la construcción de Belo Monte contaba con un lugar privilegiado.

En este contexto, el Plan Energético, uno de los elementos centrales de la transición entre el gobierno de Cardoso y el de Lula, fue aprobado por el Congreso en 2001 y, con él, la construcción de Belo Monte. La represa se presentaba como una de las herramientas centrales para aumentar la producción de energía en el país, a fin no solo de evitar un

nuevo riesgo de apagón, sino también impulsar los planes de desarrollo extractivista para la Amazonía y todo Brasil. La Universidad del Estado de Pará fue contratada para realizar el estudio de impacto ambiental (EIA), uno de los documentos esenciales para poder llevar a cabo un proyecto a gran escala, pues determina tanto los efectos que generará su ejecución como los mecanismos de reparación a los afectados.

Con este nuevo avance formal en los planes de Belo Monte comenzó también el proceso de judicialización de la oposición a la construcción, que analizaremos en detalle en la próxima sección. El Ministerio Público Federal (MPF), la agencia del Estado que más ha litigado a favor de la protección de la Amazonía y sus pueblos, presentó en 2001 una acción que pretendía dejar sin validez el EIA con el argumento de que el documento no había tenido en cuenta los efectos potenciales de la obra sobre la totalidad de la cuenca del Xingú. Esta acción fue resuelta en septiembre del mismo año por parte de la justicia federal, que concedió la suspensión de los EIA sobre Belo Monte. El gobierno apeló la decisión y, en noviembre de 2002, el presidente del Supremo Tribunal Federal (STF) la confirmó, y mantuvo así la suspensión de los EIA. Para el juez del STF los argumentos sobre el desarrollo del país y la necesidad de generar energía eléctrica no constituían razones suficientes para no tener en cuenta a los pueblos indígenas que tenían derechos reconocidos por la Constitución.

Aun cuando los EIA estaban en suspenso, la pugna por la construcción de Belo Monte continuó. Aunque durante 2002 y los años siguientes se resolvió la crisis energética de 2001, el fantasma del apagón permaneció en el debate público. En enero de 2002, Eletrobrás siguió adelante con los planes y contrató una empresa para definir el mecanismo de venta del proyecto. Dos meses después, el Consejo Nacional de Política Energética conformó un grupo de trabajo que se encargaría de Belo Monte.

La respuesta de la sociedad civil ante las acciones de la empresa no se hizo esperar y hubo movilizaciones durante marzo de ese año. Adicionalmente, una coalición entre organizaciones de la sociedad civil y el MPF realizó un debate sobre el proyecto en Altamira y presentó una carta al presidente Cardoso en la que solicitaba su suspensión hasta que se garantizara la participación de las personas que se verían afectadas por la construcción.

En abril de ese mismo año, el presidente Cardoso criticó la oposición a la construcción de Belo Monte. Según él, el proyecto era fundamental para generar más empleos y crear un sistema eléctrico más estable que el que tenía Brasil en ese momento (Instituto Socioambiental, 2015).

Lula, por su parte, se encontraba en plena campaña presidencial, y los pueblos indígenas y los socioambientalistas creían que estaría en contra del proyecto. Se basaban, entre otras cosas, en la cercanía que el candidato mantenía con Marina Silva, una militante de izquierda que había construido gran parte de su carrera política preocupándose por la protección de la Amazonía y el ambiente (Rohter, 2010). En efecto, cuando en medio de su campaña Lula publicó su plan de política para la Amazonía, afirmó que las represas tal y como las venía construyendo Eletronorte eran perjudiciales para el ambiente. Sin embargo, como veremos más adelante, su posición cambió radicalmente al alcanzar la presidencia.

A principios de 2003, se dieron dos cambios que modificaron todo el escenario político respecto de la construcción de la represa. El primero fue la llegada al poder de Lula en enero de ese año. Después de tres candidaturas sin éxito, el exsindicalista ganó los comicios en 2002 y fue reelecto en 2006. Con su victoria inicial se encendieron las esperanzas de una modificación dentro de la aproximación a la Amazonía heredada de la dictadura, en vista de las articulaciones que en Brasil existían entre la causa sindical y los ambientalistas desde los años ochenta, en parte forjadas por su oposición común a la dictadura. En el caso de la Amazonía, esta articulación era central pues gran parte del apoyo popular que tenía el PT en la zona eran las bases políticas de Altamira que estaban en contra de la represa.¹²¹ Se esperaba que el mandatario modificara la economía basada en el extractivismo y que la expansión de la frontera hidroeléctrica ya no ocupara un lugar central en la política del país.

La esperanza de que el gobierno de Lula protegiera el ambiente cobró fuerza cuando el presidente escogió a Marina Silva como su ministra de Medio Ambiente. Sin embargo, desde un inicio fue claro que el gobierno de Lula encarnaba la tensión entre desarrollismo y socioambientalismo que atravesaba la izquierda brasileña y latinoamericana. En efecto, al mismo tiempo nombró a Dilma Rousseff como ministra de Minas y Energía. Rousseff venía de ejercer el mismo cargo en el estado de Río Grande del Sur, de modo que sus credenciales desarrollistas eran claras, así como lo era su convicción de que Brasil necesitaba expandir su frontera hidroeléctrica para generar la energía necesaria para propulsar las industrias extractivas y evitar un nuevo riesgo de apagón.

Desde un inicio, Lula favoreció la posición representada por Rousseff (quien sería elevada al cargo de jefe de gabinete de la Presidencia en

121 Entrevista con Biviany Rojas, mayo de 2016.

2005 y escogida por el presidente como su sucesora en 2010), lo que generó tensiones evidentes con Marina Silva y los sectores socioambientalistas del gobierno y la sociedad civil. La tensión alcanzó un punto crítico en 2005, año decisivo para el avance del proyecto dentro de los planes del gobierno nacional, cuyo gabinete estaba coordinado por Rousseff. En julio de ese año la Cámara aprobó el proyecto legislativo 1785 de 2005, que autorizaba la implementación de la represa de Belo Monte. Una semana más tarde el Senado aprobó finalmente el proyecto hidroeléctrico.

Como vimos en capítulos anteriores, la prevalencia del desarrollismo dentro del PT ilustra una tendencia de la izquierda latinoamericana y la convergencia de esta con la visión extractivista de otros sectores políticos. Si bien en sus inicios la “nueva izquierda” latinoamericana de fines de los años noventa y comienzos de los 2000 encarnó alianzas que incluían a los movimientos indígenas y ambientalistas (Rodríguez Garavito, Barrett y Chavez, 2005), una vez en el poder optaron por abrazar el superciclo de los minerales (y las materias primas en general) y los ingresos rápidos y cuantiosos que generaban para financiar sus planes de gobierno (que incluían políticas sociales en favor de los sectores populares). Al mismo tiempo, el dinero de la economía extractiva les servía para mantener (incluso comprar) el apoyo político de sectores y partidos variopintos. Con matices importantes, ese fue el giro extractivista que tomaron las izquierdas en Ecuador, Bolivia y Venezuela. En Brasil, la economía durante los gobiernos del PT entró de manera acelerada en un proceso de “reprimarización”, en cuanto se volvió al patrón histórico de especializarse en la producción y exportación de bienes primarios como los minerales, el petróleo y los productos agropecuarios como la soja y la carne que, aunque no tienen mayor valor agregado, aumentan considerablemente la demanda de energía y los impactos negativos sobre el medioambiente y el clima (Brum, 2011).

Aunque el nombramiento de Rousseff como jefe de gabinete y la aprobación parlamentaria de Belo Monte en 2005 marcaron el giro de Lula hacia el extractivismo, la ruptura con el socioambientalismo que representaba Marina Silva vendría tres años después y tendría que ver con la Amazonía. La ministra de Ambiente renunció a su cargo en 2008, cuando Lula presentó el Plan Amazonía Sostenible (PAS). El PAS era un programa de gobierno que buscaba transformar la Amazonía por medio de la renovación del catastro en la región, el otorgamiento de crédito para que los empresarios pudieran impulsar proyectos forestales y el aumento de la infraestructura, incluidos carreteras, puertos e hidrovías. Con relación a Belo Monte, el PAS estimaba que el proyecto generaría el 33% de la energía del país entre 2015 y 2019, más o menos 11 233 megavatios

en ese período. Este plan iba en contra de todo el proyecto que Marina Silva había trabajado junto con organizaciones de la sociedad civil desde su llegada al ministerio. Antes de dejar el cargo, Silva logró conformar varias zonas de protección ambiental en la Amazonía que concretaron las aspiraciones de pueblos indígenas y comunidades rurales de la región. Aunque su salida representó un golpe a la imagen de Lula, y un distanciamiento de movimientos sociales que habían apoyado la candidatura del exsindicalista, sin ella en el camino se hizo más fácil coordinar el círculo cercano del presidente y avanzar en los preparativos para la represa.

Como parte de ese proceso, ese mismo año Eletronorte realizó una reestructuración y nombró presidente a Luiz Pinguelli Rosa, quien incluyó a Belo Monte como una prioridad en los planes de la empresa. A partir de ese momento, y por primera vez en las tres décadas de discusión del proyecto, se alinearon las fuerzas políticas y económicas necesarias para que Belo Monte fuera construida.

La obra fue iniciada finalmente en 2011, bajo la administración de Dilma Rousseff, quien la inauguró en medio de la crisis política más aguda de este siglo en Brasil, relacionada con el escándalo de corrupción conocido como Lava Jato, que llevó a la caída de numerosos empresarios y líderes políticos, incluida la propia Rousseff. El 5 de mayo de 2016, pocos meses antes de que el Congreso la removiera de su cargo, la presidenta inauguró la primera turbina de la represa, pese a que la conclusión del proyecto no estaba programada hasta 2019 y que, en ese momento, estaba en capacidad de generar apenas el 5% de la energía que sus proponentes habían proyectado producir.

Como si faltara una prueba de la continuidad de la visión desarrollista sobre la Amazonía que han compartido la izquierda y la derecha, la obra fue inaugurada una segunda vez, en esta ocasión por Jair Bolsonaro. El 27 de noviembre de 2019, Bolsonaro presidió la ceremonia en la que fue encendida la decimoctava y última turbina de la represa, transmitida en directo por televisión. Y como si faltara un símbolo de la continuidad de esa visión con “la gran estrategia” sobre la Amazonía diseñada por la dictadura en los años setenta, el discurso de inauguración le correspondió al almirante Bento Albuquerque, ministro de Minas y Energías del gobierno. El militar no dejó dudas en su alocución:

La conclusión de esta obra, concebida en la década de los setenta, en el siglo pasado, es un marco histórico para nuestro país. [...] Con sentimiento de satisfacción y alegría, veo que somos testigos de un capítulo más de prosperidad que contó –señor presidente– con

una visión estratégica: la concepción de una política energética del Estado, creada hace más de cuarenta años, usando el conocimiento de nuestra academia, ingeniería, industria y capacidad de emprendimiento nacionales (Brum, 2019).

Cuando los recientes incendios en la Amazonía habían convertido la región en el centro de atención mundial, el simbolismo del momento superaba las fronteras brasileñas. Como escribió la periodista Eliane Brum, la cronista más aguda de Belo Monte, la terminación de la obra y la reivindicación del desarrollismo autoritario simbolizaban uno de los proyectos globales en juego en los conflictos ambientales: el proyecto desarrollista-extractivista del siglo XX cuyos impactos sobre el planeta y la especie humana habían quedado a la vista con la crisis climática del siglo XXI (Brum, 2019).

Como veremos en las conclusiones, fue igualmente dicente que apenas unos días después, en el mismo estado de Pará, tuviera lugar el evento que encarnó la nueva cara del otro proyecto global que hemos analizado, el de los derechos indígenas y el sociambientalismo, ahora reforzado por los movimientos contra la crisis climática. Reclamando la Amazonía como el “centro del mundo”, activistas de Extinction Rebellion y del movimiento de jóvenes #FridaysforFuture llegaron a Terra do Meio y Altamira para unirse a los pueblos indígenas, comunidades tradicionales, ambientalistas y científicos brasileños, incluidos aquellos que se habían opuesto a Belo Monte. Refutando el argumento nacionalista de Bolsonaro sobre la Amazonía, preguntaron lo siguiente en el manifiesto que resultó de su encuentro:

¿Qué soberanía es esta que una empresa, Norte Energía S.A., controla el agua del río Xingú para alimentar la hidroeléctrica de Belo Monte y, así, tiene poder de vida y muerte sobre pueblos y ecosistemas enteros?¹²²

El manifiesto también dejó claro que, después de treinta años de la Constitución de 1988 y el Convenio 169 de la OIT, la figura jurídica de la consulta previa, libre e informada se había convertido en uno de los

122 Manifiesto Amazonía Centro del Mundo, 2019, disponible en <www.mabnacional.org.br/noticia/manifiesto-da-amaz-nia-centro-do-mundo> (consultado: 21/12/2019).

pilares del proyecto indígena y sociambiental global: “Queremos consulta previa e informada. Queremos salvaguardas para los pueblos en las negociaciones climáticas”.¹²³ Volvamos a la historia de la represa para entender cómo se juridizó la disputa alrededor de Belo Monte y cómo se centró en la consulta previa.

El giro jurídico de la disputa por la Amazonía: del constitucionalismo multicultural a la judicialización de la lucha contra Belo Monte

La etnicidad.gov a la brasileña: la Constitución de 1988, la consulta previa y el constitucionalismo multicultural

Al mismo tiempo que se consolidaron las fuerzas políticas y económicas que llevaron a la inauguración de Belo Monte, se afianzó el proyecto nacional y global de los derechos indígenas que, como hemos argumentado, es el otro proceso político que ha protagonizado la disputa por los territorios indígenas en las últimas tres décadas. El caso de Belo Monte ilustra el choque de estos dos proyectos de forma nítida. Por ejemplo, en 2005, año en que Lula y el Congreso dieron el impulso jurídico decisivo a la construcción de la represa, las organizaciones indígenas y sus aliados (entre ellos el MPF dentro del Estado) comenzaron a acudir a los tribunales para alegar que las decisiones del gobierno sobre Belo Monte violaban la institución representativa de los derechos indígenas: la CPLI. Aunque, como veremos más adelante, la acción no lograría detener la construcción de la represa, es una señal clara de cómo, para la misma época en que la obra inició el laberíntico recorrido jurídico que llevaría al inicio de su construcción seis años después, ya estaban consolidadas las organizaciones y las normas que representaban en Brasil el proceso jurídico transnacional de la lucha por los derechos indígenas. Con menos velocidad y contundencia que en Ecuador, Colombia y otros países de la región, Brasil se había incorporado también al proceso que hemos denominado etnicidad.gov, que incluye el reconocimiento de derechos constitucionales a los pueblos indígenas y la adopción de normas internacionales como las del Convenio 169 de la OIT que garantiza la CPLI.

La norma concretamente relevante para el conflicto sobre Belo Monte fue el art. 231.3 de la Constitución brasileña de 1988, que establece:

El aprovechamiento de los recursos hídricos, incluido el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas solo pueden ser efectuados con autorización del Congreso nacional, después de oír a las comunidades afectadas, quedándoles a estas asegurada la participación en los resultados de la extracción, conforme con la ley.

Como puede apreciarse, la Constitución prevé explícitamente casos como el de Belo Monte y los sujeta a una protección más exigente de los derechos indígenas. De un lado, impide que el gobierno pueda adelantar proyectos hídricos o minerales en tierras indígenas sin autorización del Congreso. De otro lado, obliga a consultar con los pueblos indígenas afectados, con lo que se adelantó un año a la institución internacional de la CPLI, que sería creada en el Convenio 169 de 1989.

La norma constitucional sobre la CPLI hizo parte de un catálogo más amplio de reglas que la Constitución incorporó para proteger los territorios y las culturas de los pueblos indígenas, que hasta ese momento no tenían ese grado de garantía legal. El propio art. 231, por ejemplo, reconoció a los pueblos indígenas “su organización social, costumbres, creencias y tradiciones, así como los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiéndole a la Unión [el Estado central] demarcarlas, proteger y hacer respetar todos sus bienes”.

De modo que la Constitución de la democracia resurgente en Brasil marcó el giro del país hacia el constitucionalismo multicultural que vino a tomar fuerza por toda América Latina a través de las nuevas cartas o reformas constitucionales en los años noventa y dos mil (Rodríguez Garavito y Baquero Díaz, 2015). Junto con las reglas constitucionales y las leyes posteriores que reconocieron el racismo y el derecho de la población afrobrasileña a no ser discriminada, ese despertar puso en entredicho, desde las propias instituciones, el mito de la democracia racial y la nación mestiza que había dominado el imaginario brasileño, recogido por el sociólogo Gilberto Freyre en su obra clásica *Casa-grande y senzala* (1933).

Las controversias jurídicas alrededor de los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas pueden ser vistas, entonces, como una pugna no solo entre el socioambientalismo y el extractivismo, sino también entre el proyecto democrático e incluyente de la Constitución de 1988 y el proyecto autoritario y socialmente excluyente que venía de la dictadura. Treinta años después, el conflicto entre estos dos proyectos constitucionales sigue vigente, como muestra el hecho de que las medidas contra los pueblos indígenas impulsadas por el gobierno de ultrade-

recha de Jair Bolsonaro hagan parte de un intento explícito por retomar las políticas de la dictadura y reformar piezas clave de la Constitución.

En lo que hace a los pueblos indígenas, el constitucionalismo multicultural brasileño ha sido más limitado que el de países vecinos, como Ecuador y Colombia, que examinamos en otros capítulos. En términos de los tipos de multiculturalismo jurídico que propusimos en el capítulo 2, las leyes y las decisiones judiciales sobre pueblos indígenas en Brasil se han mantenido dentro de los confines del multiculturalismo neoliberal, esto es, la aproximación que reconoce y protege la diferencia cultural indígena pero restringe considerablemente el poder de decisión autónomo de los pueblos. Muestra de ello es que Brasil fue uno de los países latinoamericanos que tardó más en ratificar el Convenio 169 de la OIT (lo hizo finalmente en 2002). Desde entonces, el Estado no ha establecido normas legales que implementen la CPLI. En parte por esto y en parte por su formalismo y conservadurismo, las cortes no han desarrollado una jurisprudencia que proteja y expanda significativamente la CPLI y otros derechos indígenas. Esto contrasta con los avances legales y jurisprudenciales en relación con la discriminación contra la población afrodescendiente, ámbito en el cual Brasil ha sido líder regional (Rodríguez Garavito y Baquero Díaz, 2015).

No hay un caso que ilustre estas disputas jurídicas con tanta claridad, ni con tanto detalle y duración, como Belo Monte. Seguir la huella de quince años de litigios implica escudriñar decenas de normas, demandas, sentencias y apelaciones, así como documentar las intervenciones de un número nutrido de actores, desde organizaciones indígenas y sociales nacionales e internacionales, hasta procuradores y jueces, pasando por legisladores, agentes gubernamentales y funcionarios internacionales de organismos de derechos humanos. A continuación, dibujamos las líneas principales de esa historia y mostramos cómo ilustran nuestros argumentos sobre la juridización de los reclamos indígenas en tiempos de globalización del extractivismo y los derechos indígenas.

Belo Monte ante las cortes

Si la historia socioambiental de la Amazonía puede contarse a través de la biografía de Raoní, y la del movimiento contra Belo Monte, de la de Antonia Melo, la trayectoria judicial de Belo Monte puede retratarse a través de las acciones de varios procuradores que trabajan para el MPF, como Felício Pontes. Nieto de camionero y canoero, Pontes se hizo abogado y luego procurador de la República del MPF para defender con las herramientas del derecho los ríos, los caminos y las comunidades de la

Amazonía, que ha recorrido tanto como sus abuelos. Su carrera lo llevó de Santarém, la ciudad del estado de Pará donde nació, a Belém, donde inició su carrera profesional, y desde donde entabló numerosas demandas contra los actos del Estado brasileño que le fueron abriendo camino a Belo Monte. Conversar con Pontes en su oficina del MPF fue recorrer el laberinto jurídico de diez años de litigios para hacer valer los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas por la obra. También fue constatar cómo su trayectoria sintetiza el giro jurídico del socioambientalismo y los derechos indígenas en Brasil, que encarnaban también otros procuradores como Ubiratan Cazetta, que nos detallaron los vericuetos de los litigios a través de los cuales esa institución singular del Estado brasileño –tan independiente de los demás poderes estatales como proactiva en la defensa de los derechos constitucionales– contravirtió cada giro del proyecto Belo Monte ante los estrados judiciales. Aún hoy, años después de la inauguración de la obra, el MPF, las cortes y el propio Pontes (ahora desde un cargo más alto en la misma institución en Brasilia) –así como otros protagonistas igualmente importantes de los litigios, como la procuradora Thais Santi– siguen cuestionando jurídicamente las irregularidades del proceso.¹²⁴

La envergadura y complejidad de la judicialización del caso es proporcional a la de Belo Monte. Las más de veinte demandas contra el proyecto pueden ser agrupadas en tres categorías. El primer tipo de acciones alegó violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente la CPLI. El segundo tipo agrupa las acciones fundamentadas en la protección del medioambiente y los ecosistemas presentes en esa zona de la Amazonía brasileña. El tercer grupo buscaba proteger a otras comunidades afectadas, al apelar a los deberes que tenían las empresas

124 En 2019, Pontes dio una entrevista que sintetizaba la historia judicial de Belo Monte y daba cuenta del trabajo que continuaba haciendo desde el MPF, casi quince años después de las primeras demandas que interpuso en el caso. Véase “Belo Monte: o símbolo da relação inescrupulosa entre o governo federal e as empreiteiras. Entrevista especial com Felício Pontes Jr.”, disponible en <www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/584432-belo-monte-o-simbolo-da-relacao-inescrupulosa-entre-o-governo-federal-e-as-empreiteiras-entrevista-especial-com-Felicio-pontes-jr>. Una entrevista igualmente elocuente y útil fue la que le dio la procuradora Thais Santis a la periodista Eliane Brum (véase Brum, 2014b).

constructoras en virtud de los contratos que suscribieron para la realización del proyecto.

La etnicidad.gov: las acciones a favor de los pueblos indígenas y su derecho a ser consultados

Este grupo de demandas fue inaugurado por el mencionado litigio de 2005 que buscó detener la obra porque el Congreso no había consultado a los pueblos afectados antes de aprobarla, contra lo que indica la Constitución de 1988. Las demandas del MPF y las organizaciones sociales contra Belo Monte también se basaron en el Convenio 169, que Brasil había ratificado en 2002.

En 2005, el MPF (a través de su órgano central y supremo, la Procuraduría General de la República) presentó una acción directa de inconstitucionalidad ante el STF contra el Decreto 788 de 2005 que aprobó la construcción de la represa sin hacer consulta previa. No obstante, el STF apeló a un argumento formalista, del tipo que es frecuente en los estrados judiciales brasileños, según el cual la autorización del Congreso no tenía, por sí misma, efectos concretos sobre los indígenas, y por tanto no era necesario escucharlos.

A pesar de la decisión del STF en esta primera demanda, las quejas de las comunidades y sus organizaciones aliadas por no haber sido escuchadas persistieron. Para ellas era claro que el proyecto no había sido consultado y que el deber jurídico del Estado era hacerlo desde el momento de la autorización de la obra. En 2006, el MPF presentó ante la Justicia Federal de Altamira la segunda acción colectiva, y el pedido fue el mismo que en la ocasión anterior: que el Decreto 788 fuera declarado inconstitucional debido a que el Congreso no había realizado las audiencias establecidas en la Constitución para ese tipo de casos. Esta fue la demanda central en el caso de Belo Monte, la que dio lugar al litigio más prolongado y la que mayor discusión generó en torno a los derechos de los pueblos indígenas, pues apuntaba a que el Decreto se declarara inconstitucional y así interrumpir el proyecto de forma inmediata.

Para evitar un perjuicio irremediable para los derechos indígenas, el juez de primera instancia en Altamira que examinaba el caso decidió otorgar una medida provisional mientras dictaba su fallo, consistente en la suspensión del trámite de Belo Monte. Sin embargo, en mayo de 2006, el juez que tomó la medida fue reemplazado y su sucesor decidió que la medida provisional dictada anteriormente era improcedente. Ocho días más tarde, el MPF apeló ante el Tribunal Regional Federal de la Primera Región y esta corte aceptó el recurso y mantuvo la suspensión. Casi un

año después de esa decisión, el gobierno presentó contra ella un recurso especial que existe en el sistema legal brasileño, llamado *suspensão de segurança*. Este permite al Estado pedir al presidente del Tribunal competente, para el caso particular, que suspenda de inmediato y sin mayor explicación cualquier decisión de un juez inferior de su jurisdicción; el juez puede aceptar el pedido si considera que la decisión del juez inferior afectó el orden, la salud, la seguridad o la economía pública (Ley 8437 de 1992). Eso fue precisamente lo que determinó en este caso la jueza Ellen Gracie, del STF, quien en marzo de 2007 revocó la suspensión del proyecto de Belo Monte con el argumento de que implicaría una gran lesión económica que pondría en riesgo los fondos del Estado.

Desde entonces, esa herramienta jurídica peculiar se convertiría en el obstáculo más formidable para demandas contra Belo Monte. De hecho, la compleja disputa jurídica alrededor del proyecto puede ser vista, en términos generales, como una sucesión de victorias del MPF y las organizaciones indígenas y ambientalistas ante los jueces de primera y segunda instancia, que luego eran bloqueadas sistemáticamente por el presidente del tribunal superior con base en razones genéricas sobre la conveniencia pública y beneficios económicos de la obra. El patrón se volvió tan marcado que en marzo de 2014 un grupo de organizaciones¹²⁵ que adelantaron demandas contra Belo Monte le solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que declarara que la *suspensão de segurança* violaba el derecho al debido proceso consagrado en los tratados regionales y universales de derechos humanos, pues el recurso consiste en un poder prácticamente discrecional de un juez de suspender decisiones que sean contrarias a las pretensiones del gobierno. Las organizaciones le recordaron a la Comisión que semejante recurso tan arbitrario, que solo puede interponer el Estado (no la sociedad civil), era un legado del ordenamiento jurídico de las dictaduras. En efecto, la figura nació en 1936 y su uso se multiplicó bajo regímenes autoritarios de las siguientes décadas.

Thais Santi, una de las procuradoras del MPF que más ha contribuido a los litigios sobre la represa, ha hecho el análisis más lúcido del carácter

125 Las organizaciones que solicitaron la audiencia fueron Justiça Global, Justiça nos Trilhos, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Aida, International Rivers, Terra de Direitos. Tres de estas organizaciones –Justiça Global, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos y Aida– han sido las encargadas del litigio internacional de Belo Monte.

autoritario de este recurso jurídico y las consecuencias sobre la historia de Belo Monte. Invocando la noción de totalitarismo que esbozó Hannah Arendt, Santi concluyó que la historia de Belo Monte “no ha sido la del Derecho, sino la del Hecho. [...] Un mundo en el que el juez me dice: yo no puedo interferir en las decisiones el gobierno... En un mundo así todo es posible... ese es el mundo de Belo Monte” (Brum, 2014b).

Volviendo a la historia de los litigios sobre la represa, en marzo de 2007, la primera instancia en Altamira declaró que la acción era improcedente porque la consulta no debía realizarse antes de que se promulgara el decreto legislativo. En ese sentido, la decisión del Congreso era correcta. Cuando el MPF solicitó la revisión por parte del Tribunal de la Primera Región, este consideró que la apelación era improcedente.

En agosto de 2012, en respuesta al embargo de declaración presentado por el MPF, el Tribunal de la Primera Región –que incluye la Amazonía– cambió su posición y ordenó paralizar las obras de Belo Monte y anular todas las licencias de la represa hasta que se cumpliera con el derecho de la CPLI. Adicionalmente, el tribunal estableció que las reuniones informativas que se habían hecho hasta el momento no podían ser consideradas como consulta. El gobierno reaccionó con la presentación de dos recursos ordinarios –uno ante el Tribunal Superior de Justicia y otro ante el STF– y un reclamo constitucional al STF. En este último, solicitó al STF que revocara la decisión favorable a los derechos indígenas. El argumento del gobierno fue que el nuevo fallo del Tribunal de la Primera Región iba en contra de la decisión que ya había tomado el STF en marzo de 2007 cuando impuso la suspensión de la decisión provisional.

Apenas dos días después de que el gobierno acudiera al STF, Carlos Ayres Britto, presidente del tribunal, concedió la reclamación del gobierno y estableció que el fallo del Tribunal Regional iba en contra de la decisión que ya había tomado la jueza Ellen Gracie al otorgar la *suspensão de segurança* que había solicitado el gobierno anteriormente. De modo que el camino a la construcción de Belo Monte quedó en suspenso solo dos días, lo que duraron los efectos de la decisión del Tribunal Regional.

Con esta nueva negativa del STF, el máximo tribunal del país, quedó sellada la interpretación restrictiva de la CPLI que se impuso en el caso y en el constitucionalismo brasileño. A pesar del art. 231 de la Constitución y el Convenio 169, la concepción del derecho a la CPLI que adoptó el STF fue tan limitada que, en la práctica, permitió al Congreso aprobar el proyecto, y al gobierno avanzar con la construcción, sin realizar ningún esfuerzo genuino por escuchar las opiniones de los pueblos afectados, y mucho menos darles poder de decisión alguno. Con ello, se

instaló en el Estado brasileño una versión particularmente estrecha del multiculturalismo neoliberal.

Con la puerta del STF cerrada para una interpretación garantista de la CPLI en general, el MPF optó por demandas relacionadas con el impacto de Belo Monte sobre pueblos indígenas específicos. En una de las últimas acciones presentadas en el caso de Belo Monte, el MPF solicitó la protección del pueblo xikrin, otra comunidad de la lengua kayapó, que vive en el río Bacajá (estado de Pará) y que serían afectados por la desviación y secado del río. Con esto el MPF buscaba que se hiciera otro estudio para identificar los impactos que tendría el proyecto sobre esta comunidad, y que se establecieran nuevos mecanismos de reparación y compensación. También pretendía que el juez obligara a Norte Energia SA y al BNDES a pagar a los indígenas una indemnización por los daños morales que se les había causado el proyecto al no incluirlos en el EIA y sin embargo afectar radicalmente su territorio. En enero de 2015, la sentencia del juez de la Barra Judicial de Pará indicó que la demanda era improcedente. Norte Energia SA presentó un nuevo estudio que incluía los impactos sobre los xikrin. Sin embargo, según el MPF, este estudio también era incompleto y no cubría de manera adecuada la situación de los indígenas por no explicar cómo, por ejemplo, se vería afectado su territorio y los riesgos que tendrían de desplazamiento.

Por último, en septiembre de 2013, el MPF entabló una nueva demanda para exigir cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia de instalación otorgada por el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (Ibama) en 2011 relacionadas con los derechos del pueblo juruna de la aldea Buena Vista. Con esta demanda, el ministerio exigía que la empresa comprara tierra para reasentar a los juruna del Kilómetro 17, que serían afectados por la represa al perder por ejemplo acceso a los peces del río, y quienes en criterio del MPF no podrían sobrevivir sin su territorio. El juez de primera instancia, como medida cautelar, ordenó a Norte Energia SA comprar el predio establecido por la (Funai) para la creación de la Reserva Indígena Juruna del Kilómetro 17. La empresa aún no ha cumplido esta orden, y en su lugar alega que, de acuerdo con el proceso de licencia ambiental, su obligación se limitaba a indicar el inmueble, pero es deber del Estado central comprar el terreno. Esta discusión tiene una segunda arista, a saber, la dificultad que representa encontrar un predio que cumpla con los requisitos legales para ser adquirido, ya que muchos de los títulos de propiedad que existen en la zona son falsos. El problema es generalizado en la Amazonía, dada la larga tradición de robo de tierras mediante la

falsificación de títulos y la falta de control del Estado sobre el catastro de la región (Alston, Libecap y Mueller, 1999).

Las demandas ambientales

Con un segundo grupo de acciones judiciales, el MPF buscó detener, o al menos mitigar, los efectos del proyecto no solo sobre los ecosistemas de la zona donde sería construido, sino sobre los de una región mucho más amplia cuyo equilibrio ambiental estaba atado al flujo normal del río Xingú.

Según la legislación brasileña, para la realización de Belo Monte, el consorcio de empresas encargado de la obra –entre las que se encuentran Neoenergia, Cemig, Light, Vale, Aliança Norte Energia, Sinobras, Malucelli Energia y Eletronorte– debía obtener tres licencias a lo largo del proceso de construcción –previa, de instalación y final–, aunque en la práctica obtuvo cuatro –previa, parcial de instalación, instalación y final–. La lógica de las etapas de licenciamiento consistía en que, cada vez que se presentara un avance significativo en la obra, el Estado pudiera revisar las actividades de la empresa y, de esa manera, certificar o no el cumplimiento de los acuerdos.

En 2001 el MPF presentó la primera acción pública en contra de Eletronorte y la Fundación de Apoyo a la Investigación y Desarrollo Estado de São Paulo (Fadesp), en la que argumentaba que la Secretaría del Medio Ambiente no tenía competencia para otorgar la licencia previa, sino que era responsabilidad del Ibama. La Fadesp terminó involucrada en este caso porque es una entidad de investigación ligada a la Universidad Federal de Pará. A su vez, denunciaron la contratación de la Fadesp sin cumplir con una licitación previa. Y la obligación del Estado de escuchar a los pueblos indígenas antes de que el Congreso emitiera un fallo.

Esta acción, además de abrir el laberinto jurídico por la causa de Belo Monte, fue la única que tuvo un proceso completo dentro del sistema jurídico brasileño. En 2009, al final del proceso, el Tribunal Regional Federal determinó que el Ibama era responsable del licenciamiento de Belo Monte y declaró nula la contratación de la Fadesp.

El MPF logró que en la licencia previa se incluyera una serie de condiciones que debía cumplir la empresa contratista para garantizar que los impactos que la represa generaría sobre las poblaciones afectadas pudieran ser reparados. De hecho, muchos de los acuerdos tenían como objetivo preparar tanto a las personas como la zona para la construcción. La licencia previa para la construcción de Belo Monte se entregó el 1° de febrero de 2010, casi cinco años después de que el Congreso aprobara el proyecto.

En enero de 2011 la empresa obtuvo la segunda licencia, llamada parcial de instalación. Esta, como veremos más adelante, fue demandada por el MPF pues dentro de la legislación no existía tal figura de parcial, sino solamente la de instalación. El 1° de junio de 2011, para acabar con la ilegalidad creada por la licencia parcial, se le otorgó la licencia de instalación. Ambas fueron entregadas a las empresas sin que hubieran cumplido con los acuerdos establecidos en la licencia previa.

Por último, para poder llenar la represa y prender las turbinas, la empresa necesitaba la licencia final, que autoriza el funcionamiento. Belo Monte recibió este permiso del Ibama el 24 de noviembre de 2015, otorgado no solo contra el criterio del MPF y la Funai, sino también ignorando las múltiples críticas hechas por una coalición de la sociedad civil liderada por el ISA. Todas estas instituciones argumentaron que el incumplimiento de los acuerdos a los que había llegado la empresa con las personas afectadas y el Estado era razón suficiente para que este último detuviera el proceso de licenciamiento. Por ejemplo, la empresa no había cumplido con el programa de reubicación de las personas afectadas, ni con la construcción de viviendas en condiciones óptimas para las víctimas de la inundación. No obstante, la licencia se entregó y con ella la empresa legalizó el inicio de sus actividades.

En una segunda acción de este tipo, el MPF argumentó que el EIA, realizado por el consorcio de empresas a cargo de Belo Monte y entregado por Eletronorte a Ibama en 2009, no tuvo en cuenta las consideraciones presentadas por la sociedad civil en audiencia pública. Según el MPF, las ideas y argumentos expuestos por las personas que participaron en la audiencia debían ser incluidos en el estudio. La acción fue concedida en la primera instancia; sin embargo, como ocurrió con varias acciones análogas, no pasó de ahí, pues la Abogacía General de la Unión –órgano encargado de la defensa jurídica del gobierno– presentó el recurso de la *suspensão de segurança*. En abril de 2010, en respuesta a la acción presentada por el gobierno, el presidente del Tribunal Regional de la Primera Región concedió el recurso.

Frente a este acto, el MPF intentó volver a detener el proyecto mediante una tercera acción que buscaba declarar la nulidad de las licencias o autorizaciones concedidas a Belo Monte. El MPF argumentaba que la Constitución federal exigía la creación de una ley complementaria que estableciera los requisitos que deben cumplirse en el caso de que se quiera hacer una explotación económica en tierras indígenas. Esta acción corrió la misma suerte que las otras: fue otorgada en la primera instancia, pero después le fue aplicada la *suspensão de segurança*.

En 2011 el MPF volvió a atacar el proceso de licenciamiento. Teniendo en cuenta que la acción en contra de la licencia previa no había dado resultado, el MPF optó por instaurar acción civil pública contra la licencia parcial de instalación concedida ese año. Los demandantes alegaban que el otorgamiento incurría en dos ilegalidades: por un lado, la legislación brasileña no contempla algo así como una “licencia parcial”; por el otro, si llegara a considerarse que sí existe una autorización de este tipo, esta no se le podía haber concedido a Belo Monte, pues el proyecto incumplía con las condiciones impuestas en la licencia previa. La historia se repitió una vez más: la demanda fue concedida y luego paralizada por medio de la aplicación de la *suspensão de segurança*.

Al ser vencido nuevamente, el MPF intentó imponer otra acción que cuestionaba la licencia de instalación, otorgada en el mismo año y sin que se cumplieran las condiciones establecidas en la primera licencia. Esta acción fue declarada improcedente en la primera instancia y para fines de 2018 no existía aún una sentencia final sobre el caso.

El MPF presentó una acción más con relación al proceso de licenciamiento en noviembre de 2011, en la que demandaba que Belo Monte no había cumplido con una de las condiciones de la licencia de instalación; a saber, la construcción del catastro que identificaba a las personas que serían reubicadas por el proyecto, y que esa falta de claridad violaba algunos derechos de los afectados, como el derecho a la información. En noviembre de 2013, dos años después, la acción fue declarada improcedente porque Norte Energia SA probó la finalización del catastro. Aunque la empresa concluyó el catastro, lo hizo a destiempo, y eso debió haber frenado la obtención de la licencia de instalación.

Como veremos más adelante, una de las características del movimiento de Belo Monte es que causas que a comienzos de los años ochenta estaban separadas se fueron fusionando con el fin de proteger tanto a los pueblos indígenas como al medioambiente. En este sentido, en 2013 el MPF presentó una nueva acción que cuestionaba la viabilidad socioambiental de la represa: en una misma demanda se reunían argumentos a favor de los derechos de los pueblos indígenas y de los derechos ambientales. En esta acción, el MPF mostró lo que sucedería en los cien kilómetros del río que la construcción del proyecto exigía secar. Según el estudio realizado por el MPF junto con los diferentes movimientos sociales, la zona experimentaría una situación radical de sequía cuya consecuencia inmediata sería el desplazamiento de los pueblos juruna y arara, que viven justo en la ribera. Dado que la reubicación forzada de pueblos indígenas está proscrita por la Constitución de 1988, dicho

impacto violaría la Constitución y los derechos de los pueblos indígenas. En cuanto a lo ambiental, el MPF probó que este proceso de secamiento tendría impactos directos en la biodiversidad de la zona, y afectaría el equilibrio de la región Amazónica. Esta acción aún no ha sido resuelta.

Como se puede observar, las acciones ambientales promovidas por el MPF y las organizaciones sociales, unidas a las respuestas del gobierno y de las cortes, constituyen un verdadero laberinto jurídico. De hecho, la historia es aún más intrincada de lo que sugiere nuestro recuento, que ha intentado ser inteligible al dibujar únicamente sus grandes rasgos. ¿Por qué las vueltas y revueltas del caso? Tres razones ayudan a explicar su complejidad. Primero, el sistema jurídico brasileño, especialmente la institución de la *suspensão de segurança*, bloquea repetidamente los debates y pretensiones propuestos por las organizaciones de la sociedad civil y el MPF. En lugar de responder a esas pretensiones, el sistema las aplaza o las desplaza hacia otras demandas u otros ámbitos de discusión. Segundo, precisamente para enfrentar esos bloqueos, los demandantes optan por multiplicar sus acciones para aumentar la probabilidad de que alguna sortee con éxito el poder de veto que tienen los jueces superiores. Se trata de la estrategia del perpetuo movimiento, como nos contó Felício Pontes, uno de sus principales artífices. “Para cada uno de los derechos violados presentamos una acción específica”, explicó el reconocido procurador de Belém. “Porque si presentamos todos los argumentos en una misma demanda, llega la *suspensão de segurança* y detiene todo el proceso. Por eso, mientras el movimiento se mantuviera, nosotros seguíamos vigentes y presentábamos una nueva acción para cada violación”.

La tercera razón es que el proceso que llevó a la construcción de Belo Monte fue una colección de irregularidades, como denunció el MPF a cada paso. Incluso si se tiene en cuenta que, como vimos, para el PT y las élites empresariales y políticas brasileñas el proyecto era prioritario, es difícil entender por qué las autoridades y las empresas constructoras desconocieron repetidamente las reglas de la Constitución, la ley y hasta el decoro. Para comprenderlo, hay que considerar un tercer tipo de acciones contra irregularidades cometidas en el curso del proyecto de Belo Monte, que eventualmente mostrarían que en el proyecto estaban en juego intereses políticos y económicos mucho mayores, que saldrían a la luz en los escándalos de corrupción nacionales que terminaron sacudiendo la política y la sociedad brasileñas y que involucraron tanto al gobierno como a las empresas constructoras de la represa.

Las acciones contra las irregularidades administrativas de Belo Monte

Existe un último conjunto de acciones presentadas por el MPF que no está directamente relacionado con los grupos ya descritos –la protección de los pueblos indígenas y del medioambiente–. Las acciones que lo integran son aquellas que buscaban que la empresa actuara conforme con sus responsabilidades contractuales, en vista del cúmulo de incumplimientos y transacciones irreglamentarias que caracterizaron el proyecto.

En 2007, el MPF demandó el acuerdo entre Eletrobrás y las empresas que llevaron a cabo el EIA: Andrade Gutierrez, la Constructora Norberto Odebrecht y Camargo Corrêa. El MPF argumentó que el estudio no había cumplido con un proceso de licitación pública, que habría sido necesario porque las empresas concernidas no eran expertas en análisis de impactos ambientales, sino en construcción de obras civiles como Belo Monte. El MPF, con Pontes a la cabeza, recalcó que el contrato incluía una cláusula de confidencialidad irregular. Por eso, pedía que se suspendieran tanto el estudio como sus efectos hasta que se obtuviera una decisión final de la demanda. A su vez, solicitaba que los términos de referencia del estudio se acordaran con los habitantes que se verían afectados por la construcción de la represa.

La suerte de esta acción es emblemática de los giros de la juridización de los conflictos socioambientales en general, y los litigios brasileños en particular. Después de dar vueltas por el sistema judicial, más de una década más tarde, el Tribunal Regional Federal de Brasilia dio la razón final al MPF en 2018 y declaró nulo el acuerdo entre Eletrobrás y las empresas constructoras que hicieron el EIA. Ordenó también que las empresas devolvieran el dinero recibido por el contrato.

Antes de seguir adelante con los vericuetos judiciales de Belo Monte, vale la pena detenerse en las lecciones más amplias de esta demanda. Una primera lección es la que extrajo el propio Felício Pontes en 2019, cuando ya estaba en Brasilia en su nuevo puesto de procurador federal del MPF, trabajando por las mismas causas de su nativa Amazonía, pero físicamente lejos de ella. La demanda de 2007, declaró Pontes,

fue emblemática porque ya mostraba desde aquel tiempo que existía una relación inescrupulosa entre el gobierno federal y las empresas. Ese momento del licenciamiento de Belo Monte [cuando se hizo el estudio de impacto ambiental] precede en más de siete años a Lava Jato.¹²⁶

126 Véase la citada entrevista “Belo Monte: o símbolo da relação inescrupulosa entre o governo federal e as empreiteiras. Entrevista especial com Felício Pontes Jr.”.

Pontes se refería al escándalo de corrupción que llevaría a la caída de Dilma Rousseff y el encarcelamiento de Lula por acusaciones de favores contractuales con Odebrecht y otras compañías a cambio de pagos ilegales para el PT y sus aliados, práctica que se replicó en otros países de América Latina y que convirtió a Odebrecht en el símbolo de las relaciones corruptas entre Estados y empresas en la región. Hoy se sabe, por tanto, que el MPF y activistas como Antonia Melo tenían razón en las denuncias que hicieron al momento de la construcción de Belo Monte: buena parte de la motivación para avanzar con la obra era que ella encarnaba esas relaciones irregulares y esa forma de desarrollismo corrupto que se profundizó en la ola extractivista más reciente en América Latina.

La segunda lección de la nulidad del contrato de estudio ambiental de Belo Monte es que, como suele suceder, hay una brecha temporal entre las violaciones de la ley y los derechos humanos, de un lado, y las decisiones de la justicia, del otro. La sentencia del tribunal de Brasilia llegó once años después del estudio ambiental, cuando este ya había surtido efecto y la represa de Belo Monte ya había sido inaugurada. Se trataba entonces de un *fato consumado* (hecho cumplido), como llamó en lenguaje jurídico a este tipo de efectos el también procurador del MPF Ubiratan Cazzetta en nuestra entrevista en Belém.¹²⁷ Según nos contó Rodrigo Oliveira, abogado asistente del MPF en el caso, el gobierno y las empresas eran conscientes de la brecha y la usaban estratégicamente: avanzaban con los actos irregulares, a sabiendas de que cuando llegara la sentencia ya los efectos de esos actos serían irreversibles.¹²⁸

Retomando la historia judicial, en agosto de 2010 el MPF cuestionó la ausencia de la evaluación ambiental integral que se exige en los casos en que hay más de un proyecto y permite evaluar los impactos acumulativos de varios de ellos en conjunto. El demandante buscaba con esta acción, entre otras cosas, la anulación del registro que había autorizado la construcción de Belo Monte. En junio de 2012 se publicó la sentencia en la que se declaró esta acción como improcedente.

El mismo 2012 el MPF intentó una nueva acción, esta vez para proteger los derechos de los habitantes de Altamira a través de la solicitud de un estudio independiente sobre las consecuencias que tendría la expansión del proyecto de Belo Monte en esta ciudad. Lo que argumentó

127 Entrevista con Ubiratan Cazzetta, enero de 2012.

128 Entrevista con Rodrigo Oliveira, mayo de 2016.

Norte Energia en ese momento fue que la represa tendría que ser más grande que lo inicialmente planeado para aumentar su capacidad de producción de energía. Como resultado, el estudio independiente mostró que al realizar esta modificación un 20% de la población debía ser reasentada. Sobre la base de estos resultados, el MPF presentó una acción civil pública para obligar a la empresa a responder por estos nuevos impactos. Esta acción, sin embargo, corrió con la misma suerte de las otras: fue concedida en primera instancia y posteriormente suspendida por el tribunal en Brasilia.

El MPF presentó una segunda acción con un objetivo similar respecto de la población de Altamira. En octubre de 2013, el ministerio demandó las irregularidades en las obras para reasentar a las personas afectadas por la construcción de la hidroeléctrica, pues el proyecto inicial de vivienda se incumplió. Como señala María José Veramendi, abogada de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), “la empresa había prometido unas casas más grandes que redujo al momento de la construcción, violando los acuerdos a los que había llegado con las víctimas de la construcción del proyecto”.¹²⁹ La acción preliminar fue rechazada porque se modificó el Código de Obras de Altamira, lo que dejó sin base la reclamación. Veramendi, que acompañó el litigio en contra de la represa, nos comentó además que

Altamira, sin duda, ha recibido uno de los impactos más fuertes por la construcción de la represa, las condiciones que tenían que ser cumplidas no lo han sido. Por ejemplo, la ciudad no tiene saneamiento básico, algunos barrios se han inundado y las personas tienen que ser reubicadas [...] muchas de las personas que vivían en las afueras han sido desplazadas y han llegado a la ciudad buscando una mejor vida. Indígenas que han sido expulsados de su territorio han tenido que buscar refugio en La Casa del Indio para obtener atención en salud.¹³⁰

En un intento por remediar parcialmente esta situación, el MPF presentó otra demanda que cuestionaba el retraso en el cronograma de las obras de saneamiento urbano. El propósito era obligar a la empresa a presentar un nuevo cronograma detallado, determinar cuáles obras se encontraban retrasadas y cuáles debían cumplirse inmediatamente para

129 Entrevista con María José Veramendi, mayo de 2016.

130 *Íd.*

evitar que se siguieran vulnerando los derechos de los habitantes de Altamira, Vitória do Xingu y Anapu. El juez de Altamira que recibió la demanda declaró que no era competente para el caso y lo envió a un juez en Belém. Este proceso aún no tiene una sentencia final.

Por último, en octubre de 2014, el MPF presentó una nueva acción que exigía la reestructuración de la sede administrativa de la Funai en Altamira. Como Belo Monte había incrementado los conflictos de los pueblos indígenas en la zona, se pidió un cambio estructural en la institución que le permitiera atender todos estos casos generados por la construcción del proyecto. El juez federal de la barra de Pará concedió parcialmente en enero de 2015 las pretensiones y para fines de ese año la infraestructura ya había sido renovada y se había comprado un nuevo inmueble para trasladar la institución, pero todavía el número de trabajadores de la fundación no daba abasto para suplir la demanda.

Con este grupo de acciones el MPF pretendió proteger otros derechos y a otras personas que también se vieron afectadas por la construcción de la represa. No obstante, como ocurrió con el resto de demandas, ni el MPF y ni la sociedad civil lograron detener la construcción de Belo Monte, que se convirtió así en un hecho cumplido. El miércoles 20 de abril de 2016 la primera turbina de la represa se encendió, exactamente seis años después de que Norte Energia SA, una sociedad coordinada por Eletrobrás y constructores privados como Camargo Corrêa, ganara la licitación. Esta turbina generó un poco más del 5% de la energía total que creará la represa cuando esté al tope de su capacidad. El plan de la empresa era terminar de construir el proyecto en 2019. Con esto se cierra, al menos por ahora, la historia nacional de Belo Monte.

Pero los conflictos socioambientales en la era de la globalización neoliberal no son un asunto puramente doméstico. La conciencia y la acción global sobre la suerte de la Amazonía brasileña alcanzó su pico con la movilización virtual contra los incendios sin precedentes en la región en agosto de 2019. Sin embargo, las redes de abogacía e información internacionales que catapultaron la Amazonía al centro del debate sobre el ambientalismo y la crisis climática habían sido tejidas durante décadas, como mostramos en secciones anteriores. Al igual que en el caso saraku, en el de Belo Monte esas redes fueron responsables de la movilización internacional, tanto política como jurídica, que elevó el caso ante instancias internacionales y puso de presente el avance que los reclamos indígenas habían logrado desde aquellos primeros esfuerzos de Raoní, los kayapós y los pueblos indígenas de la Amazonía cuatro décadas atrás.

La globalización de la etnicidad.gov: Belo Monte ante los órganos internacionales de derechos humanos

Como sostuvimos en el capítulo 2, la expansión de las economías extractivas (y de proyectos energéticos indispensables para su funcionamiento, como Belo Monte) coincidió y chocó con otro proceso global de igual relevancia: la difusión y activación de los derechos de los pueblos indígenas. Este segundo proceso, que hemos denominado etnicidad.gov, tomó la forma de figuras jurídicas como la CPLI y tuvo como escenario organismos universales y regionales de derechos humanos, desde la ONU hasta la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

En el caso de Belo Monte, a medida que las puertas de los tribunales y las instancias gubernamentales brasileñas se cerraban para la causa, las organizaciones indígenas y ambientalistas acudieron a redes de aliados internacionales. Se trata de la estrategia clásica que Keck y Sikkink (1998) llamaron el “efecto búmeran,” mediante la cual los activistas nacionales buscan influir en actores externos para que estos, como en un búmeran, retornen la presión contra actores internos, en este caso los gobiernos brasileños del PT que impulsaron la construcción de la represa.

El búmeran de Belo Monte llegó bastante lejos, hasta el punto de generar una crisis en el SIDH que tendría repercusiones de largo plazo.

El momento cumbre de este capítulo de la historia fue el 1° de abril de 2011, día en que la CIDH promulgó las medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas que viven en la ribera del río Xingú. En otras palabras, la CIDH recomendó al Estado brasileño suspender el proceso de licenciamiento que estaba adelantando para la construcción de la represa. Uno de los argumentos centrales utilizado por las organizaciones indígenas y socioambientales que pidieron la medida cautelar fue el mismo que habían propuesto ante las cortes nacionales: que el Congreso otorgó el permiso para la construcción del proyecto sin escuchar a los pueblos indígenas, en una clara violación de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT.

La respuesta del Estado no se hizo esperar y Brasil fue en contra de la CIDH y la OEA, lo que desató una de las crisis diplomáticas más sonadas en los últimos años. Su principal argumento fue que la decisión debió haberse discutido con ellos antes de que la CIDH publicara las medidas cautelares. En palabras del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, la decisión fue “precipitada e injustificable” (*Globo*, 2011).

Las medidas cautelares sobre Belo Monte fueron el resultado de una petición presentada en noviembre de 2010 por los pueblos indígenas del Xingú, que llegaron al sistema interamericano representados por una

coalición global de tres organizaciones encargadas de llevar la petición al escenario internacional: dos brasileñas –Justiça Global y la Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH)– y una regional –AIDA–. La combinación de los distintos tipos de trabajo que hacen estas organizaciones construyó una estrategia basada en los diferentes capitales con los que contaban. La SPDDH había trabajado durante varios años en la Amazonía, Justiça Global conocía la situación y el sistema interamericano, y la AIDA tenía vasta experiencia en casos ambientales en las Américas y era un actor frecuente en el sistema interamericano. De acuerdo con María José Veramendi, esta alianza se conformó “por una solicitud de apoyo que llegó a la AIDA desde las organizaciones de Brasil por el trabajo que habíamos realizado previamente, por ejemplo, en la Oroya [Perú] o la represa La Parota [México]”.

Dentro de las medidas cautelares, la CIDH dio tres órdenes al Estado. Primero, ya que al momento de solicitar la protección el Estado no había otorgado la licencia previa para la construcción del proyecto, tenía que realizar los procesos de consulta

en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Brasil, en el sentido de que la consulta sea previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, y con el objetivo de llegar a un acuerdo.¹³¹

Los pueblos que debían participar en estos procesos eran los mismos que hicieron la petición: las comunidades juruna de Paquicamba, juruna del Kilómetro 17, xikrin de Trincheira Bacajá, asurini de Koatinemo, kararaô y kayapó de la Tierra Indígena Kararaô, parakanã de Apyterewa, araweté del Igarapé Ipixuna, arara de la Volta Grande del Xingú, arara de la Tierra Indígena Arara, arara de Cachoeira Seca y los pueblos indígenas que se encontraban en aislamiento voluntario y vivían en la ribera del río Xingú.

Segundo, la CIDH declaró la necesidad de hacer un EIA que fuera accesible para las personas que se verían afectadas por el proyecto. Lo que se pretendía con esta orden era disminuir la desigualdad que existía entre el Estado y los pueblos indígenas que serían afectados por la represa. Hasta ese momento, y esto es algo que no cambió durante el proceso de licenciamiento, los pueblos indígenas no conocían (y nunca conocie-

131 Véase Medida Cautelar MC 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil, disponible en <www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>.

ron) el estudio diseñado por la empresa previo a la construcción de Belo Monte. Esta falta de información y participación fue una de las causas de las tensiones entre las partes y, sobre todo, de la falta de consideración de los afectados en el diseño y programación de la represa.

Por último, la Comisión le ordenó al Estado proteger la vida de los pueblos indígenas que se encontraban en aislamiento voluntario y tomar las medidas necesarias para evitar la diseminación de enfermedades como la malaria, que podrían generarse con la construcción de la represa o la llegada masiva de personas a la zona que esta ocasionaría.

Las órdenes de la CIDH no cayeron bien al gobierno brasileño, que había presentado a Belo Monte como clave para el desarrollo económico del país. La oposición por parte del gobierno a las medidas combinó dos tipos de argumentos. Por un lado, algunos funcionarios comentaron que las medidas no debían ser acatadas porque habían sido tomadas por un órgano internacional que no conocía la situación brasileña. La reacción de los políticos brasileños que proclamaron este argumento fue similar a la del presidente Correa en Ecuador un año después cuando la Corte Interamericana promulgó la sentencia a favor del pueblo sarayaku. Y, aunque venían de funcionarios de un gobierno del PT, anunciaban ya los argumentos nacionalistas que utilizaría el gobierno de ultraderecha de Jair Bolsonaro para descalificar el repudio mundial contra los incendios y la deforestación en la Amazonía a fines de la década.

Por otro lado, algunos cuestionaron no solo la legitimidad de la CIDH, sino el conocimiento que tenía para tomar una decisión como la suspensión del proyecto. Nelson Hubner, presidente de la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL, por sus iniciales en portugués), manifestó que la CIDH no conocía el proceso que se había adelantado en la Amazonía. Según él, las reuniones informativas que se habían hecho con las distintas comunidades de la región garantizaban su derecho a la participación. En palabras de Hubner,

todos los procesos fueron cumplidos con el rigor de la legislación brasileña. Eso ya había sido cuestionado por las acciones del Ministerio Público, y la justicia brasileña consideró que todos los aspectos fueron atendidos en el proceso (*Globo*, 2011).

Además de cuestionar y desacatar públicamente la decisión, el gobierno brasileño retiró a su embajador ante la OEA, al candidato que había presentado para ser parte de la CIDH y no pagó la cuota de sostenimiento del sistema hasta enero de 2012. La respuesta brasileña puso a temblar el

sistema regional, como quedó claro en las declaraciones de José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, quien descalificó a la CIDH y afirmó que las medidas como las dictadas en el caso Belo Monte

nunca son órdenes obligatorias para los países. O sea, ningún país estaría rompiendo ningún tratado si no cumple con lo que la comisión le pide, pues esta no tiene fuerza obligatoria como tal. Es claro que a nosotros nos gustaría que sus decisiones fueran acatadas, pero es cierto que Brasil no hace nada condenable cuando no acata la decisión. Nadie podría acusarlo por eso.¹³²

La reacción de Brasil tuvo como efecto directo que la CIDH modificara las medidas emitidas en su contra y redujera el espectro de protección que había otorgado a los pueblos indígenas que no habían sido considerados. Debido a la discusión política en la OEA y a la información enviada por el Estado brasileño y los peticionarios a la CIDH, el 29 de julio de 2011 la Comisión ajustó los términos de su decisión. En primer lugar, reiteró la obligación del Estado de proteger la vida, salud e integridad de los pueblos indígenas que se encuentran en aislamiento voluntario. En segundo lugar, en relación con los pueblos indígenas que viven en la cuenca del río, ordenó

- (a) la finalización e implementación aceleradas del Programa Integrado de Salud Indígena para la región de la UHE Belo Monte, y
- (b) el diseño e implementación efectivos de los planes y programas específicamente requeridos por la Funai en el Parecer Técnico 21/09, recién enunciados.

En tercer lugar, ordenó que se finalizaran los procesos de regularización territorial.

Sin embargo, la orden central de garantizar el derecho de las comunidades afectadas a la CPLI fue extraída de la discusión. Con este cambio, la CIDH eliminó la herramienta que proporcionaba este derecho y terminó avalando la continuación del proceso de licenciamiento de la obra. Como expresó la propia Comisión,

132 Véase “Comissão da OEA deve ‘revisar decisão’ sobre Belo Monte, diz secretário-geral”, disponible en <www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc>.

el debate entre las partes en lo referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares.

En ese sentido, con el uso de argumentos de derecho procesal, se excluyó el derecho de los indígenas a ser consultados para la construcción de la represa. Como era de esperarse, el Estado incumplió el segundo grupo de medidas promulgadas inicialmente por la CIDH, relacionadas con la necesidad de hacer un EIA accesible, y dejó al descubierto algunas de las falencias del sistema interamericano para lograr que sus decisiones sean acatadas por los Estados.

Si quedaba alguna duda acerca de la importancia de lo que estaba en juego en los conflictos jurídicos sobre recursos naturales y pueblos indígenas, la controversia sobre Belo Monte y su efecto sísmico sobre todo el sistema interamericano la despejaron. En efecto, la reacción brasileña contra la medida de la CIDH fue el detonante de una de las crisis políticas más importantes que ha enfrentado el SIDH desde su creación. Dos meses después de la decisión de la CIDH sobre la represa, durante la Asamblea General de la OEA, los Estados decidieron crear el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En realidad, se trató de un esfuerzo concertado de un buen número de Estados de la región, incluido Brasil en un comienzo, de quitarle a la Comisión poderes como el que había ejercido en el caso Belo Monte, que eran el último recurso de víctimas de violaciones de derechos humanos en los distintos países, pero que resultaban demasiado independientes e incómodos para los gobiernos. La campaña estatal contra la CIDH que comenzó con el caso Belo Monte fue sostenida y tuvo impactos profundos: entre 2011 y 2015, los Estados estuvieron a punto de privar a la Comisión de competencias clave como la emisión de medidas cautelares en casos urgentes y la priorización en sus informes de situaciones nacionales de derechos humanos especialmente graves (Barreto Maia y otros, 2015). Solo la movilización de la sociedad civil regional en defensa de la CIDH logró prevenir esas reformas.¹³³

133 Véase “Bumeranes múltiples: nuevos modelos para la abogacía global de derechos humanos”, disponible en <www.openglobalrights.org/multiple-boomerangs-new-models-of-global-human-rights-advoc/?lang=Spanish>.

Aunque en diciembre de 2015 la CIDH reabrió el trámite del proceso Belo Monte, la represa ya era un “hecho consumado” y la advertencia del gobierno ya había dejado claro que los intereses económicos, políticos y jurídicos que se juegan en los conflictos de la etnicidad.gov tienen una importancia existencial tanto para los gobiernos y las empresas involucrados como para las organizaciones sociales y los pueblos indígenas. En noviembre de 2018, después de visitar Brasil, la CIDH pidió al gobierno atender las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se encuentran el pueblo maratú, uno de los afectados por la construcción de Belo Monte.

Más allá del derecho: el pulso político y mediático alrededor de Belo Monte

Como argumentamos en la introducción, la juridización y globalización de los conflictos socioambientales ha avanzado de la mano con las disputas entre los proyectos políticos representados por el desarrollismo extractivista, de un lado, y los derechos indígenas y ambientales, del otro. También, como vimos, a medida que esta disputa se prolongó, la evidencia y la preocupación global sobre la crisis climática agregaron un componente fundamental a la movilización política nacional e internacional alrededor de los conflictos socioambientales, componente que saltó a la escena global a fines de la década de 2010 y comienzos del decenio de 2020.

Dado que el conflicto sobre Belo Monte se ha extendido por más de cuatro décadas –desde que surgió la idea del proyecto en los años setenta, cuando Raoní y los indígenas de la Amazonía sentaban las bases de su movimiento–, en la trayectoria del caso son visibles todas estas capas de la historia socioambiental nacional e internacional, como si se tratara de una formación rocosa que exhibe los estratos geológicos acumulados durante todos estos años. A lo largo del capítulo hemos dibujado estos estratos. En esta sección, nos limitamos a redondear la historia volviendo a la movilización de Raoní con la que la iniciamos y conectándola con el presente y el futuro de la Amazonía en tiempos de crisis climática global, de la misma forma como el activismo de los sarayaku terminó protagonizando la era actual de activismo contra el calentamiento global.

Como vimos, desde el encuentro histórico de 1989 en Altamira que consolidó el movimiento socioambiental, Raoní y los kayapó se sumaron a la campaña contra Belo Monte. Veinte años después, escalaron sus es-

fuerzas al ámbito global, cuando en 2010 lanzaron una campaña mundial de firmas contra la construcción de la represa. Así como la lucha de los sarayaku anticipó el movimiento global sobre la crisis climática, la de Raoní y el MXVPS terminó alimentando dicho movimiento, como muestra el hecho de que el cacique kayapó y otros activistas hubieran organizado un acto político en París 2010 para denunciar que el gobierno francés había apoyado la construcción de estas obras en la Amazonía. En diciembre de 2015, en la misma COP donde los sarayaku denunciaron a su gobierno ante el Tribunal de los Pueblos, Raoní se pronunció sobre la relación entre los pueblos indígenas y el cambio climático, en un evento organizado a pocos kilómetros del mismo lugar donde representantes de los gobiernos se habían reunido a dar las últimas puntadas al acuerdo global. Al igual que en el caso ecuatoriano, la importancia de la Amazonía como “pulmón del mundo” hizo que sus reclamos tuvieran repercusión global, como volvería a suceder en 2019 cuando la Amazonía brasileña ardió ante los ojos estupefactos de cientos de millones de usuarios de redes sociales.

Belo Monte también ilustra la globalización de las causas a favor del ambiente y contra el cambio climático, en general, y la de la lucha por los derechos indígenas, en particular. Algunas de las redes que protagonizaron el frente internacional del caso sarayaku, como Amazon Watch, también han participado en el caso Belo Monte. International Rivers ha jugado un papel especialmente importante y proactivo en la campaña, hasta el punto de abrir una oficina en Brasilia para trabajar sobre este y otros megaproyectos que ponen en riesgo la Amazonía. Como quedó claro en nuestra entrevista en Brasilia con Brent Millikan, representante de International Rivers para Brasil, la organización tenía un profundo conocimiento del caso, sólidos vínculos locales y capacidad de tejer redes internacionales.¹³⁴ Dentro de América Latina, la organización más activa y persistente en el caso fue AIDA, que tuvo también un lugar central en la petición de medidas cautelares ante la CIDH.

Este caso también se conoció en Europa, en parte porque los insumos necesarios para construir la represa fueron producidos en ese continente. “Parte de los elementos que se usaron en la construcción de las turbinas venían de países como Francia y en el proyecto había intereses globales”, nos comentó Felício Pontes al explicar cómo es que los indígenas afectados por Belo Monte también se movilizaron en contra de la represa

134 Entrevista con Brent Millikan, Brasilia, enero de 2012.

al frente de la Torre Eiffel. De hecho, una escena del documental *Belo Monte. Anuncio de una guerra*, dirigido por André D'Elia, muestra una conversación que tuvo el cacique Raoní con Nicolas Sarkozy, expresidente francés. El líder indígena le pidió que redujera la intervención francesa en la Amazonía, teniendo en cuenta, por ejemplo, las inversiones de las empresas GDF Suez, Alstom y EDF, entre muchas otras. Para Raoní era central que Sarkozy se pronunciara en contra de la explotación de la Amazonía y con eso disminuyera la presión hacia los indígenas. Sin embargo, la conversación quedó en el aire y el gobierno francés no respondió la solicitud del cacique.

Aunque los movimientos sociales brasileños e internacionales fueron determinantes para realzar el caso, la lucha alrededor de Belo Monte alcanzó su máxima visibilidad gracias a la participación de celebridades nacionales e internacionales, que convirtieron la causa en el símbolo de la defensa de la Amazonía. Miles de habitantes de las grandes ciudades de Brasil se enteraron por primera vez de la represa por la campaña mediática *Gota D'Água*, lanzada en 2011 mediante un video protagonizado por algunos de los personajes más famosos de la farándula brasileña, que coordinaron sus esfuerzos para grabar videos cortos destinados a denunciar los daños ambientales y sociales que produciría la represa y a llamar a los brasileños a firmar una petición contra su construcción y en solidaridad con la causa de los pueblos indígenas de la Amazonía.¹³⁵

Pero quizá fue el director de cine canadiense James Cameron quien dio a Belo Monte el estatus de ícono global del movimiento ambiental e indígena. En una estrategia apoyada por Amazon Watch, en 2010 Cameron viajó a la Amazonía, y en diciembre de ese mismo año participó en una protesta que se realizó en Nueva York. Su aporte fundamental fue incluir un documental sobre Belo Monte en el DVD de la película *Avatar*, que se convertiría en la alegoría de los conflictos socioambientales globales como los de Belo Monte y sarayaku, y sería un referente para toda una generación. Al igual que las secuelas de Belo Monte, las historias de las siguientes películas en la serie de *Avatar* vendrían a inspirar una nueva ola de movilizaciones ambientalistas en la transición entre las décadas de los 2010 y los 2020, que ahora se sumaban a la preocupación global por

135 Véase "Movimento Gota D'Água - Usina Belo Monte, mais um rombo aos cofres públicos!", disponible en <www.youtube.com/watch?v=oG-ZXbY11EE> (consultado: 6/9/2019).

la crisis climática que los pueblos indígenas y los activistas de los casos que hemos estudiado habían anticipado sin ser escuchados.

La herencia de Belo Monte: los efectos del caso

Los grandes conflictos sobre los derechos indígenas y el medioambiente tienen repercusiones no solo sobre la causa específica de que tratan, sino sobre el destino de los procesos económicos y políticos globales que entran en colisión en ellos.

En cuanto a la causa específica, ¿qué sucedió en Belo Monte con los impactos que hemos postulado para los conflictos de este tipo, es decir, los efectos de desplazamiento, dominación, equivocación y emancipación? En el capítulo 2 explicamos cómo estos impactos caracterizan las disputas político-jurídicas sobre la participación indígena, en general, y la CPLI, en particular. Para evaluarlos en la historia de Belo Monte, hay que recordar que en el caso nunca se hizo una consulta previa como la que ordenaban la Constitución brasileña y el Convenio 169 de la OIT. La trayectoria judicial del caso, de hecho, fue una serie de intentos frustrados por hacer valer ese derecho, primero por iniciativa del MPF y los movimientos locales ante las cortes nacionales, y luego por impulso de la red transnacional que llevó el asunto al sistema interamericano.

Con todo, el giro jurídico y participacionista de este tipo de conflictos y la invocación de la institución de la CPLI tienen efectos tangibles, incluso cuando la consulta no se lleva finalmente a cabo, tal como vimos en la controversia sobre la explotación petrolera en territorio sarayaku y veremos en el conflicto sobre la represa de Urrá en Colombia en el siguiente capítulo.

Pero a diferencia del caso sarayaku, que fue liderado por uno de los pueblos indígenas política y culturalmente más organizados del mundo, el proyecto de la represa de Belo Monte afectó a pueblos que habían sido profundamente diezmados por las olas previas de colonización, incluidas la del caucho, la de las iglesias, la del desarrollismo de la dictadura y, en décadas más recientes, las del extractivismo forestal, ganadero y minero. A diferencia de los kayapó liderados por Raoní y otros pueblos amazónicos, las comunidades aledañas a la represa han logrado conservar muy poco de su idioma y han sido reducidos a condiciones de vida muy precarias. Dado que el movimiento indígena brasileño es menos robusto e influyente que el ecuatoriano, los pueblos afectados directamente por la represa tampoco tuvieron el tipo de respaldo que recibieron los sarayaku

en su interacción con el gobierno nacional. La excepción fue la solidaridad decisiva de otros pueblos del Xingú, como los kayapó. Debido a la relativa fragilidad de las comunidades y el movimiento indígena, el caso ilustra el efecto de dominación jurídica que puede ocurrir en este tipo de disputas, a medida que actores estatales y no estatales que hablan el lenguaje técnico del derecho tuvieron que tomar el lugar de las comunidades en los vericuetos de los litigios.

Por todo esto, no se materializaron los efectos emancipatorios que puede tener sobre los pueblos afectados el giro jurídico y participacionista de los derechos. Tras la construcción de la represa, las comunidades han sufrido buena parte de los impactos que ellas y sus aliados habían denunciado, desde la alteración radical de su economía y su forma de vida por la reducción drástica de la pesca hasta su desplazamiento forzado a Altamira. La negativa frontal del gobierno brasileño a escucharlos, respaldada por las cortes, profundizó su fragilidad organizativa y terminó encarnando el multiculturalismo neoliberal que ha predominado en el Estado brasileño, donde conviven las promesas constitucionales sobre la diversidad con políticas y jurisprudencia que privan de agencia y poder de decisión a los pueblos indígenas sobre los asuntos vitales para su supervivencia física y cultural.

De forma paradójica, la influencia práctica mínima que tuvo la institución de la CPLI en el caso evitó otro de los impactos que postulamos: el desplazamiento de los reclamos de fondo y su reemplazo por debates procedimentales que suelen tener lugar en los procesos de consulta previa. Dado que –con la excepción breve pero espectacular de los pocos meses en que estuvieron vigentes las medidas cautelares de la CIDH– en ningún giro del caso la realización de una consulta fue una posibilidad real, la controversia política, social y mediática se mantuvo centrada en los temas sustantivos: el modelo de desarrollo sobre la Amazonía, los derechos culturales y territoriales de los indígenas y, en general, el choque entre el extractivismo y el socioambientalismo. Los mismos asuntos, de hecho, que literalmente explotaron a la luz pública mundial en los incendios de 2019.

En cuanto al último efecto que señalamos, el de equivocación, el caso es una muestra extrema de lo que puede suceder en los procesos de consulta. En procesos como el de sarayaku o el de Urrá, en los que hubo interacciones significativas (aunque tardías) entre el Estado y las comunidades afectadas, la equivocación consiste en que, mientras las autoridades estatales se enfocan en las reglas procedimentales, los pueblos, incluso cuando dialogan sobre dichas reglas, entienden que estas no reemplazan

los reclamos ni las pretensiones sustantivas sobre el territorio, la cultura y la economías propios. De ahí los frecuentes malentendidos y las vueltas y revueltas de los diálogos en las consultas. En Belo Monte, sin embargo, no se dio ni siquiera un diálogo equívoco, sino un desencuentro abierto. Más que equivocación, lo que sucedió fue que se negó la posibilidad del diálogo que plantea la institución de la consulta.

Si bien la campaña no logró detener la construcción de la represa ni alcanzó los efectos directos que buscaba, sí tuvo impactos indirectos muy profundos sobre las causas indígena y ambiental, tanto nacional como internacionalmente. Ya vimos cómo el caso fue fundamental para consolidar la coalición variopinta que constituye hoy el movimiento socioambiental brasileño, desde cuando las múltiples organizaciones interesadas en oponerse a la represa se reunieron en Altamira en 1989. De aquel evento incluso surgió la idea de crear el Instituto Socioambiental (ISA), que se convirtió en protagonista del caso y del movimiento en general. También vimos cómo Belo Monte se transformó en referente internacional de la lucha indígena, hasta el punto de inspirar el ícono filmico de esa lucha, la película *Avatar*.

Además de los lazos entre activistas, la visibilidad de Belo Monte dejó como herencia una ciudadanía brasileña más sensible a las cuestiones ambientales de la Amazonía y una comunidad científica más proactiva en relación con el impacto de los megaproyectos en la región. Estos recursos han sido activados con éxito en campañas posteriores, como la que lideró el pueblo mundurukú y que logró en 2016 detener la represa que el gobierno proyectaba construir sobre el río Tapajós, también en la Amazonía.

Pero quizás el impacto indirecto y más duradero que deja Belo Monte son las lecciones que aportó para el debate y el movimiento global sobre la crisis climática que ganó fuerza en 2019, alimentado por eventos como los incendios en la Amazonía y por el liderazgo de jóvenes como Greta Thunberg y los integrantes del movimiento #FridaysForFuture. A la luz de la evidencia actual sobre el riesgo existencial en que se encuentra la Amazonía, está claro que los varios científicos y activistas que se opusieron a la represa se adelantaron más de una década al advertir sobre ese riesgo. Antonia Melo, por ejemplo, llamó la atención en nuestra conversación de 2012 sobre el impacto que tienen las represas en el “efecto estufa”, que es el término portugués, más gráfico y preciso, para el efecto invernadero. Melo recordó en la entrevista que, si continuaba la expansión de la frontera hidrológica y extractivista en la Amazonía, los científicos que la acompañaban en el MXVPS predecían que la selva

se convertiría en una sabana seca a mediados de siglo.¹³⁶ Los actores que produjeron el famoso video de la campaña *Gota D'Água* replicaron este mensaje, exhortando al gobierno y a la sociedad brasileña a pensar si querían convertir la Amazonía “en un desierto”.

En ese entonces las advertencias fueron calificadas de alarmistas e infundadas. Economistas, funcionarios gubernamentales, opinadores y sectores de la comunidad académica brasileña replicaron que una represa, incluso varias, no afectarían ni a todo un río ni a toda una región. Y que la Amazonía era resiliente y no solo podía sostener, sino que necesitaba, grandes proyectos de desarrollo, entre ellos Belo Monte.

Mientras cerrábamos este capítulo, cuando la Amazonía ardía y Bolsonaro negaba los hechos, la alarmada opinión internacional discutía dos estudios científicos. Uno de ellos, un análisis de los científicos Carlos Nobre y Thomas Lovejoy, demostraba que la Amazonía estaba llegando al punto crítico que la convertiría en una sabana seca, cuando pasara a emitir en lugar de capturar el carbono que produce la crisis climática. La porción deforestada de la Amazonía brasileña había alcanzado un 19%. Si la deforestación llegaba a un punto entre 20 y 25% debido a la irresponsabilidad de las políticas de Bolsonaro, el bosque perdería al perder su capacidad de reciclar agua (produciendo humedad y lluvia, y absorbiendo el agua resultante) (Fisher, 2019). Antonia y los científicos tenían la razón.

El otro estudio es igual de impactante. Para quien haya escuchado las advertencias de Raoní, Antonia Melo o Felício Pontes, los hallazgos dejan el escalofrío de los presagios cumplidos. La represa, como habían advertido los activistas y el MPF, disparó la deforestación en la región, tanto por el efecto de la obra en sí misma como por haber abierto la zona a la migración masiva y nuevas obras de infraestructura. La paradoja es que la destrucción del bosque provocó la reducción drástica de las lluvias. Lo que, a la vez, deja a la represa sin el agua que necesita para generar energía. La conclusión del estudio dirigido por la economista ambiental Claudia Stickler es que, por esta razón, la represa podrá producir solo el 60% de la energía proyectada (Fisher, 2019).

Antonia, Raoní, Felício y los activistas y científicos estaban, trágicamente, en lo cierto.

136 Entrevista con Antonia Melo, Altamira, enero de 2012.

5. Los derechos indígenas en los campos minados

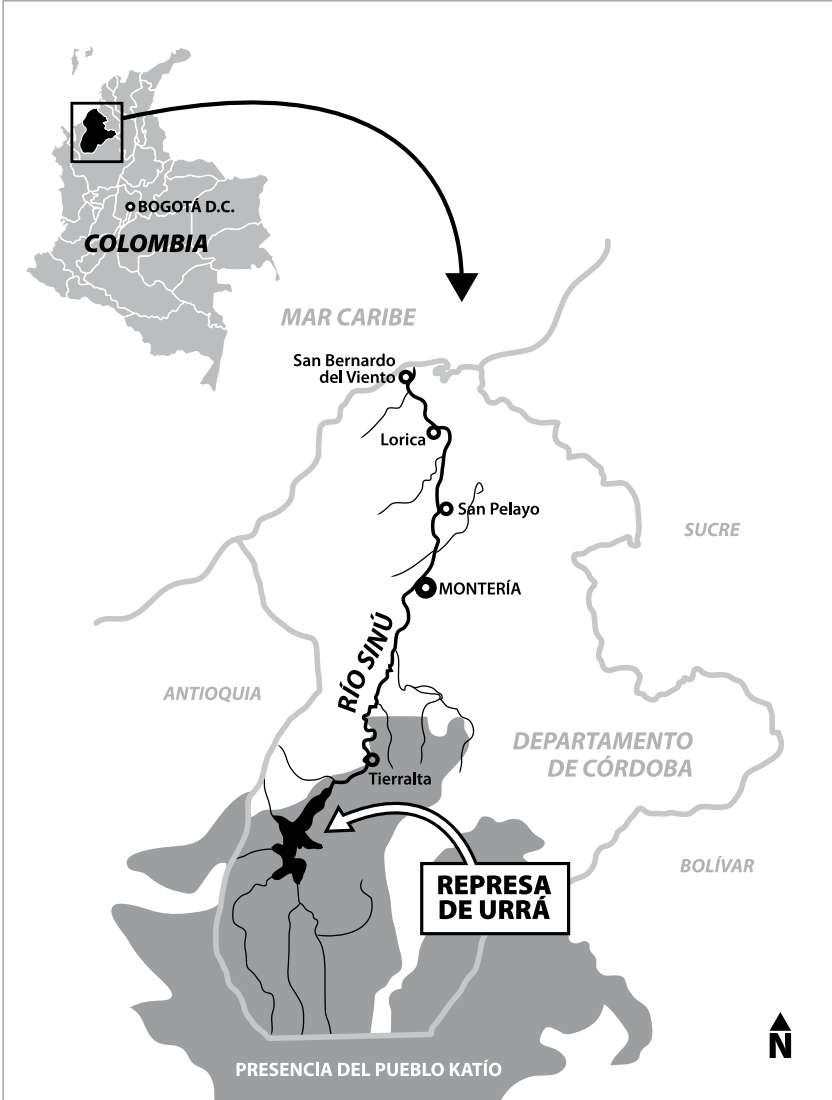
El conflicto armado en Colombia y los efectos paradójicos de la consulta previa en la represa de Urrá

En los primeros días de noviembre de 1994, cincuenta balsas entraron al río Sinú, una navegación que, a diferencia de la que los embera-katío emprendían a diario con motivo de la pesca, fue ante todo una despedida. A través del río central del departamento de Córdoba en el norte de Colombia, zarparon más de 660 embera, entre hombres, mujeres y niños, que decían al unísono *Do Wabura Dai Bia Ozhirada*, un frase que en español significa literalmente “adiós río, el que nos daba todos nuestros beneficios” (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). De manera similar a la movilización que cerca de dos décadas después protagonizaron los sarayaku por el río Sena en París y los opositores de la represa de Belo Monte por el río Xingú, los embera-katío viajaron por el Sinú pidiendo al gobierno colombiano que no los desplazara, que no seicara el río y que evitara la construcción inconsulta de una represa en su territorio.

Las balsas salieron del corazón del Nudo del Paramillo, en la Cordillera Occidental de los Andes, para navegar hasta Montería –capital del departamento de Córdoba– y entrar a la ciudad (véase mapa). En los planes del gobierno, Montería sería la principal beneficiada con la construcción de una represa que prometía darle la electricidad que tanto necesitaba y, a partir de ahí, sustentar el crecimiento del resto de los centros poblados de la región.

Sus naves iban equipadas con más elementos que los que se utilizaban habitualmente para ir a pescar. Los embera-katío (denominación específica de la porción del pueblo embera que procede de la parte alta del río Sinú) sabían que este viaje sería largo y que durante el trayecto de 360 kilómetros que separaba su territorio de la ciudad tendrían que comer y dormir en las balsas. Sería la última vez que verían el río como acostumbraban hacerlo; meses más tarde el cuerpo de agua sería atrapado en unos túneles que alimentarían la represa Urrá I, uno de los planes de desarrollo que las élites políticas y económicas de Bogotá y Córdoba habían albergado durante años.

La movilización acuática buscaba que el gobierno detuviera la construcción de la represa y con esto evitara violar sus derechos al territorio y



a ser consultados de forma previa sobre cualquier decisión que los afectara. Además, los indígenas querían establecer las medidas preventivas que debía tomar el gobierno en caso de que la construcción sí se realizara, para impedir que los efectos nocivos pusieran en juego su capacidad de mantener su economía y su cultura. Como dijo uno de los líderes del pueblo, Jorge Hugo Jarupia, antes de llegar a Montería:

Queremos que las directivas de Urrá, el presidente de la República y los embajadores de países comprometidos en la represa nos expliquen en Lorica qué medidas van a tomar para proteger la vida y la cultura de los indígenas del Alto Sinú (*El Tiempo*, 1994).

A pesar de la cercanía del territorio del pueblo embera con Montería, su llegada por el río representó para muchos de los monterianos la primera vez que se encontraban cara a cara con personas indígenas. Frente a este hecho, los medios de comunicación registraron:

A su llegada a las instalaciones de la Universidad de Córdoba, las gentes se confundían con los indígenas en un inusitado estallido de euforia. A las indígenas les arrancaron de los brazos a sus pequeños hijos que todos querían cargar, mientras se escuchaba el sonar de pitos y tambores, en una general algazara (*El Tiempo*, 1994).

Un cuarto de siglo después, y en perspectiva comparada con casos afines como los de sarayaku y Belo Monte, la historia de la disputa sobre Urrá confirma los patrones que hemos documentado en los conflictos socioambientales en territorios indígenas que explotaron alrededor del mundo en ese período. De hecho, entre los lugares que analizamos en este libro, la zona de Urrá encarna en su versión extrema la idea de campo minado que presentamos en el capítulo 1.

Los derechos indígenas en el campo minado de Urrá

Cuando entramos al territorio de la represa en 2009, casi una década después de su inauguración, el miedo y el peligro eran patentes en cada conversación y en cada giro del recorrido por el río. Neburubi Chamarra, el líder del pueblo embera que nos recibió (y que moriría años después en circunstancias nunca aclaradas), nos recordó que

antes de Urrá, los embera vivíamos de la pesca y de la caza, pero con la inundación de nuestro territorio y la desviación de los ríos, ahora toca ir tres horas en Johnson [lancha de motor] al pueblo más cercano a comprar la proteína. Y ya no se puede cazar porque la guerrilla llenó el monte de minas quiebrapata.

Se trata de un territorio literalmente minado, donde un paso en falso podría costar la vida, como les costó a muchos indígenas que pisaron las minas sembradas en ese entonces por miembros de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para controlar el territorio (Rodríguez Garavito, 2012). (Las FARC estaban aún lejos del proceso de paz que adelantarían años después con el gobierno colombiano, que terminaría con el acuerdo de paz de 2016, que llevó a la desmovilización de las FARC y su conversión en partido político.)

La guerrilla merodeaba el resguardo indígena y aterrorizaba a los embera mientras disputaba el control del territorio con el ejército colombiano y competía por el negocio del narcotráfico con los grupos paramilitares de derecha que sembraban la muerte en la región. El territorio al que entramos estaba a solo cinco horas (dos en carro, tres en lancha) de Tierralta, una de las capitales del paramilitarismo; la ciudad que, desde fines de los años ochenta, sirvió de sede a la contraofensiva de los terratenientes, los narcotraficantes, la clase política y sectores del ejército para desterrar a la guerrilla y hacerse con las tierras fértiles, el agua, los minerales, los cultivos de coca. Para eso, desplazaron a 30 000 campesinos de Tierralta (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, s.f.), cometieron 22 masacres en Córdoba (Caicedo Fraide, 2009) y asesinaron a cientos de personas, entre ellos al menos a nueve líderes indígenas que se oponían a Urrá (Comisión Colombiana de Juristas, 2013), la represa ícono del desarrollo económico de la región que los paramilitares respaldaban con sus ejércitos irregulares (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2001; Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

Como en sarayaku y Belo Monte, la historia del conflicto sobre Urrá es la de la disputa por los recursos naturales. “El Estado y las compañías multinacionales quieren explorar los recursos naturales de los territorios indígenas”, nos dijo el mismo líder indígena al llegar a su comunidad al cabo del viaje en lancha. “Y lo que tenemos los embera es agua”.

La conexión entre la violencia y la disputa por el agua fue confirmada por uno de los principales victimarios de los embera, el líder paramilitar Carlos Castaño, comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Así se lo contó Castaño a Bernard-Henri Lévy, quien viajó a la zona en 2001 y lo entrevistó, tres años antes de que el jefe paramilitar fuera asesinado por sus propios subalternos (Rodríguez Garavito, 2012). Cuando el filósofo francés le recordó los asesinatos indiscriminados cometidos por sus escuadrones de la muerte, Castaño respondió:

–¿Atentados ciegos? ¿Nosotros? ¡Jamás! Siempre hay una razón. Los sindicalistas, por ejemplo. ¡Le impiden trabajar a la gente! Por eso los matamos.

–Bueno, y el jefe de los indígenas del Alto Sinú, para el caso; ¿a quién le impedía trabajar él, ese pequeño jefe indio que bajó a Tierralta?

–¡La represa! ¡Impedía el funcionamiento de la represa! (Lévy, 2001).

Ese “pequeño jefe indio” al que se refiere condescendentemente Lévy era el mayor líder de los embera, Kimy Pernía. El activismo nacional e internacional de Pernía por los derechos de los embera y la preservación del río y los bosques lo convirtieron en el ícono del caso Urrá. A diferencia de Patricia Gualinga en el caso sarayaku o de Antonia Melo en el de Belo Monte, que sufrieron amenazas pero sobrevivieron la lucha, Pernía pagó con su vida, como confesó Castaño.

El líder, reconocido en toda Colombia como uno de los pilares del movimiento indígena, había sido una de las personas fundamentales para la creación de una conciencia global sobre la construcción de la represa. Había denunciado en otros países los abusos de los que era víctima su pueblo, en especial en Canadá, frente al Comité de Derechos Humanos de las Iglesias de Canadá, durante la Cumbre de los Pueblos contra el Área de Libre Comercio de las Américas que se realizó en Montreal en 2001. Días antes, en Medellín, Pernía se había reunido con la organización de derechos Rights and Democracy y con la misión para Colombia de la Assembly of First Nations (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). Cuando llegó a Tierralta se quedó en ese lugar tras recibir una advertencia de seguridad sobre los riesgos que suponía ir al resguardo Karagabí, pues los paramilitares habían montado un retén en el río. Sin embargo, la precaución de no viajar a la Asamblea embera no fue suficiente para detener a sus asesinos. El 12 de junio de 2001, cuando salía de hacer una llamada en la central telefónica en Tierralta, fue abordado por tres hombres que se transportaban en dos motocicletas blancas. Lo obligaron a subirse en una de ellas y cuando se resistió fue reducido con una pistola en la cabeza, esposado y llevado a la fuerza. Las moto-

cicletas huyeron camino a Montería y en el trayecto Pernía desapareció para siempre.

El 14 de junio de ese año, el presidente colombiano Andrés Pastrana recibió una carta del Parlamento de Canadá en la que sus representantes afirmaban conocer a Pernía y pedían al gobierno hacer todo lo posible para encontrarlo. El movimiento indígena, encabezado por Armando Valbuena, presidente de la ONIC, también comenzó la búsqueda del líder. Querían encontrarlo sin importar las consecuencias y para eso crearon la Comisión Humanitaria de Autoridades Indígenas que tenía el objetivo de viajar por todo Córdoba en su búsqueda. Como expuso el consejero Valbuena:

Las estrellas serán sus aliadas nocturnas. El bramido lastimero del río Sinú, herido por la represa de Urrá, le ofrecerá sus frutos para alimentarlo. Los cantos de los ancianos, la risa de los niños, miles de brazos, seguirán las huellas de Kimy Pernía hasta dar con su paradero (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2010).

Una vez más, los indígenas recurrieron al río para protestar. En esta ocasión, como habían hecho dieciséis años atrás para despedir al río, los embera salieron en 80 balsas, atravesaron la represa y llegaron a Tierralta para protestar por la desaparición de Pernía. Aunque Jesús María López, gobernador de Córdoba, había ordenado detener la protesta, los indígenas lograron movilizarse en la Feria Ganadera y recibir la visita del embajador de Canadá en Colombia.

En 2007, seis años después de la desaparición de Pernía, el líder paramilitar Salvatore Mancuso reiteró que Carlos Castaño, líder de las AUC, había ordenado asesinarlo. Su cuerpo fue enterrado en una fosa común y luego –cuando se ordenó la exhumación de los cadáveres de las víctimas paramilitares durante los procedimientos judiciales del proceso de paz entre el gobierno colombiano y los paramilitares de mediados de los 2000– las AUC decidieron sacar los restos de la fosa y arrojarlos al Sinú.

Pernía no fue el primero ni el último líder embera que pagó con su vida su activismo. Dos años antes, los paramilitares habían asesinado a Lucindo Domicó, uno de los principales protectores del derecho a la CPLI de toda la comunidad. Domicó fue asesinado en su casa de Tierralta, el 24 de abril de 1999. A las nueve de la noche entraron en ella dos hombres armados, con sus rostros cubiertos, y dispararon ocho veces en la cabeza y espalda del líder indígena. Domicó era asesor tradicional de los Cabildos Mayores del Río Verde y Río Sinú, el responsable de los

temas de salud y, sin duda, una figura emblemática en la resistencia a la represa (*Verdad Abierta*, 2009).

El asesinato de Domicó fue la respuesta paramilitar a la propuesta de no violencia y pacifismo presentada por la Asamblea de Gobernadores del pueblo embera-katío del Alto Sinú tan solo quince días antes. Los embera habían insistido en

no tener compromisos con los actores legales o ilegales del conflicto, rechazamos las presiones y amenazas que nos hacen en momentos previos a la consulta con Urrá, denunciarnos el manejo irresponsable que algunos medios de comunicación hacen de nuestras palabras, y reiteramos la preocupación por los llamados agresivos que hacen los senadores costeños señalándonos como enemigos del progreso de la Costa (*Verdad Abierta*, 2009).

Después de los disparos, los asesinos subieron a una camioneta roja, de vidrios oscuros, y desaparecieron del lugar. Hoy en día, dos décadas después del asesinato, el Estado aún no ha llegado a ninguna conclusión de fondo en la investigación de lo que sucedió con el líder indígena.

El impacto de los asesinatos de Domicó y Pernía marcó la movilización de los embera en contra de la represa, pero la violencia no fue sufrida únicamente por los líderes: para el común de los habitantes la vida en el territorio era cada vez más riesgosa y el peligro se respiraba en el aire aún una década después, durante el inicio de nuestro trabajo de investigación y acompañamiento a las comunidades. Mientras bajábamos en canoa por el río, subían lanchas rápidas al servicio de la producción y comercio de droga, cuyas rutas se disputaban las guerrillas y los grupos paramilitares.

Para mencionar solo algunos episodios, en diciembre de 2000, la Defensoría del Pueblo denunció la violencia que estaba sufriendo la comunidad de kapupudó. Personas armadas retuvieron a integrantes del pueblo y asesinaron a Januario Cabrera, Miguel Bailarón, Aquilino Jaurpía y Antonio Domidé. Seis meses después, en junio de 2001, la Defensoría registró 17 personas asesinadas. Estos atentados contra la vida fueron acompañados por el fenómeno del desplazamiento. Cientos de miembros del pueblo embera huyeron de su territorio tras las amenazas de actores armados de todos los frentes. Solo entre los meses de mayo y junio de 2001, por ejemplo, las FARC generaron el desplazamiento de 374 indígenas desde el territorio de resguardo hacia Tierralta, la cabecera municipal. Por otra parte, la violencia fue tan extrema que llegó a afectar a las personas que se aliaron a la causa de los embera desde la le-

janía. Carlos Pulgarín, un periodista del diario nacional *El Tiempo*, sufrió las consecuencias de denunciar los atropellos de los que estaban siendo víctimas los indígenas, uno de ellos el asesinato de Lucindo Domicó. Producto de las amenazas directas de personas no identificadas, y después de mudarse entre varias ciudades colombianas, Pulgarín tuvo que abandonar finalmente el país en diciembre de 1999 (*El Tiempo*, 1999).

La violencia alrededor de Urrá es representativa no solo de los campos sociales minados, sino del conflicto armado que atravesó la historia contemporánea colombiana a lo largo de más de cinco décadas. Por ejemplo, cuando se realizó el proceso de desmovilización de las AUC a mediados de los 2000, algunos paramilitares desmovilizados, en un despliegue de cinismo, exigieron tener como centro de reclusión el viejo campamento de los ingenieros que habían construido Urrá. Y en 2019, la Comisión de la Verdad, formada tras el acuerdo de paz con las FARC, escogió casos representativos para investigar en detalle e incluir en sus informes, uno de ellos fue el asesinato de Kimy Pernía Domicó. Patricia Tobón Yagarí, integrante de la misma Comisión y abogada del pueblo embera, nos comentó:

La Comisión de la Verdad va a revisar entre los casos de los pueblos indígenas las circunstancias que rodearon el caso del asesinato del líder indígena Kimy Pernía Domicó y del pueblo embera-katío [...] hay varias incertidumbres sobre las razones y si estuvieron involucrados actores económicos con responsabilidades directas y sobre todo los efectos que generaron en torno a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y la relación entre sectores económicos y despojo.¹³⁷

A fines de agosto de 2019, Martha Cecilia Domicó, hija de Kimy Pernía, aseguró en el marco de la celebración del día por la búsqueda de las personas desaparecidas que quería “saber la verdad porque no sé dónde está mi papá, la comunidad embera lo reclama”,¹³⁸ como una manera de recordar que, casi veinte años después, las heridas dejadas por los paramilitares y la represa en el pueblo embera siguen abiertas.

137 Entrevista con Patricia Tobón Yagarí, septiembre de 2019.

138 Véase Kimy Pernía, “El símbolo de la desaparición forzada en los pueblos indígenas”, disponible en <www.youtube.com/watch?v=4kp2TaMm1TM>.

El río, la represa y la luz

La cuenca hidrográfica del río Sinú está ubicada en el noroccidente de Colombia y su área total es de 13 874 kilómetros cuadrados (véase mapa). La mayor parte de esta –12 600 kilómetros cuadrados– se halla en el departamento de Córdoba. Los primeros 4583 kilómetros del río se sitúan en la región montañosa del Alto Sinú. Después, a partir de la angostura de Urrá, el río fluye por la sabana aluvial o Valle del Sinú, hasta llegar a Montería. Más adelante, en Loricá, el río avanza hacia la costa norte en su búsqueda del mar. Aunque los principales afluentes están en la parte alta del río, en la media y baja hay un número considerable de drenajes que abastecen de agua a esta zona del país que se caracteriza por su aridez (Alzate, Brunal y otros, 1987).

La represa de Urrá, el proyecto hidroeléctrico del río Sinú, se integró a la vida política y jurídica del país mucho antes de iniciarse su construcción. Para ser más precisos, cinco décadas antes, en 1942, cuando los representantes cordobeses Miguel de la Espriella y José Miguel Amín presentaron el proyecto al Congreso de la República con el fin de encontrar una fuente adicional de energía para el departamento (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). Ante la solicitud de los políticos, el gobierno contrató a la firma R. J. Tipton & Associates para que realizara un estudio de la capacidad de los recursos hídricos en Córdoba y las vías que existían para obtener más energía.

El estudio, entregado ese mismo año, concluyó que el sitio ideal para la construcción era la cuenca del río Sinú, exactamente en la angostura de Urrá. Este primer proyecto planteaba que se debía construir una represa de 5000 hectáreas que regulara el caudal del río Sinú. A su vez, el embalse de la represa permitiría fabricar un sistema de riego para los proyectos de expansión agrícola que se empezaban a consolidar en el valle del Sinú (Alzate, Brunal y otros, 1987).

Con el tiempo, el tamaño de la represa sufrió un aumento significativo al pasar a 60 000 hectáreas e incluir con más fuerza el objetivo de la producción energética. El estudio que propuso la ampliación fue elaborado por la firma Scett, y su principal característica fue que solo se refirió a algunos impactos ambientales que podría causar la construcción de la represa (Alzate, Brunal y otros, 1987). En esos estudios, además, existía una visión peculiar sobre el río Sinú y las tierras aledañas según la cual la zona era una tierra vacía a disposición del gobierno. Se trata de la misma concepción que tenían los gobiernos brasileño y ecuatoriano sobre la Amazonía, y la que ha justificado la colonización de territorios indígenas

alrededor del mundo (véase capítulo 1). Fue el tiempo el que demostró que la construcción se realizaría en el corazón del territorio del pueblo embera-katío. En aquel momento, por falta de recursos e interés político en el nivel nacional, la discusión quedó paralizada y los planes de la construcción se dejaron a un lado.

De manera similar a lo que ocurrió en la Amazonía brasileña (Garfield, 2013), fue una iniciativa de los Estados Unidos la que volvió a poner en el foco de la discusión la posibilidad de construir la represa en el lugar que se había definido en los años cuarenta. En 1963, un equipo consultor del Departamento de Estado de ese país recomendó al gobierno de Colombia hacer una explotación adecuada de las aguas. Para el Departamento de Estado, el gobierno debía explotar los recursos hídricos y con esto impulsar el desarrollo económico nacional. Para esto, en 1971, el Estado firmó un contrato con la empresa Interconexión Hidroeléctrica SA (ISA) para los diseños finales de la represa (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). Seis años después, en 1977, el Ministerio de Agricultura creó, mediante la Resolución 136, el parque nacional natural Paramillo, que cobijó 460 000 hectáreas en la región del Alto Sinú, en la cordillera occidental, exactamente sobre las serranías de Abibe y San Jerónimo. Pese a que la creación de un parque natural es una de las figuras jurídicas más sólidas para proteger un territorio, de manera paradójica la propia resolución aclaró que de la zona se podría extraer el terreno necesario para el desarrollo de “ciertas obras civiles” cuyos estudios de factibilidad ya estaban en marcha (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

Dentro del parque natural recién creado habitaba el pueblo indígena embera-katío, hecho ignorado de forma flagrante por los estudios previos para la construcción del proyecto. En ninguno de los estudios que usó el Estado se hacía referencia a que el territorio en el que se pensaba construir la represa era el mismo que históricamente había habitado este pueblo indígena. Solo en 1979, dos años después de la constitución del parque, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) creó la reserva indígena de la comunidad Iwagadó, asentada en el curso medio del río Verde, a solo treinta kilómetros del lugar donde estaba planeada la represa. Este reconocimiento formal a favor de los indígenas se hizo bajo el desarrollo de la Ley 135 de 1961 que había abierto la posibilidad de constituir reservas indígenas. Con esta acción, los embera pensaron que el Estado había reconocido su relación con el territorio y que no serían ignorados en las decisiones que se tomaran al respecto. (Este reconocimiento dejó a algunas comunidades de lado, como a los embera de Kargavía, población más al oeste de Iwagadó, a quienes no se les otorgó

territorio alguno.) Sin embargo, el Estado no consultó a ninguna de las comunidades indígenas protegidas por la reserva sobre la construcción de la represa.

En medio de este entramado jurídico y territorial, ISA inició las gestiones del proyecto a comienzos de los años ochenta. En 1982 el gobierno nacional, a través de ISA, firmó un convenio con la empresa rusa V. O. Energomach Export para el diseño de la represa. Este contrato sería cedido posteriormente a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca SA), que se encargó de hacer públicos los términos de referencia del EIA. Un año después, y terminado el período de estudios, el Estado abrió la licitación para las obras civiles de construcción de la represa (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

Hasta entonces todas las instituciones encargadas de realizar los estudios y licitar la construcción habían ignorado de forma flagrante a los embera-katío. El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (Inderena) fue la primera institución estatal que presentó una oposición al proyecto, basada en los efectos negativos que generaría sobre la vida y el territorio del pueblo indígena. La gerencia del Inderena demostró que la construcción de la represa afectaría de manera radical a los embera, en especial por la pérdida de su territorio ancestral. En palabras de los representantes del Inderena, los efectos del proyecto causarían un “desastre ambiental” (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). Pese a la oposición, Corelca continuó con los planes y contrató al consorcio Skanska-Conciviles para la realización de las obras civiles.

Al igual que en el caso de Belo Monte, las variaciones climáticas hicieron que la represa pareciera un proyecto aún más atractivo y necesario. En 1992, el fenómeno de El Niño azotó al país, al producir una fuerte sequía y el subsecuente “apagón”, una campaña de racionamiento energético instaurada por el gobierno nacional el 2 de marzo de ese año y que duraría hasta inicios del año siguiente. Según reportó el periódico *El Tiempo*:

Con el racionamiento, el gobierno pretende ahorrar el 3% del consumo total de energía en el país, debido a la disminución del nivel de los embalses por el fenómeno de El Niño. El racionamiento también obedece a que las termoeléctricas de la Costa Atlántica trabajan a media marcha pues no han tenido adecuado mantenimiento como consecuencia de problemas laborales (*El Tiempo*, 1992).

Gran parte de las noticias de la época se refieren a los efectos del apagón y a las modificaciones que hubo que realizar en el horario nacional para

reacomodar el país a la luz diurna. Para lograrlo, se adelantó sesenta minutos la hora oficial desde comienzos de mayo de 1992. La incapacidad de la infraestructura energética para responder a los fenómenos climáticos enfatizaba la urgencia de la construcción de la represa de Urrá.

La última puntada para la viabilidad del proyecto la dio el Ministerio de Minas y Energía que, acorde con el Plan de Expansión del Sector Eléctrico del gobierno nacional, declaró en la Resolución 27, del 20 de febrero de 1989, la zona para la construcción de la Urrá I. Después de esta decisión, en julio del mismo año, el Inderena expidió los términos de referencia para la licitación pública que abriría camino al proyecto Urrá I.

Con todos los preparativos listos para la instalación del proyecto, en 1992 se creó Urrá SA ESP, empresa con capital público que estuvo a cargo de la construcción. La hidroeléctrica tendría una capacidad instalada anual de 340 mw, inundaría 7400 hectáreas y tendría un costo total de 800 millones de dólares, a ser financiados por el Banco Mundial (Morales y Pachón, 2010).

A comienzos de 1993 se tramitaron los permisos ambientales para desarrollar la construcción. En febrero de ese año, la Corporación Autónoma Regional de los valles del Sinú y San Jorge otorgó la concesión de aguas, y el Inderena, pese a sus anteriores objeciones, aprobó la licencia ambiental para la construcción. La obra terminó bajo la responsabilidad de Corelca, Skanska y Conciviles SA. En enero de 1994 el presidente de Corelca, Eduardo Verano de la Rosa, cedió el contrato a Urrá SA.

Ese mismo año se llevó a cabo la primera acción de la obra: la instalación de un dique provisional que desviaba el cauce del río para que se pudiera empezar la construcción. Esta intervención generó de inmediato efectos sobre el río y la realidad de las personas que vivían a su alrededor. El lugar en que había estado históricamente el cauce cambió, y con él las prácticas de indígenas y campesinos de la zona (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). En 1997 se inició la construcción del proyecto, que comenzaría operaciones en febrero de 2000 con la comercialización de la energía generada por la hidroeléctrica. Carlos Caballero Argáez, ministro de Minas y Energía durante el gobierno del presidente conservador Andrés Pastrana, asistió a la inauguración oficial de la represa en julio de 1997. Según *El Tiempo*, Caballero afirmó que

superado el inconveniente con los indígenas, el cual representó un año de atraso en las operaciones y pérdidas por 80 millones

de dólares, la hidroeléctrica vendrá a reforzar el sistema nacional y volverá menos dependiente a los departamentos costeros de la línea de interconexión (*El Tiempo*, 2000).

La movilización en contra de la represa y la juridización de los derechos indígenas

El camino hacia la constitucionalización de la disputa por Urrá

Como se mencionó anteriormente, el Incora había reconocido los derechos territoriales del pueblo embera por medio de la creación del resguardo de 93 510 hectáreas, el cual se sobreponía al ya conformado parque nacional natural Paramillo. Con esta superposición de figuras territoriales, en teoría se sumaban dos escudos jurídicos para el territorio, pues los planes del Estado para ese lugar tenían que ser consultados con el pueblo indígena y con las autoridades ambientales. Sin embargo, como en los casos de sarayaku y Belo Monte, la protección jurídica en el papel no bastó para resguardar en la realidad la vida de los pueblos habitantes. Así, aunque se protegió de forma literal el derecho a la propiedad colectiva sobre un territorio ancestral, en la práctica el pueblo embera veía cómo el uso de este se transformaba de manera inopinada y quedaba limitado gracias a la represa que se construyó justo a su lado. Tras los cambios en el territorio, la relación de los embera con el río nunca volvió a ser la misma.

Fue entonces que los representantes del pueblo embera presentaron en 1997 una acción constitucional (tutela) ante los jueces nacionales, que eventualmente llegaría hasta la Corte Constitucional, que solicitaba que se protegiera su derecho a la CPLI. Con esta herramienta jurídica, los embera abrieron un camino que el movimiento indígena colombiano seguiría después: acudir a la Corte Constitucional en busca de protección. Entre las razones esgrimidas, los embera alegaban que no les habían consultado ninguna de las acciones estatales para la construcción de la represa. Por el contrario, el Estado decidió notificar sus planes a los indígenas solo a través de los efectos negativos que creó la intervención inconsulta: el desvío del río, la muerte de los peces, la militarización de la zona (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

El recurso de los embera a la tutela hacía parte de un proceso de juridización de la causa indígena cuyo hito fue la Asamblea Constituyente de 1990 y la nueva Constitución de 1991. Esta última fue el resultado de una gran movilización social que buscó replantear el acuerdo social y jurídico

fundamental del país, a fin de superar lo peor de la violencia de las mafias del narcotráfico de fines de la década anterior. El nuevo texto intentaba reflejar la paz incipiente tras la desmovilización de algunos de los grupos guerrilleros colombianos al final de esa década (Lemaitre, 2009). Con las nuevas reglas de juego constitucionales, Colombia se sumó a la ola de constitucionalismo multicultural, en general, y la del participacionismo como aproximación dominante a los derechos indígenas, en particular (véanse capítulos 1 y 2). El progresismo del texto constitucional, el papel decisivo de representantes indígenas en la Asamblea Constituyente y la forma entusiasta como el movimiento indígena recibió y activó las cláusulas constitucionales sobre los derechos indígenas hicieron que Colombia experimentara una versión más rápida y profunda del proceso global que hemos denominado *etnicidad.gov*.

De hecho, poco tiempo después de que la nueva Constitución fuera promulgada, Colombia ratificó el Convenio 169 de la OIT a través de la Ley 21 de 1991. Con esta obligación internacional, el Estado hizo más evidente y claro su compromiso legal con los derechos indígenas y el participacionismo. Así, la protección de los derechos de los pueblos indígenas pasó de los márgenes de la atención pública a estar en el centro de la discusión, favoreciendo el derecho a la CPLI, dándole un lugar privilegiado en el discurso de los movimientos sociales y haciendo de él un camino judicial para encontrar protección ante acciones u omisiones violatorias por parte del Estado. Aunque, como mostramos anteriormente, las interpretaciones sobre su alcance variaban de forma considerable en el ámbito internacional, el movimiento indígena colombiano se ubicó en vanguardia del uso del Convenio 169 y de la reclamación jurídica ante las instituciones estatales.

En el caso específico de los embera-katío, la discusión sobre el derecho a la CPLI comenzó con una audiencia pública realizada en Montería en 1994, luego de la movilización fluvial mencionada al comienzo de este capítulo. Unos años después, en 1997, la Corte Constitucional de Colombia promulgó una sentencia para el caso del pueblo u'wa en la que incluyó la primera referencia al derecho a la CPLI en la jurisprudencia colombiana (Rodríguez Garavito y Arenas, 2005).¹³⁹ Con esto, las

139 El pueblo u'wa se movilizó ante la Corte Constitucional buscando la protección de su territorio ante la intención estatal de explotar petróleo que se encontraba en su subsuelo. La Corte Constitucional, en Sentencia SU-039 de 1997, reconoció que ningún proyecto del Estado se podía realizar sin tener en cuenta

cortes colombianas comenzaron a ir más allá del multiculturalismo neoliberal que predominó en la misma época en Ecuador y Brasil, sentando precedentes que se acercaron a lo que Santos ha denominado multiculturalismo contrahegemónico (véase capítulo 2).

Con este fallo como antecedente, el Ministerio del Interior solicitó al consorcio encargado de la construcción de la represa de Urrá que realizara un proceso de consulta con el pueblo embera como condición para promulgar la siguiente licencia ambiental que le permitiría continuar con el proyecto. Urrá SA prosiguió con el trámite de la ampliación de la licencia y en septiembre del mismo año la solicitó al Ministerio de Ambiente argumentando que ya había requerido al Ministerio del Interior que se realizaran las acciones pertinentes para dar inicio al proceso de consulta. Como veremos más adelante, el proceso de consulta que proponía la empresa iba en contra de la unidad del pueblo y de su capacidad de resistencia ante el proyecto hidroeléctrico.

En marzo de 1998, en vista de las movilizaciones del pueblo indígena que presentaremos en la siguiente sección, el Ministerio de Ambiente ordenó la realización de un proceso de consulta con el pueblo embera, después de que la primera licencia de construcción de la represa se hubiera otorgado e implementado sin haber realizado consulta alguna. Esta orden generó la oposición del Ministerio de Minas y Energía, que argumentó que era un requisito inédito, cuya realización no era obligatoria. Este tipo de argumentos son la prueba de que, más de siete años después de la ratificación del Convenio 169, no todas las instituciones estatales tenían el mismo conocimiento sobre la CPLI y definitivamente no compartían la misma intención de proteger los derechos de los pueblos indígenas (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

En julio de 1998, comenzaron los acercamientos entre la empresa y los pueblos indígenas de la zona para cumplir con la orden del Ministerio. Este proceso, llevado a cabo en dos discusiones paralelas, estuvo marcado por la división de las comunidades, que tanto el Estado como los grupos armados de la zona se encargaron de profundizar. Por un lado, el proceso de con-

al pueblo indígena. Sin embargo, en el marco de uno de los movimientos políticos más fuertes de las organizaciones indígenas del país, los u'wa se han negado históricamente a participar en procesos de consulta, pues consideran que mientras las decisiones que tomen no sean obligatorias para el Estado —una discusión sobre el derecho al consentimiento—, cualquier conversación es una forma de legitimar las acciones violentas por parte de este.

sulta con la Alianza de Cabildos Menores del Resguardo Karagabí comenzó el 3 de julio de 1998. Por el otro lado, se celebró una reunión preliminar con el Cabildo Mayor de Río Verde y Río Sinú, tan solo un día después. La división fundamental entre estas dos organizaciones fue su posición ante la construcción de la represa y el contenido del derecho a la CPLI (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). Mientras el Cabildo Mayor buscaba una discusión más profunda sobre la represa y los derechos que habían sido violados, los Cabildos Menores tenían menos resistencia al proyecto y, por tanto, les preocupaba más el mecanismo de reparación de sus derechos.

En el Cabildo Mayor estaban inscriptos los líderes comunitarios Kimy Pernía, Lucindo Domicó Cabrera, Jesús Domicó, cabildo gobernador del río Verde, y Emiliano Domicó, cabildo gobernador del río Sinú. Estos líderes, en representación de sus comunidades, argumentaron que no homologarían las actividades que se habían realizado antes de ese momento como parte de un proceso de consulta previa. Para ellos, lo que venía haciendo la empresa no era una consulta legítima, sino una violación ladina de su derecho a la participación. Los Cabildos Menores no cuestionaron las acciones de las empresas ni se opusieron a la negación de la Alcaldía de Tierralta de registrar a Simón Domicó como cabildo mayor —representante político del pueblo indígena ante las instituciones estatales—, lo que aumentó la división política en torno al avance de la construcción de la represa (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

En respuesta a la negación de la Alcaldía se inició el juego jurídico ante las diferentes instancias del Estado que desembocó en una seguidilla de acciones de tutela, que son acciones constitucionales destinadas a la protección de derechos fundamentales y que, por tanto, tienen términos legales expeditos (diez días hábiles para la primera instancia, veinte para la segunda). Así, se presentó una tutela en contra de la Alcaldía en marzo de 1998 por la violación del derecho a la participación política y el reconocimiento jurídico de las comunidades que vivían en la zona. Debido a que parte de la participación en los procesos de CPLI depende del reconocimiento formal que tienen las autoridades indígenas ante el Estado, esta tutela buscaba que se reconociera a Simón Domicó como el cabildo mayor y así pudiera participar y tomar decisiones en el proceso de consulta que se llevaba a cabo. Aunque un sector de la comunidad había iniciado el proceso de consulta, la empresa nunca se tomó en serio la necesidad de que este cumpliera con los estándares que componen el mencionado derecho, por ejemplo, reconocer que el proceso debe ser previo a la intervención del Estado sobre el territorio o garantizar la participación de todas las autoridades representativas del pueblo.

Esta desprotección de los derechos indígenas fue endosada por el gobierno nacional. Por medio del Decreto 1320 de 1998, el gobierno liberal de Ernesto Samper (1994-1998) reguló la realización de los procesos de consulta, en referencia directa a la Constitución de 1991 y al Convenio 169 de la OIT. Este instrumento estableció términos muy cortos y perentorios para la realización de los procesos, hecho que favoreció de manera desproporcionada a los actores interesados en la ejecución de los proyectos a consultar (Baquero Díaz, 2014b).

Las autoridades de la Alianza de Cabildos Menores presentaron una tutela en contra del gobierno nacional y el Decreto 1320 por la violación de sus derechos a la consulta previa, la participación y el territorio. En respuesta, la Corte tomó una acción provisional que ordenaba suspender el llenado de la represa. La respuesta de la empresa no se hizo esperar: esta alegó que se ponía en peligro la represa pues la estructura preliminar podría dañarse irremediablemente si no se avanzaba con la construcción definitiva. A la discusión se volvió a sumar el Congreso de la República que, en los años anteriores, había estado a favor de la construcción del proyecto como una forma de solucionar los problemas energéticos de Córdoba. La Comisión Quinta del Senado¹⁴⁰ decidió sesionar directamente en la zona de obra de la represa para analizar los problemas que estaba generando. En la sesión también participaron los ministerios de Agricultura, Medio Ambiente y Minas. En este debate, una vez más, los senadores costeños propusieron al gobierno que acelerara el otorgamiento de la licencia para poder finalizar la obra e iniciar el llenado de la represa. Sin embargo, aunque en apariencia buscaban ampliar el espectro de la discusión democrática sobre el proyecto, todas estas acciones se hicieron sin escuchar a los pueblos indígenas, pues su voz no era vista con el mismo grado de importancia que la de los demás actores involucrados.

Ninguna de las tutelas mencionadas anteriormente tuvo suerte fuera de la Corte Constitucional, la institución clave al momento de decidir los conflictos generados por la ampliación de la frontera minera y energética en Colombia. En el caso de la tutela por la representación del cabildo mayor, tanto la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial

140 Compuesta por trece miembros en el Senado y diecinueve miembros en la Cámara de Representantes, conoce de régimen agropecuario; ecología; medioambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.

de Montería como la Corte Suprema de Justicia consideraron mediante argumentos procesales que la acción era improcedente. En el caso de la tutela en contra de la aplicación del Decreto 1320, en la segunda instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá negó las pretensiones de los indígenas. Esta autoridad también presentó argumentos procedimentales como una forma de evitar la discusión de fondo que estaban presentando los indígenas al invocar el derecho a la CPLI.

El caso ante la Corte Constitucional y los efectos de la *etnicidad.gov* en los campos minados de Urrá

Fue entonces que la Corte Constitucional entró a mediar la discusión. A diferencia de las cortes ecuatorianas y brasileñas, la corte colombiana adoptó una interpretación garantista de la Constitución y el derecho internacional de los pueblos indígenas. El 10 de noviembre de 1998, la Corte ordenó al Ministerio de Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional del Río Sinú

iniciar el proceso tendente a concertar el régimen especial que en adelante será aplicable al terreno en el que están superpuestos el parque nacional natural Paramillo y los actuales resguardos indígenas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 622 de 1997, pues la protección ecológica del parque nacional no puede hacerse a costa de la desaparición forzada de este pueblo indígena.¹⁴¹

Lo que buscaba esta orden era reconciliar las protecciones territoriales que había establecido el Estado a comienzos de los años noventa pues, aunque se había constituido un parque –para proteger el ambiente– y un resguardo –para proteger a los indígenas–, la superposición de figuras había creado confusión en cuanto a la implementación de los derechos de los pueblos indígenas. Pero, sin lugar a dudas, el punto fuerte de la decisión fue la evaluación que hizo la Corte del derecho a la CPLI. Esta estimó que la primera fase de la construcción violó los derechos de los indígenas (aun cuando, para el momento de la promulgación de la licencia ambiental, ya se había iniciado un proceso de consulta). Por otro lado, en cuanto al debate sobre si el proceso de llenado de la represa debía ser consultado o no con el pueblo indígena, para la Corte fue claro que aquel, al igual que la construcción, afectaba su vida y por esa razón debía realizarse la consulta.

141 Sentencia T-652 de 1998, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Como la violación se había producido en dos momentos diferentes, la Corte tomó dos medidas. En primer lugar, en relación con el hecho consumado de la construcción inconsulta de la primera fase de la represa, la Corte ordenó indemnizar a los embera-katío (caso análogo a las reparaciones de los pueblos indígenas de sarayaku y de Belo Monte), una transformación del derecho en una fórmula de equivalencia económica, la monetización de las reivindicaciones indígenas como desliz recurrente. (Y la reparación, como veremos más adelante, se convirtió en una discusión inmensa en la que se generaron efectos inesperados y contra-productivos.) En palabras de la Corte, la empresa multipropósito Urrá SA debía indemnizar

al pueblo embera-katío del Alto Sinú al menos en la cuantía que garantice su supervivencia física, mientras elabora los cambios culturales, sociales y económicos a los que ya no puede escapar, y por los que los dueños del proyecto y el Estado, en abierta violación de la Constitución y la ley vigentes, le negaron la oportunidad de optar.¹⁴²

La Corte estableció que, si no se llegaba a un acuerdo entre la empresa y los embera en la definición de la cuantía de la indemnización, los indígenas podrían acudir al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Córdoba para que este la fijara.

En relación con la segunda parte de la discusión, el llenado de la represa, la Corte dio una orden diferente. Dado que era una decisión que aún no había sido tomada del todo y era posible incluir a los indígenas en la discusión, la Corte ordenó la realización de un proceso de consulta que, tal como habían pretendido los pueblos indígenas en su acción, no se ajustara a lo establecido por el Decreto 1320, sino que siguiera los requisitos incluidos en el Convenio 169 de la OIT y las definiciones y parámetros contenidos en la jurisprudencia de esta corporación. Esta segunda estipulación y la discusión sobre el contenido del derecho a la CPLI es hasta hoy uno de los principales elementos en disputa en torno a los derechos de los pueblos indígenas en toda América Latina.¹⁴³

142 Corte Constitucional de Colombia (1998), Sentencia T-652/98, M. P. Carlos Gaviria Díaz, disponible en <www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-652-98.htm>.

143 Para esta discusión, véase el Centro de Información de la Consulta Previa (<www.consultaprevia.org>). Un proyecto regional coordinado por Dejusticia

En esa ocasión, la Corte definió que en el proceso con el pueblo embera-katío

a) debe respetarse el término ya acordado para que los representantes de los indígenas y sus comunidades elaboren su propia lista de impactos del llenado y funcionamiento de la represa; b) la negociación de un acuerdo sobre la prevención de impactos futuros, mitigación de los que ya se presentaron y los previsibles, compensación por la pérdida del uso y goce de parte de los terrenos de los actuales resguardos, participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales, y demás temas incluidos en la agenda de la consulta, se adelantará en los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo de revisión; c) este término solo se podrá prorrogar, a petición del pueblo embera-katío del Alto Sinú, la firma propietaria del proyecto, la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría Agraria, hasta por un lapso razonable que en ningún caso podrá superar el doble del establecido en la pauta anterior; d) si en ese tiempo no es posible lograr un acuerdo o concertación sobre todos los temas, “la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena. En todo caso, deben arbitrase los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros”.

Así, la Corte reconoció el poder estatal para tomar la decisión final sobre el proyecto, lo que inauguró una línea jurisprudencial que sería seguida en adelante por esta corporación. Por otra parte, la decisión nunca puso sobre la mesa la posibilidad de frenar el proyecto. Por el contrario, la Corte determinó que durante el proceso de consulta se debía llegar a acuerdos sobre la prevención de los impactos generados por la construcción de la represa, y con esto se desestimaba la posibilidad de que las comunidades se opusieran a la Urrá I.

y el Observatorio de Discriminación Racial en el que se hace seguimiento de muchas de las discusiones creadas en el proceso de implementación del derecho a la CPLI en América Latina.

Lo cierto era que, para el momento en que se promulgó la sentencia, ya existía un hecho consumado: una represa construida sobre el río, un caudal detenido, y un pueblo que ya había sufrido y seguiría sufriendo los efectos. Al igual que en Belo Monte y en muchos otros conflictos socioambientales, la disputa se centró en cómo mitigar el impacto de hechos consumados. En ese sentido, la decisión optó por ordenar

una pausa en el proyecto, un breve paréntesis para que el gobierno recogiera los puntos de vista de los indígenas para incorporarlos en su decisión final, de la manera que considerara más conveniente (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012: 99).

De esa forma, la juridización de los derechos de los pueblos indígenas no logró los objetivos esperados por la movilización del pueblo embera y empezó a demostrar los efectos limitados que tiene el derecho a la CPLI cuando se discuten proyectos de infraestructura. El derecho a la CPLI protegió y legitimó el reclamo de los indígenas para participar en la discusión sobre el proyecto en un sentido estrecho. Les permitió discutir los efectos que generaría la represa sobre su vida y las formas de reparación de sus derechos, pero nunca autorizó la discusión sobre si la construcción debía o no efectuarse. Como en Belo Monte, la CPLI fue un mecanismo que abrió el diálogo sobre la represa y fortaleció la movilización de los embera, pero no fue un instrumento adecuado para detener el proyecto.

El proceso de consulta que ordenó la Corte para el llenado de la represa significaba tanto un avance como un retroceso, una moneda con dos caras. El fallo demostraba que los pueblos indígenas sí tienen derecho a ser consultados cuando el Estado quiere tomar una decisión que los afecta, pero no solo reservaba para este la capacidad de decisión final, sino que ordenaba una consulta sobre un hecho consumado. La decisión de la Corte se dio cuando la represa ya había sido construida. De esa manera, la consulta llegó tarde, mucho después que el muro creado en el Sinú.

El proceso de consulta se desarrolló al mismo tiempo que el Estado construyó una fórmula para disminuir la conflictividad entre las comunidades. Por eso, el 28 de diciembre de 1998 el Incora, de acuerdo con la orden de la Corte Constitucional, conformó el resguardo Embera-Katío con la unificación de los resguardos embera de Karagabé e Iwagadó.

En los nuevos procesos continuó la tensión ya existente entre la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú, por un lado, y los Cabildos Mayores de Río Verde y Río Sinú, por el otro. Mientras los primeros alegaban que se debía llevar a cabo el proceso de consulta, los

segundos se oponían hasta que se reconociera a sus autoridades y el gobierno y la empresa cumplieran con los planes de etnodesarrollo planteados (los cuales incluían que aseguraran que la comunidad pudiera desarrollar, por ejemplo, sus planes propios de educación y salud). Además, los cabildos mayores insistieron en que el gobierno estaba realizando un proceso de discusión que no tenía en cuenta la forma tradicional en que la comunidad indígena tomaba sus decisiones. Adicionalmente, los cabildos reunidos en la ONIC relatan que fueron llamados por el ministro de Ambiente para una reunión en la que les plantearon que, debido a la temporada de lluvias, tendrían que aceptar el llenado de la represa. Frente a esta propuesta, los cabildos se negaron a firmar (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

Por su parte, el proceso que se llevaba a cabo con los cabildos menores siguió su rumbo y avanzó de manera rápida. En la negociación, una fracción del pueblo (las comunidades nawa, changarra, kapupudi y mongara) logró llegar a un acuerdo sobre el monto de la indemnización que debía pagar la empresa, que constaba de dos subsidios: uno para alimentación y otro para transporte. Las demás facciones decidieron acudir al sistema judicial para definir el monto que debía pagar la empresa. A su vez, se estableció la inclusión de un territorio dentro del parque nacional natural Paramillo y el anexo de otro terreno que sería de uso exclusivo para este grupo.

En medio de esta gran división promovida por el Estado y la empresa, frecuente en casos de consulta previa, se llegó al final del proceso con una protocolización firmada en el límite del período establecido por la Corte Constitucional. Con la Alianza de Cabildos Menores se firmó a las 23.20 hs del 2 de septiembre de 1999, y la instancia de negociación con los cabildos mayores del río Verde y del río Sinú llegó hasta las 12 de la noche de ese día límite (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012: 105). Mientras con los cabildos menores se logró la definición de una serie de acciones de reparación, compensación, restitución y medidas de mitigación, el proceso con los cabildos mayores terminó sin que las partes llegaran a un acuerdo. La división generada por el proceso de consulta separada solo aumentó la inestabilidad de la comunidad y acentuó los efectos negativos causados por la construcción inconsulta de la represa. Fue entonces cuando las dos facciones embera convocaron a una asamblea, en la que tomaron la decisión de invalidar las negociaciones individuales que cada facción había sostenido con la empresa y el Estado (decisión que fortaleció la integración de la comunidad). Al mismo tiempo, la asamblea solicitó la suspensión del llenado de la represa hasta que se desarrollara una consulta única con todo el pueblo (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012). El gobierno desestimó esta petición y permitió el llenado de la represa. La Resolución

0838 de 1999 del Ministerio de Medio Ambiente aprobó el llenado y la operación del proyecto. Para el gobierno, el inconveniente central del proceso de consulta era que había sido innecesario y, más aún, había generado una serie de retrasos en el desarrollo de la obra que significaban impactos económicos negativos para el Estado y la empresa privada.

La Resolución 0838 incluyó parte de la discusión que había abierto la Corte Constitucional en su sentencia. En relación con el derecho a la CPLI, la licencia solo se refirió al proceso de consulta que se desarrolló con los cabildos menores. Para los mayores, tras no llegar a un acuerdo, la licencia incluyó un programa de reparación basado en el Plan Jenené, un documento construido por los indígenas que trataba de salvaguardarlos de los efectos creados por la represa.

Con la expedición de la resolución que autorizó el llenado de la represa llegó también un nuevo giro en el laberinto jurídico para el pueblo embera-katío, que lo llevó a la construcción de una nueva estrategia jurídica que buscaba dar por terminado el debate sobre la obra. En esta ocasión, el conflicto se dio alrededor de la forma en que se debía dar la reparación ordenada por la Corte Constitucional. Como no se llegó a un acuerdo entre una sección del pueblo embera y la empresa, el 19 de noviembre de 1999 los indígenas acudieron al Tribunal Superior de Montería para que este definiera el monto de la reparación. El tribunal en su decisión se opuso a la pretensión de los indígenas pues, de acuerdo con su interpretación, la acción se había presentado después del plazo de seis meses que había definido la Corte Constitucional para establecer el monto de la reparación monetaria. En la segunda instancia del proceso, que se llevó en la Corte Suprema de Justicia, se confirmó la sentencia del Tribunal de Córdoba, con el mismo argumento sobre el tiempo, y se añadió, además, que la jurisdicción adecuada para dar la discusión era la de lo contencioso administrativo (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

En respuesta a la negativa de los jueces de solucionar el incidente de indemnización, los embera presentaron otra tutela con una nueva fórmula para aclarar el plazo de reparación con que contaban de acuerdo con la decisión de la Corte Constitucional. Lo que los indígenas creían era que los seis meses se debían contar desde que terminara el proceso de discusión entre ellos y la empresa. La primera decisión en esta discusión fue del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que replicó los argumentos que habían sido expuestos por la Corte Suprema. El expediente fue posteriormente conocido por la Corte Constitucional en sala de revisión, la cual entró a mediar a favor de los indígenas. La Corte, en decisión del 8 de agosto de 2000, con ponencia del mismo magistrado de la primera sentencia de los

embera (T-652 de 1998), ordenó al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería que realizara el trámite de liquidación de perjuicios. Después de un debate en tres instancias judiciales, finalmente los embera tuvieron una respuesta sobre cuánto dinero obtendrían como reparación por Urrá.¹⁴⁴

Para poder implementar la decisión sobre la reparación, en 2004 los gobernadores de las comunidades kanyidó, junkaradó, karakaradó, widó, beguidó y antadó llegaron a un acuerdo con la empresa sobre el monto. Pero los pagos de la indemnización solo llegaron en 2007. La inclusión de la variable de la indemnización económica creó una nueva división dentro del pueblo embera. La alianza se dividió en tres cabildos: la Alianza de Cabildos Menores (Karagabí), el Consejo de Autoridades Tradicionales y el Cabildo Mayor Tradicional Embera-Katío (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

La globalización de la disputa jurídica por la represa

Como en los demás casos presentados en este libro, la movilización nacional de los embera y sus aliados escaló a los planos regional y global. Acompañados por la Comisión Colombiana de Juristas, una ONG colombiana de derechos humanos, los representantes del pueblo embera llevaron su caso a Washington ante la CIDH, la cual decretó medidas cautelares en favor de la comunidad. Estas medidas, mencionadas en los anteriores capítulos como punto central de los casos de Belo Monte y sarayaku, son disposiciones que toma la CIDH en los casos en que encuentra que la acción o inacción del Estado acarrea una violación inmediata y urgente de los derechos de quienes solicitan la protección.

El 4 de junio de 2001, tres años después de que se promulgara la sentencia de la Corte Constitucional, la CIDH ordenó medidas cautelares a favor de Kimi Domicó, Uldarico Domicó, Argel Domicó, Honorio Domicó, Adolfo Domicó, Teofan Domicó, Mariano Majore, Delio Domicó, Fredy Domicó “y demás miembros de la comunidad indígena embera-katío del Alto Sinú secuestrados en el cabildo comunitario y zonas aledañas” (CIDH, 2001). La orden central de la CIDH fue que el Estado debía encontrar a las perso-

144 Después de la sentencia de la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo presentó una tutela en la que buscaba la creación de un litisconsorcio necesario para la indemnización. Rodríguez Garavito y Orduz Salinas (2012) relatan que ese expediente nunca pudo ser consultado.

nas mencionadas y proteger a todo el pueblo embera-katío del Alto Sinú. Además, el Estado tenía la obligación de judicializar a los responsables de los actos que se cometieron en contra del pueblo indígena. Las medidas pretendían parar la ola de violencia que se había desatado hacia el pueblo embera y de la que ya habían sido víctimas varios de sus líderes. Aunque fueron un logro en cuanto a visibilización internacional de las denuncias por violaciones de sus derechos humanos, estas acciones llegaron demasiado tarde. La Comisión las pronunció dos días después de la desaparición de Kimy Pernía Domicó, uno de los líderes emberas más importantes en la oposición contra la represa (Comisión Colombiana de Juristas, 2011).

Además de su efecto material, las medidas cautelares fueron un mecanismo eficaz para hacer de la embera una causa global, reconocida y estudiada más allá de las fronteras del departamento de Córdoba. Así, y en esto hay una línea de acción similar a las de los demás casos que relatamos en este texto, las medidas permitieron expandir geográficamente la movilización e incluir más actores en el caso. Los embera habrían podido reducir su movilización a la respuesta que obtuvieron de los actores locales (más aún si se tiene en cuenta que ya habían tenido la respuesta de la Corte Constitucional, el actor más importante en cuanto a la protección de los derechos humanos en el país). Pero como la estrategia nacional no había sido suficiente para cumplir con sus objetivos, y con el fin de que la presión exterior fuera un incentivo para que el Estado cumpliera con sus obligaciones, el movimiento indígena decidió buscar nuevos caminos a través de instituciones internacionales, en un típico proceso de “búmeran” de activismo internacional destinado a poner presión desde afuera sobre un gobierno nacional reticente a proteger los derechos indígenas.

Por último, las medidas muestran otra cara de la judicialización de los derechos de los pueblos indígenas y el énfasis del uso del derecho: el punto central de estas no giró en torno a la CPLI, sino a derechos más básicos como la vida o el acceso a la justicia. De esa forma, esta acción representa que el vuelco de la movilización indígena en las herramientas jurídicas mezcla constantemente todo tipo de derechos. En el caso específico del pueblo embera, la esperanza de incluir dentro del panorama a la CIDH buscaba lograr algún tipo de auxilio diferente al que habían tenido con la sentencia de la Corte Constitucional: la protección de las vidas amenazadas por haberse atrevido a alzar la voz.

Pero su actuación internacional no se limitó al sistema interamericano. Los embera también fueron pioneros en el uso de otras herramientas del derecho internacional. Como se ha dicho, el derecho a la CPLI está consagrado en el Convenio 169 de la OIT. Para vigilar el cumplimiento

de las obligaciones establecidas en sus tratados, la OIT creó un mecanismo de quejas al que pueden acudir las partes en un conflicto.¹⁴⁵ Ahora, al tratarse de una organización tripartita conformada por empleadores, trabajadores y Estados, solo uno de estos tres actores puede acudir al Comité de Expertos para que este analice si los Estados están incumpliendo sus obligaciones internacionales.

Dado que los indígenas no hacen parte de los actores que tienen derecho a establecer una queja, los embera se articularon a los movimientos obreros de Colombia para que estos presentaran la acción ante la OIT. Y así sucedió: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (Asmedas) denunciaron ante la OIT que el gobierno de su país estaba incumpliendo las obligaciones establecidas por el Convenio 169, pues el proceso de consulta no se había llevado a cabo de forma legítima. Prueba de esto es que, el 5 de octubre de 1999, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería desechó la pretensiones de los cabildos mayores que habían denunciado al Estado por desacato, es decir, por no cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional en su sentencia (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

La alianza con la CUT y la Asmedas dio resultado. En 2001 el Comité de Expertos de la OIT se pronunció ante la denuncia presentada por los trabajadores.¹⁴⁶ Al igual que la Corte Constitucional, el Comité de Expertos determinó que el Decreto 1320 de 1998 no debía ser aplicado en los procesos de consulta porque iba en contra del Convenio 169. A su vez, el Comité recomendó al Estado que tomara las medidas necesarias para solucionar la situación del pueblo embera-katío.

Del río a las plazas: la movilización política

El pueblo embera, al igual que el sarayaku y las comunidades afectadas por la construcción de Belo Monte, no se restringió a movilizarse ante las

145 El mecanismo de quejas es la Comisión de Expertos de la OIT, que revisa de manera cuidadosa las reclamaciones que presenta alguna de las partes de la organizaciones argumentando una violación de un tratado. Este es un espacio internacional que revisa si los Estados están cumpliendo sus obligaciones o si sus acciones se han convertido en un violación.

146 Véase Reclamación (art. 24) - Colombia - C169 - 2001, disponible en <www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COM-PLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507143,es>.

instancias judiciales. Como ha sucedido en los conflictos socioambientales de las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI, el pulso entre los proyectos del desarrollismo extractivista y los derechos indígenas ha tenido lugar tanto en estrados judiciales como en las calles, los bosques y los ríos.

Como señalamos al comienzo del capítulo, la causa de los embera se oficializó con la movilización a través del río, la despedida colectiva que le hicieron al agua que los había acompañado toda la vida y a los bocachicos que habían sostenido su alimentación. La navegación de fines de 1994 fue una representación de la forma de comunicación e intercambio que había usado el pueblo embera durante toda su existencia: en la misma forma como el pueblo había llegado a su hogar actual desde el norte del país, siguiendo el río y el intercambio histórico de bienes que hacían con otras comunidades, o las ciudades costeras a las que llevaban sus productos, para instalarse finalmente en esa zona de Córdoba.

El recorrido por el río fue solo el primer paso de una serie de acciones que llevaron al pueblo lejos de su territorio para que su voz reverberara en otros espacios. También se desplazaron los integrantes del gobierno nacional, cuando se trasladaron a Montería a analizar lo que había sucedido después de la construcción de la primera parte de la represa, como un acto que no ha vuelto a ocurrir en la historia de este pueblo indígena. Esto sucedió en marzo de 1995, cuando el Ministerio de Ambiente convocó a una audiencia pública en la capital de Córdoba, para discutir los efectos del proyecto y escuchar a las personas que serían afectadas, como respuesta a la petición que hizo la Defensoría del Pueblo.

Como era de esperarse, la convocatoria provocó el pronunciamiento de aquellos que apoyaban el proyecto en contra de la realización de la audiencia. Argumentaban que la construcción de la represa había cumplido con todos los requisitos legales exigidos por el gobierno y que, por esa razón, no tenía sentido poner en riesgo la continuación del proyecto. Por ejemplo, los gremios de producción de Córdoba enviaron una carta a la ministra de Medio Ambiente en la que se oponían a la realización de la audiencia, y hacían énfasis en los efectos positivos que traería la represa a la región. Durante la audiencia, una de las instituciones más activas fue el Ministerio del Interior, que por medio de la directora general de Asuntos Indígenas solicitó al Ministerio de Medio Ambiente revocar la licencia ambiental por haberse concedido violando el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

Después de la audiencia, el Ministerio de Medio Ambiente recibió una segunda carta, esta vez remitida por la Gobernación de Córdoba. En el escrito, el gobernador presentaba sus excusas por no participar en la

audiencia y mencionaba los efectos positivos que tendría la construcción sobre la vida de los indígenas. Especialmente por los proyectos de salud, infraestructura y educación (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

La empresa no se quedó atrás en la reacción a la audiencia e intervino en la discusión sobre el derecho a la CPLI que habían alegado el Ministerio del Interior, el pueblo embera y la ONIC. Urrá SA argumentó que el trámite de la licencia ambiental para la construcción de la represa había seguido todos los requisitos legales. Para la empresa no había cabida a la consideración sobre el derecho a la CPLI pues, según esta, el Convenio 169 no determinaba cómo se debía aplicar el derecho a la consulta y, por tanto, no había una obligación específica para implementar. En palabras de los representantes de la empresa:

Una cosa es el derecho a participar en las decisiones administrativas [...] y otra bien distinta es sostener que estas decisiones no las toma la administración sino las comunidades [...]. Los proyectos de interés nacional, y especialmente los de expansión eléctrica, por definición legal, no pueden estar supeditados a intereses particulares.

Al igual que la Gobernación, hacían hincapié en una oposición fácilmente discernible entre intereses particulares y colectivos. Esta supuesta tensión entre un interés nacional representado por las empresas y los proyectos de infraestructura y la oposición de una minoría hacen parte del eco que se ha extendido a otras discusiones sobre el derecho a la CPLI en los años posteriores al caso de Urrá.

Aunque la movilización por el río no logró detener la construcción de la represa, sí generó un acercamiento entre la empresa y las comunidades indígenas que habían sido afectadas. Urrá se comprometió a compensar a los pueblos indígenas con tierras similares a las que serían inundadas por la represa, y a que el Incora incorporara estas tierras dentro del resguardo que había sido constituido a su nombre. Los otros afectados, las comunidades de campesinos y de colonos que vivían en las márgenes del río y que fueron ignoradas por la empresa, también tuvieron un espacio para obtener algunas medidas de compensación por los efectos generados por la represa. Estas últimas comunidades tendrían que someterse a un plan de reubicación; Urrá pagaría nuevos hogares con una parcela y algunos elementos colectivos, como escuelas, puestos de salud, iglesias y un cementerio. La especulación alentada por la idea del programa de reubicación hizo que el costo de la vida en Tierralta aumentara significativamente (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

El desarrollo del proyecto provocó que los embera cambiaran el lugar en el que desplegaban su movilización política. Emprendieron otro viaje y, en esta ocasión, el destino final fue Bogotá. Esperaban que una acción en la capital del país tuviera mayores efectos favorables. Por ello, a fines de octubre de 1996, tomaron pacíficamente la embajada de Suiza mediante un campamento, y pasaron la noche ahí.

Como resultado de esta acción, los embera lograron un nuevo acuerdo en la sede del Ministerio de Ambiente el 23 de octubre del mismo año, tan solo dos días después de la toma. El compromiso principal de la empresa fue cumplir con los acuerdos a los que habían llegado años antes, tras la movilización por el Sinú. A su vez, gracias en parte a la movilización en Bogotá, los embera lograron una nueva protección jurídica de su título colectivo sobre el territorio que han habitado ancestralmente. El 25 de noviembre el Incora transformó la antigua reserva indígena del río Verde en el resguardo embera de Iwagadó, y así aumentó el nivel de protección territorial del pueblo.

En 1997, continuaron las tensiones por los reiterados incumplimientos de la empresa a los acuerdos con los indígenas. Entre las críticas principales, los embera alegaban que los planes de mitigación de los impactos creados por la empresa no eran efectivos. Por ejemplo, en cuanto a los peces, los indígenas criticaron la idoneidad del programa, pues este solo se estaba realizando en unas horas específicas sin tener en cuenta que la vida dentro del río tiene unos tiempos diferentes a las estipulaciones temporales de los trabajadores. Estos últimos solo estaban presentes en las horas pagadas por la empresa, pero establecer un programa como el de pesca requería de un esfuerzo mucho más constante e integral, que asegurara que los peces recuperaran su ciclo natural en el Sinú.

Los embera se volvieron a movilizar después de que se promulgó la licencia de llenado de la represa. Una comitiva del pueblo indígena viajó hasta Bogotá en diciembre de 1999 y acampó en los jardines del Ministerio de Medio Ambiente para mostrar su oposición a la inundación de 417 hectáreas del parque nacional Paramillo. El espacio de concentración que crearon en el Ministerio no les ofrecía condiciones de vida fáciles. Por el contrario, además de estar rodeados de militares, empezaron a sufrir de varias enfermedades respiratorias y dengue hemorrágico. La discusión entre los embera y el gobierno fue larga y tensa. A raíz de la toma, el gobierno suspendió las conversaciones con el pueblo indígena, que solo se reanudaron recién el 6 de marzo. El gobierno solo entraría a discutir el tema si se cumplían ciertas condiciones de base que implicaban un alto costo para los embera. El Ministerio de Medio Ambiente definió que no modificaría la

licencia, que los indígenas manifestantes se debían trasladar a su territorio y que las negociaciones se tenían que hacer solo con el pueblo, sin la presencia de la ONIC, ni de asesores (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

Con el tiempo la marcha, que en un comienzo era principalmente una movilización indígena, se convirtió en una acción conjunta de todas las personas afectadas por el proyecto. Como se vio en el caso de Belo Monte, las movilizaciones en contra de las represas involucran a un grupo amplio de víctimas que no se limitan a las comunidades indígenas. Al Ministerio de Medio Ambiente llegaron 35 campesinos y pescadores que también fueron afectados por la represa, todos miembros de la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú (Asprociq). Al igual que los indígenas, los pescadores protestaban por la disminución de la población de peces en la parte media y baja del río. Una vez los embera volvieron a su territorio, y el mismo día en que se unieron a la movilización los pescadores, comenzó el llenado del embalse de la angostura de Urrá.

La movilización de los embera llevó a que algunas organizaciones internacionales se opusieran a las decisiones del gobierno colombiano y le pidieran el respeto por los derechos de los indígenas. Por ejemplo, el ministro de Medio Ambiente recibió una carta del embajador de Austria que lo alertaba sobre la creación de un movimiento en favor del pueblo embera. Por otro lado, Amnistía Internacional de Canadá creó una campaña que invitaba a las personas a enviar cartas sobre las violaciones de derechos humanos en Colombia.

La movilización terminó el 19 de abril de 2000 con un acta de acuerdos entre los ministerios de Minas y Energía, Medio Ambiente y de Interior, la ONIC y la Defensoría del Pueblo y los representantes de los ríos Verde y Sinú. El acta incluyó compromisos preestablecidos en la licencia ambiental (como la protección del resguardo) y algunos nuevos relacionados a la situación de violencia que tenía que enfrentar el pueblo en su territorio. Tras la movilización del 2000, los embera esperaban que se resolvieran los conflictos con el gobierno. Sin embargo, el proceso de la construcción y la implementación de la licencia ambiental hicieron que el pueblo se tuviera que movilizar nuevamente en contra de la represa. En diciembre de 2004, los indígenas volvieron a tomar su ruta hacia Bogotá, tal como habían hecho cinco años antes. Los embera regresaron a los jardines del Ministerio de Ambiente para reclamar el cumplimiento de los acuerdos y la acción del Estado para disminuir la violencia de la que estaban siendo víctimas en su territorio. Aproximadamente 400 indígenas llegaron a la capital a replicar el mismo repertorio de movilización que antes les había resultado útil. Sin embargo, esta vez fueron

desalojados. Del jardín del ministerio se fueron a la casa de la ONIC, en el centro de Bogotá. Luego marcharon a través de la ciudad, desde el centro histórico hasta el corazón de la zona rosa, uno de los lugares más ricos de la capital (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012).

Casi cuatro meses después, los embera y el gobierno llegaron a un acuerdo en el que este último se obligó a cumplir los compromisos establecidos en la licencia ambiental de Urrá y en los acuerdos que cerraron la movilización del 2000. El elemento central, que analizaremos más adelante, fue la determinación de la manera en que se indemnizaría a los integrantes del pueblo. Para eso se definió un anticipo de la indemnización a los cabildos mayores del río Verde y río Sinú. Seis meses después, en noviembre de 2005, las partes acordaron que la indemnización sería retroactiva desde 1999. El pago sería de 100 000 pesos mensuales, que irían actualizándose de acuerdo con las variaciones en el índice de precios al consumidor. Al igual que en ocasiones anteriores, el pago demoró dos años en llegar hasta el territorio de los embera.

En el ámbito internacional, no con la misma potencia de los casos de sarayaku y Belo Monte, las articulaciones globales fueron más allá de las acciones judiciales. Las alianzas políticas del pueblo embera que trascendieron las fronteras fueron una pieza clave para proyectar sus reclamos por fuera del río Sinú. Y Kimy Pernía fue el actor principal en la globalización de la causa del pueblo embera. En noviembre de 1999, el líder viajó a Canadá invitado por la Comisión de Derechos Humanos de las Iglesias Canadienses para intervenir en el parlamento de ese país y asistir a otros actos políticos para contarle al mundo la situación de su pueblo (*Verdad Abierta*, 2010). A Canadá volvió en 2001 con motivo de la Cumbre de los Pueblos contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Antes de esto, Pernía ya había viajado a los Estados Unidos por invitación de la Red Internacional de Ríos (IRN) y Global Exchange para denunciar en este país lo que sucedía en su territorio con la construcción inconsulta de la represa (*Verdad Abierta*, 2010). De hecho, en el 2000 la cara de Kimy Pernía se hizo aún más conocida internacionalmente, pues el Comité Canadiense Intereclesial produjo el documental *Our River, Our Life: The Struggle of the Embera Katio of Colombia* [Nuestro río, nuestra vida: la lucha del pueblo embera-katio de Colombia],¹⁴⁷ en el que recogió parte del mensaje de Kimy en su gira internacional por la protección del río Sinú y el pueblo embera.

147 Disponible en <www.youtube.com/watch?v=50gD3G6ZRq4>.

A su vez, pocos días después de la desaparición del Kimy Pernía, Amnistía Internacional publicó una campaña¹⁴⁸ en la que expresaba su seria preocupación por la vida del líder indígena que era la cara global de la resistencia de los embera por la protección de su territorio. Diez años después de su muerte, el Consejo de Canadienses se unió a la campaña global de prender una vela para recordar la trágica desaparición de Kimy en el territorio embera.¹⁴⁹

El derecho a la CPLI y los efectos de la implementación de las sentencias

La cuestión de la represa de Urrá y el caso del pueblo embera-katío permiten hacer una evaluación juiciosa tanto de la violación del derecho a la CPLI como de su implementación, que evidencia cómo las decisiones inopinadas sumadas a procesos de consulta que no siguen con estándares garantistas e, incluso, una sentencia judicial mal encaminada –aunque tuviera intenciones garantistas– afectaron profundamente la vida del pueblo y la movilización indígena.

Hagamos un recuento de las consecuencias. La construcción de la represa interrumpió de manera violenta el curso del río Sinú y con él la trayectoria que seguían los peces. El pueblo embera, acostumbrado a la pesca –principalmente de bocachico–, tuvo que cambiar de forma significativa una de sus fuentes de alimentación. Y con ella, toda una cultura basada en la convivencia con el río y la economía de la pesca, lo que llevaría eventualmente a la desintegración cultural de muchas de las comunidades indígenas ribereñas y su desplazamiento a ciudades, desde las cercanas como Montería hasta las lejanas como Bogotá.

Pero los indígenas no fueron los únicos afectados. El río como sistema de comunicación, intercambio y supervivencia también era sustento de las comunidades de pescadores y campesinos que vivían en la zona. Comunidades que, de manera similar a lo que sucedió en Belo Monte, también perdieron su trabajo porque no pudieron volver a pescar como lo hacían antes de la construcción de la represa. Esta es una de las con-

148 Véase *Colombia: Fear for safety/Possible "disappearance": Kimy Pernia DOMICO*, disponible en <www.amnesty.org/en/documents/amr23/057/2001/en>.

149 Véase *UPDATE: The Council of Canadians remembers Kimy Pernia Domico*, disponible en <canadians.org/fr/node/7374>.

secuencias más nocivas del proyecto, tal vez la que más afectó al pueblo embera y a las comunidades aledañas, y que no logró resolverse con el uso del derecho a la CPLI como mecanismo de resolución de conflictos.

La respuesta de Urrá SA para subsanar los efectos de la construcción de la represa sobre la pesca siempre fue insuficiente. Ninguno de los supuestos proyectos de siembra de bocachico en el río dio resultado. En parte, ese fracaso se debió a la falta de una correcta asesoría científica que determinara cómo se debía hacer la siembra de los peces para que volvieran a crecer y a establecerse en el río como antes de la construcción. Aunque algunas de las medidas fueron útiles para aumentar la población de peces, ninguna pudo restablecer las condiciones que tenía el río antes de la construcción del dique. En adelante, la existencia de peces en el Sinú dependería de la siembra por parte de la empresa, puesto que las condiciones actuales no eran adecuadas para su reproducción natural.

Con la inundación de 417 hectáreas del resguardo indígena, una parte del territorio se perdió para siempre y la reparación resultante se inscribe entre esas contradictorias historias que muestran las dificultades generadas al traducir una violación colectiva de derechos humanos en una compensación monetaria. Como constatamos en nuestro trabajo de campo, la entrega de dinero en efectivo al pueblo embera creó más problemas que los esperados por la Corte Constitucional al momento de expedir el fallo.

Aquí solo mencionaremos dos. En primer lugar, la abrupta entrada en el sistema de mercado de un pueblo que se autoabastecía de alimentos en su territorio a través de la pesca y la agricultura en las chacras de las mujeres. Después de la indemnización, la mayoría de la comida pasó a ser comprada en Tierralta, lo que puso en riesgo la dinámica productiva y la alimentación de la comunidad por el cambio abrupto en la dieta (el pescado fresco, por ejemplo, fue cambiado por atún enlatado). El segundo cambio que generó el dinero fue la transformación de las prácticas de navegación. Antes de la sentencia, y sobre todo de la construcción de la represa, los embera solían navegar siguiendo la corriente del río. Después de la construcción de la pared de la hidroeléctrica, cambió la corriente y con eso la capacidad que tenían de navegar por todo el lugar. El pueblo embera empezó a utilizar lanchas de motor para transportarse entre el resguardo y Tierralta, cambio que volvió a los embera dependientes del dinero de la empresa para poder navegar el río y que provocó la pérdida de conocimientos ancestrales de su cultura sobre cómo hacerlo con medios autónomos. El cambio que introdujo la represa de Urrá no fue consultado al pueblo, ni buscado por este. Todos los efectos que tuvieron que vivir los indígenas se dieron a raíz de la imposición estatal y de la empresa privada.

Al igual que la inundación, los cambios violentos e inconsultos modificaron la vida de los indígenas, sin su consentimiento, para siempre.

Por su parte, los efectos de la orden de la Corte Constitucional de realizar el proceso de consulta previa fueron más contraproducentes de lo esperado. Al ser uno de los primeros pueblos en Colombia que solicitaba la protección del derecho a la CPLI, la experimentación y la exploración fueron características del proceso. No existía certeza de lo que iba a ocurrir. A la luz de lo sucedido en las últimas dos décadas, desde la inauguración de la represa, es posible extraer algunas conclusiones sobre la forma como se desplegaron los cuatro efectos de la CPLI y la etnicidad.gov en general, que postulamos en el capítulo 2.

En primer lugar, el derecho a la CPLI y la juridización de las causas de los pueblos indígenas generan un efecto de desplazamiento. Mientras en Córdoba, los embera estaban siendo asesinados y desarraigados de su territorio por los grupos armados que apoyaban la construcción de la represa, el proceso judicial se centraba en los detalles procesales de la consulta o la falta de ella. Tanto en el litigio constitucional como en las negociaciones que le antecedieron y le sucedieron, el derecho procesal desplazó de manera significativa las reivindicaciones de fondo en cuanto a la protección del territorio que tenía el pueblo embera.

El efecto de desplazamiento fue patente al visitar el territorio embera (Rodríguez Garavito, 2012). Lo primero que llama la atención de un observador externo de una diligencia de consulta es el contraste que fue patente la noche de nuestro inicio de trabajo de campo en la selva que rodea la represa de Urrá. El líder embera Neburubi Chamarra fue quien nos explicó el caso con la ayuda de una presentación de Power Point en la escuela de la comunidad, gracias a la electricidad producida por un generador cuyo motor retumbaba en nuestros oídos y los de decenas de miembros de la comunidad que participaron en la velada. En medio de un campo literalmente minado, donde habitaba un pueblo contra el cual –en palabras del Relator de la ONU para pueblos indígenas (Stavenhagen, 2003)– se perpetraba un etnocidio, la conversación se centraba en detalles procesales: el trámite más reciente del caso de los embera pendiente ante la CIDH, la apelación que planeaba la empresa contra una decisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de no otorgar la licencia ambiental para una nueva fase de la represa, la utilidad de la reciente sentencia de la Corte Constitucional sobre el pueblo U'wa que exigía el consentimiento para algunos proyectos económicos en territorios indígenas.

En segundo lugar, el derecho a la CPLI puede implicar un efecto de equivocación que lleva a las partes –empresa, Estado y comunidad– a

atribuirle diferentes contenidos. Uno de los principales puntos de desacuerdo entre las partes del caso es si alguna vez hubo un acuerdo entre ellas. En otras palabras, el Estado, la empresa y el pueblo embera-katío nunca se pusieron de acuerdo sobre la existencia de un acuerdo (Rodríguez Garavito, 2012). Mientras que los primeros sostienen que lograron un consenso con los embera en 1999 para proceder al llenado de la represa después de la sentencia de la Corte, estos alegan que el acuerdo nunca existió. Para complicar aún más el malentendido, el proceso de consulta, como sucede muy a menudo, generó una división intestina en el pueblo embera, que implica que hoy en día una parte de la comunidad afirma que sí hubo acuerdo, mientras que la otra sostiene lo contrario.¹⁵⁰ El resultado fue una incertidumbre radical, que aguzó la desconfianza entre las partes y aumentó, en lugar de paliar, la volatilidad.

En tercer lugar, el proceso de consulta y la judicialización de las reivindicaciones de los embera, aunque fueron fundamentales para mitigar algunos de los efectos de la represa, también terminaron por moderar y dominar algunas de las pretensiones más radicales y sustantivas del pueblo. Este efecto de dominación es patente en las secuelas de la sentencia de la Corte Constitucional sobre el caso. Como vimos, la decisión de la Corte de ordenar la indemnización en dinero ha tenido consecuencias profundas y probablemente irreversibles, algunas trágicas, desde que la empresa Urrá comenzó a pagarla de manera periódica, tras constituir un fideicomiso para el efecto en 1999 (Rodríguez Garavito, 2012). Para los propósitos que interesan aquí, la indemnización ilustra no solo el efecto de desplazamiento generado por la consulta y su imbricación con la mercantilización de la cultura, sino también la dominación que terminó teniendo sobre el pueblo. Como expresó uno de los líderes embera en nuestras entrevistas, muchas de las comunidades del pueblo, autosuficientes cuando el río sostenía una cultura y una economía fluviales propias, dependen hoy enteramente de la indemnización para sobrevivir.¹⁵¹ En otras palabras, su identidad colectiva ha sido transformada en el lapso de una década y hoy está definida por el papel de los embera como consumidores individuales en la economía de mercado, en virtud de los fondos precarios pero esenciales de la indemnización. Este proceso de

150 Grupo Focal con líderes del pueblo embera, Zambudó, reserva del pueblo embera-katío, Colombia, 2009.

151 Entrevista con el asesor jurídico del pueblo embera-katío, Tierralta, Colombia, 2009.

mercantilización, individualización y pauperización de la identidad ha sido acompañado del efecto de desplazamiento jurídico señalado. De hecho, la dependencia y la preocupación en relación con la indemnización es tal, que la dirigencia política embera estima que la principal amenaza para la supervivencia cultural del pueblo frente a los planes de la empresa de expandir la represa es que muchas comunidades acepten la inundación definitiva de sus territorios a cambio de una nueva compensación.

Sin embargo, el proceso de movilización del pueblo embera fue también un mecanismo de fortalecimiento propio y de su causa en dos sentidos. El derecho a la CPLI abrió un espacio de emancipación para el pueblo indígena, pues le permitió desarrollar una estrategia de movilización que fortaleció su estructura política y llevó a generar alianzas entre las organizaciones que estaban divididas al comienzo del proceso. Fue durante el final del proceso de consulta, y especialmente a la firma de las actas de protocolización, que el pueblo embera logró reconstruir la unidad que se había perdido durante el comienzo del proceso, cuando la empresa y el Estado hicieron todo lo posible por dividir a las diferentes comunidades. En ese sentido, el resultado de la consulta es agrídulce pues, aunque en un comienzo fue el factor principal de la división, al final la situación en el territorio los llevó a unirse y a construir un solo plan de reparación.

A su vez, la movilización alrededor del proceso de CPLI llevó a fortalecer las redes nacionales e internacionales del pueblo indígena —que construyó estrategias junto con organizaciones nacionales y algunas extranjeras— haciendo de la suya una causa global. La relación especialmente estrecha con la ONIC fue uno de los avances centrales para el pueblo y una estrategia replicada por otros pueblos indígenas en Colombia durante sus movilizaciones. Hoy en día, casi veinte años después del asesinato de Kimy Pernía, las autoridades de la ONIC se siguen reuniendo en una sala que lleva su nombre en la emblemática casa de los indígenas en el centro de Bogotá. A partir del caso del pueblo embera, es cotidiano ver cómo la ONIC resulta un espacio de encuentro de diferentes comunidades a nivel nacional y un apoyo local y nacional para que estas hagan más visible su causa y obtengan respaldo de diferentes frentes. La segunda alianza que fue muy significativa en la movilización fue aquella con organizaciones extranjeras, especialmente de origen canadiense. Aunque no fueran suficientes y llegaran tarde para evitar los efectos más nocivos del proyecto, estos lazos ayudaron a que el pueblo pudiera presionar al gobierno colombiano para que cumpliera los compromisos que habían acordado.

Conclusiones

La consulta previa y la convergencia entre la causa indígena y el movimiento contra la crisis climática

En retrospectiva, la omnipresencia del derecho y las alusiones constantes a “la consulta previa” en los casos laberínticos de Belo Monte, Urrá y sarayaku parecen menos sorprendentes de lo que fueron en los episodios que hemos documentado en este libro. Sucesos similares, en los que se mezclan la violencia extrema y el formalismo jurídico más fino, proliferan en los campos minados donde se decide la suerte de los pueblos indígenas. Aunque nuestros estudios de caso están ubicados en América Latina, la tendencia es mundial y atraviesa la frontera entre el Sur y el Norte Globales, como planteamos en la introducción. En diciembre de 2019, cuando dábamos las puntadas finales al libro, estallaba en Canadá un escándalo nacional por las revelaciones del diario *The Guardian* sobre documentos internos de la policía canadiense, en los que se autorizaba el uso de fuerza letal contra el pueblo Wet’suwet’en, que se había opuesto a la construcción de un gasoducto en su territorio.¹⁵²

Según vimos, se trata de un proceso de varias décadas, tan prolongado como el auge contemporáneo del extractivismo. Como declaró un analista consultado sobre el escándalo, “desde comienzos de los años 2000, el gobierno canadiense ha intensificado el control interno de la vigilancia sobre los pueblos indígenas, y ha integrado los imperativos de la industria de combustibles fósiles y los de las fuerzas estatales de seguridad, lo que ha incluido compartir información de inteligencia entre las agencias estatales de inteligencia y los actores de la industria”.¹⁵³

152 *The Guardian*, “Canada Police Prepared to Shoot Indigenous Activists, Documents Show”, 20/12/2019, disponible en <www.theguardian.com/world/2019/dec/20/canada-indigenous-land-defenders-police-documents> (consultado: 24/12/2019).

153 *The Guardian*, “Indigenous People Outraged at Canada Police’s Possible Use of Lethal Force”, 24/12/2019, disponible en <www.theguardian.com/world/2019/dec/24/indigenous-people-outraged-at-canada-polices-possible-use-of-lethal-force> (consultado: 24/12/2019).

Sumándose a la tendencia que comenzó con el Convenio 169 de 1989 de la OIT y su adopción en América Latina desde comienzos de los años noventa, el pueblo Wet'suwet' en reivindicaba su derecho a ser consultado y decidir sobre el gasoducto, así como lo había hecho el pueblo lakota que se levantó contra la construcción de un oleoducto en su territorio, en las conocidas protestas de Standing Rock de 2016 y 2017.

A lo largo de estas páginas, explicamos las razones detrás de este tipo de giro jurídico de las reivindicaciones indígenas en general, y el derecho a la CPLI en particular. Sostuvimos que el ascenso y la difusión global de la CPLI hacen parte de un proceso de juridización global de la diferencia que hemos denominado “etnicidad.gov” y que refleja el tipo de multiculturalismo y gobernanza dominantes en tiempos de globalización del extractivismo. Centrada en la racionalidad procesal, la etnicidad.gov permite la comunicación entre posiciones sustantivas radicalmente distintas, que son defendidas por los diferentes bandos de los conflictos culturales y distributivos que hoy proliferan tanto en el Sur como en el Norte Globales.

En el ámbito específico de los derechos indígenas, tras treinta años de existencia, la CPLI ha pasado a ser el mecanismo central mediante el cual los regímenes jurídicos de todo tipo –instrumentos de derechos humanos de la OIT y la ONU, códigos de conducta de bancos multilaterales y ETN, constituciones nacionales, etc.– han buscado manejar las disputas por el territorio, los recursos naturales, la identidad y la autodeterminación indígenas. De acuerdo con los postulados del paradigma de la gobernanza, la CPLI ha reemplazado al integracionismo como enfoque regulatorio dominante sobre los pueblos indígenas.

También hemos mostrado que la etnicidad.gov en general, y la CPLI en particular, son campos jurídicos controvertidos, en los que, junto con el multiculturalismo y la gobernanza neoliberales, conviven concepciones contrahegemónicas del multiculturalismo y los derechos indígenas que disputan el dominio de aquellos. Basadas en el principio de autodeterminación y en la figura del consentimiento previo, libre e informado, estas concepciones han sido promovidas por el movimiento indígena transnacional y sus aliados.

Hemos rastreado el origen, la evolución y los efectos de esta controvertida figura en dos niveles. En primer lugar, nos ocupamos de la regulación de la CPLI, tal como ha resultado del Convenio 169 de la OIT, las constituciones nacionales que tomaron el “giro multicultural” en los años noventa, las normas de “derecho blando” transnacional, las decisiones de organismos y cortes de derechos humanos y, más reciente-

mente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Con base en ese análisis, mostramos la existencia de múltiples fórmulas híbridas que encarnan formas muy distintas de participación indígena, desde la participación de fachada en consultas sin requisitos procesales ni monitoreo eficaces hasta la participación con poder de decisión de las regulaciones que han adoptado alguna versión del requisito del consentimiento.

En segundo lugar, indagamos el funcionamiento y los efectos de las consultas en la práctica. Puestas a prueba en contextos radicalmente distintos al de las negociaciones imaginadas por los teóricos de la gobernanza y los reguladores internacionales, las reglas procesales de la consulta tienen efectos inesperados y ambiguos. De un lado, diluyen las reivindicaciones políticas indígenas en discusiones procesales dominadas por las empresas, con escasa intermediación del Estado. Sin embargo, el desplazamiento de las disputas sustanciales por las procesales es incompleto e imperfecto, de modo que las diferencias de fondo reaparecen constantemente y generan una confusión de fondo y forma que se traduce en reiterados equívocos en las negociaciones –algunos casuales, otros producidos deliberadamente por las empresas, las comunidades indígenas o las autoridades estatales que explotan de manera estratégica dicha confusión–.

En vista de las abismales desigualdades de poder y recursos entre los actores involucrados, no sorprende que las reglas procesales de la consulta frecuentemente refuercen y legitimen las relaciones de dominación entre ellos. Pero las consultas también han sido espacios para resistirse a esas relaciones. Los detalles de las reglas procesales –quién participa, cuánto dura la consulta, qué tipo de indemnización se pacta– pueden abrir oportunidades para la movilización política indígena. Junto con la movilización política de los pueblos y sus aliados, en muchas ocasiones ha sido el único recurso que han tenido los pueblos para al menos desacelerar, si no detener, el avance del extractivismo en sus territorios.

También son un recurso para otros movimientos. En tiempos de crisis climática, cuando la preservación de ecosistemas como la Amazonía es literalmente un asunto de vida o muerte para millones de personas y miles de especies alrededor del mundo, las interpretaciones más radicales y contrahegemónicas del derecho a la consulta están teniendo eco en otros movimientos y sectores globales. Propuestas como las que hoy sostienen el movimiento contra el cambio climático y un número creciente de científicos –como dejar los combustibles fósiles bajo tierra y

declarar buena parte del planeta como zona de conservación— han sido defendidas durante décadas por el movimiento global por los derechos indígenas. Antes desacreditada e incluso ridiculizada, la idea de reforzar el poder de decisión de los pueblos indígenas sobre los lugares que habitan —incluido el derecho a vetar sobre proyectos extractivos en sus territorios— ahora parece no solo plausible sino necesaria.

Se trata de la vuelta completa del círculo entre lo global y lo local que comenzó en 1989, con la adopción del Convenio 169. Las décadas siguientes fueron las del aterrizaje, la “vernacularización” de esa regulación global en los Estados y los movimientos que lo adoptaron, especialmente en América Latina. Pero no fue una adopción pasiva ni unidireccional. Pueblos como sarayaku y organizaciones indígenas de la región dieron una interpretación expansiva a la CPLI, en virtud de la cual el estándar exigible es el consentimiento, no la consulta previa. Es esa interpretación contrahegemónica la que hoy está incidiendo en la escala global y convergiendo con la movilización contra la crisis climática, a la que el movimiento indígena se adelantó treinta años.

Así se cierra la segunda década del siglo XXI: con la confluencia entre el proyecto global de los derechos indígenas y la movilización masiva de jóvenes y activistas contra la crisis climática que han tomado las escuelas y las calles para resistirse al otro proyecto global que analizamos en este libro —el del extractivismo de los combustibles fósiles, la madera, el agonegocio y otras industrias responsables, en buena medida, del calentamiento global—. Como lo simbolizó la canoa que los sarayaku transportaron de la Amazonía ecuatoriana al río Sena durante la cumbre climática de París en 2015, el movimiento indígena ha sido uno de los vectores que ha llevado de lo local a lo global la defensa del planeta y los derechos humanos, incluidos los derechos de las futuras generaciones. Las ideas y las estrategias indígenas, entre ellas la reivindicación de la consulta y el consentimiento previo, han pasado a ser parte del sentido común del movimiento global por la acción urgente contra el cambio climático.

Resulta muy dicente que el epicentro de la disputa sobre los derechos indígenas, el calentamiento global y el extractivismo se haya trasladado a la Amazonía, el escenario de dos de nuestros estudios de caso. En efecto, en noviembre de 2019, el gobierno de Bolsonaro inauguró la última turbina de la represa de Belo Monte, pocos días antes de que pueblos indígenas, científicos y ambientalistas brasileños y activistas internacionales de los movimientos #FridaysforFuture y Extinction Rebellion se encontraran en el mismo estado de Pará, en la llamada Cumbre Amazonía Centro del Mundo. Marcelo Salazar, representante del Instituto Socioambiental,

organización coordinadora del evento y una de las más activas en la resistencia contra Belo Monte, dejó claro el significado de la coincidencia:

Estábamos bastante decepcionados. Estábamos paralizados. De pronto supimos de este nuevo movimiento de jóvenes, iniciado por Greta Thunberg y continuado por Extinction Rebellion. Fue una inspiración inmensa. Queríamos conectar esta generación de Europa con las comunidades indígenas y ribereñas, que quieren que venga más gente a ver lo que está pasando en sus territorios.¹⁵⁴

Así como el río Xingú se funde con el Amazonas, los movimientos indígena y climático confluyeron en la Amazonía. También concurrió la ciencia, que había advertido sobre los efectos adversos de Belo Monte sobre el pulmón del mundo. Allí estuvo Antonio Nobre, uno de los científicos que ha documentado el papel esencial de la Amazonía en la estabilidad climática de la tierra: “La Amazonía es el centro del mundo”, dijo Nobre en la cumbre. “Greta [Thunberg] dice que debemos escuchar a los científicos. Pero lo que necesitamos los científicos es escuchar a la gente sabia de la selva”.

Escuchar a los pueblos indígenas. Esa fue, desde un principio, la idea de la institución de la CPLI. No sorprende que en la declaración que surgió del encuentro, el Manifiesto de la Amazonía Centro del Mundo, los jóvenes activistas climáticos se unieran a los pueblos indígenas exigiendo el respeto por el derecho a la consulta.¹⁵⁵

Lo que es más: algunos de los científicos más reconocidos del mundo han terminado respaldando la posición que muchos pueblos indígenas han venido defendiendo durante tres décadas, esto es, la negativa a proyectos extractivos en sus territorios. Por ejemplo, el biólogo y naturalista Edward O. Wilson ha calculado que el 50% del territorio y los océanos del planeta deben ser objeto de protección especial con el fin de preservar la biodiversidad y las condiciones climáticas necesarias para que las futu-

154 Jonathan Watts, “Activists Hold Climate Conference Deep in the Amazon Rainforest”, *The Guardian*, 15/11/2019, disponible en <www.theguardian.com/environment/2019/nov/15/a-journey-to-the-centre-of-the-amazon-in-radical-bid-to-solve-climate-crisis> (consultado: 24/12/2019).

155 Manifiesto da Amazônia Centro do Mundo, disponible en <www.mabnacional.org.br/noticia/manifesto-da-amaz-nia-centro-do-mundo> (consultado: 24/12/2019).

ras generaciones reciban un mundo habitable (Wilson, 2016). Entre ese territorio se encuentran la Amazonía y otros ecosistemas fundamentales.

En tiempos de emergencia climática, el derecho al consentimiento y el veto a los proyectos extractivos –defendido por los indígenas de la Amazonía y otras regiones– no es una reivindicación inaudita o desmesurada, como han planteado gobiernos, empresas y sectores sociales mayoritarios a lo largo de los años. Es, de hecho, una de las medidas necesarias para alcanzar la meta que definirá esta década: la reducción a la mitad de las emisiones de carbono para 2030, prescrita por el Panel Intergubernamental de la ONU sobre Cambio Climático. El derecho a la consulta y el consentimiento previos, libres e informados ya no son solo una reivindicación indígena, sino un asunto de supervivencia planetaria.

Referencias

- AIDA (2015), "Belo Monte. Decididos a conseguir justicia", disponible en <aida-americas.org/es/blog/belo-monte-decididos-conseguir-justicia>.
- Alerta Verde (2006), *Sarayaku. Pueblo digno que exige respeto a sus derechos*, n° 145, Quito, Acción Ecológica, Ibis.
- Alston, L., G. Libecap y B. Mueller (1999), *Titles, Conflict and Land Use. The Development of Property Rights and Land Reform on the Brazilian Amazon Frontier*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Álvarez, S., E. Dagnino y A. Escobar (eds.) (2001), *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Taurus, Icanh.
- Alzate, A., R. Brunal y otros (1987), *Impactos sociales del proyecto hidroeléctrico Urrá*, Centro de investigación social Fundación Caribe, Montería, Ealon.
- Amaral, F. (2015), "Belo Monte. Decididos a conseguir justicia", AIDA, disponible en <www.aida-americas.org/es/blog/belo-monte-decididos-conseguir-justicia>.
- Amazon Watch (s.f.), *Sarayaku: People of the Zenith*, disponible en <amazon-watch.org/work/sarayaku>.
- Anaya, J. (2010), *Declaración pública del Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, sobre la "Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio n° 169 de la Organización Internacional de Trabajo" aprobada por el Congreso de la República del Perú*, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 7 de julio.
- (2004), *Indigenous Peoples in International Law*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ariza, L. (2009), *Derecho, saber e identidad indígena*, Bogotá, Uniandes.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006), *Política operativa sobre pueblos indígenas*, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Baquero Díaz, C. (2014a), *Contested Lands, Contested Laws*, disponible en <www.americasquarterly.org/content/contested-lands-contested-laws>.
- (2014b), "Y ahí vuelve la burra al trigo", disponible en <www.semana.com/opinion/articulo/consulta-previa-opinion-de-carlos-baquero/375736-3>.

- Barbosa, L. (2015), *Guardians of the Brazilian Amazon Rainforest. Environmental Organizations and Development*, Nueva York, Routledge, Earthscan.
- Barreto Maia, C. y otros (2015), *Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*, Bogotá, Dejusticia.
- Barsh, R. (1987), "Revision of ILO Convention 107", *The American Journal of International Law*, 81(3): 756-762.
- Bebbington, A. (ed.) (2012), *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- (2011), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, IEP-Cepes.
- Bebbington, A. y J. Bury (2013), *Subterranean Struggles. New Dynamics of Mining, Oil and Gas in Latin America*, Austin, University of Texas Press.
- Bonilla Montenegro, J. D. (2015), "Política extraccionista de hidrocarburos en Colombia y Ecuador. Crítica desde el análisis del posdesarrollo", *Análisis Político*, 28(83): 32-43.
- Bourdieu, P. (1977), *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brum, E. (2019), "Belo Monte, a obra que une os polos políticos", disponible en <brasil.elpais.com/eliane_brum/2019-12-05/belo-monte-a-obra-que-une-os-polos-politicos.html>.
- (2015), "Belo Monte, empreiteiras e espelinhos", disponible en <brasil.elpais.com/brasil/2015/07/06/opinion/1436195768_857181.html>.
- (2014a), "A ditadura que não diz seu nome", disponible en <brasil.elpais.com/brasil/2014/03/31/opinion/1396269693_200037.html>.
- (2014b), "Belo Monte: a anatomia de um etnocídio", entrevista con Thais Santi, *El País*, disponible en <elpais.com/internacional/2014/12/03/actualidad/1417630644_275569.html>.
- (2012), "Dom Erwin Kräutler: 'Lula e Dilma passarão para a História como predadores da Amazônia'", disponible en <ihu.unisinos.br/noticias/510156-dom-erwin-kraeutler-lula-e-dilma-passarao-para-a-historia-como-predadores-da-amazonia>.
- (2011), "Belo Monte, nosso dinheiro e o bigode do Sarney", disponible en <uc.socioambiental.org/pt-br/noticia/107864>.
- Brunner, L. y K. Quintana (2013), "El derecho a la consulta en el sistema interamericano de derechos humanos. Estándares después del caso Sarayaku", *Revista Electrónica Méthodos*, nº 4 (enero-junio), Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, disponible en <revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/revista-metodos/article/view/30850/27839>.
- Brysk, A. (2000), *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin America*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Caicedo Fraide, E. (2009), "Estructuras de poder político y electoral", disponible en <moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cordoba.pdf>.

- Canuto, O. (2014), "The Commodity Super Cycle. Is This Time Different?", The World Bank, n° 150 (junio), disponible en <siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP150.pdf>.
- Cariello, R. (2013), "A onça e a barragem", disponible en <piaui.folha.uol.com.br/materia/a-onca-e-a-barragem>.
- Castro Sánchez, S. de (2008), "Sarayacu: libertad, tierra, cultura. La lucha por la autonomía en una comunidad kichwa de la amazonía ecuatoriana", disponible en <kaosenlared.net>.
- Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (2004), *Síntesis cronológica de la situación del pueblo kichwa de sarayaku en torno a la violación de sus derechos humanos*, Quito, CDES.
- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación (2010), "Han pasado nueve largos años sin noticias del líder", disponible en <www.centromemoria.gov.co/conmemoraciones/402-han-pasa-do-nueves-largos-anos-sin-noticias-del-lider-indigena-kimy-pernia>.
- Chávez, G., R. Lara y M. Moreno (2005), *Sarayaku: el pueblo del cenit. Identidad y construcción étnica. Informe antropológico-jurídico sobre los impactos sociales y culturales de la presencia de la Compañía CGC en Sarayaku*, Quito, Flacso-CDES.
- Clavero, B. (1994), *Derecho indígena y cultura constitucional en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- Comaroff, J. y J. Comaroff (2009a), "Reflections on the Anthropology of Law, Governance and Sovereignty", en F. von Benda-Beckmann y otros (eds.), *Rules of Law and Laws of Ruling*, Farnham, Ashgate.
- (2009b), *Ethnicity. Inc.*, Chicago, The University of Chicago Press.
- (2006), "Law and Disorder in the Postcolony. An Introduction", en J. Comaroff y J. Comaroff (eds.), *Law and Disorder in the Postcolony*, Chicago, University of Chicago Press.
- (2001), "Millennial Capitalism. First Thoughts on a Second Coming", en J. Comaroff y J. Comaroff (eds.), *Millennial Capitalism and the Culture of Neoliberalism*, Durham, Duke University Press.
- Comisión Colombiana de Juristas (2011), "Gente de río. Situación de derechos humanos y derecho humanitario del pueblo embera katio del Alto Sinú, Cabildos Mayores de los río verde y río Sinú, Colombia", disponible en <www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/gente_de_rio.pdf>.
- (2013), "Gente de río. Situación de derechos humanos y derecho humanitario del pueblo embera katio del Alto Sinú, Cabildos Mayores de los ríos Verde y Sinú, Colombia", disponible en <www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/gente_de_rio.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014), "Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean", disponible en <interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2014/en/index.asp>.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2010), "Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Caso 12.465) contra Ecuador", disponible en <www.cidh.org/demandas/12.465%20Sarayaku%20Ecuador%2026abr2010%20ESP.pdf>.
- (2001), "Kimi Domicó y miembros de la Comunidad Indígena Embera Katio del Alto Sinú (Colombia)", disponible en <www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#inicio>.
- Correa, R (2012), "Ecuador's Path", *New Left Review*, disponible en <newleftreview.org/issues/1177/articles/rafael-correa-ecuador-s-path>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2012), "Pueblo indígena kichwa de sarayaku c. Ecuador", sentencia del 27 de junio de 2012, fondo y reparaciones, disponible en <corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf>.
- (2001), "Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua", sentencia del 31 de agosto de 2001, fondo, reparaciones y costas, disponible en <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf>.
- Courtis, C. (2009), "Notes on the Implementation by Latin American Courts of the ILO Convention 169 on Indigenous Peoples", *Sur International Journal on Human Rights*, 6(10): 53-78.
- Crowley, K. (2015), "If China Killed the Great Commodity Super Cycle, the FED is about to Bury It", *Financial Post*, disponible en <business.financialpost.com/investing/global-investor/if-china-killed-the-great-commodity-super-cycle-the-fed-is-about-to-bury-it>.
- Davis, S. (2002), "Indigenous Peoples, Poverty and Participatory Development. The Experience of the World Bank in Latin America", en R. Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity, and Democracy*, Nueva York, MacMillan.
- Davis, W. (2004), *El río. Exploraciones y descubrimientos en la selva amazónica*, México, FCE.
- Defensoría del Pueblo de Colombia (2001), resolución defensorial n° 013, "Sobre la violación de los derechos humanos de la comunidad indígena embera-katio del Alto Sinú", Bogotá, 19 de junio.
- Deruyttere, A. (2004), "Perceived Challenges to Recognition on Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples and other Local Communities. The Experiences of the Inter-American Development Bank", *Sustainable Development Law & Policy*, 4: 39-42.
- Dinero (2014), "El milagro ecuatoriano", Bogotá, Dinero.
- (2013), "El milagro ecuatoriano", disponible en <www.dinero.com/edicion-impresa/editorial/articulo/ecuador-gana-colombia-competitividad/185344>.
- Dorf, M. y C. Sabel (1998), "A Constitution of Democratic Experimentalism", *Columbia Law Review*, 98: 267-473.
- El Comercio* (2012), "XI Ronda Petrolera arrancó en medio de protestas indígenas", disponible en <www.elcomercio.com/actualidad/negocios/xi-ronda-petrolera-arranco-medio.html>.

- El Espectador* (2016), "La satanización de la consulta previa", disponible en <www.elespectador.com/opinion/editorial/satanizacion-de-consulta-previa-articulo-618787>.
- El Tiempo* (2000), "Urrá empezó a generar", disponible en <www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1229863>.
- (1999), "Por amenazas, al exilio corresponsal de *El Tiempo*", disponible en <www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-945951>.
 - (1994), "El viaje final por el río Sinú", disponible en <www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-249084>.
 - (1992), "Apagones de dos horas desde hoy", disponible en <www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-51642>.
- El Universo* (2014), "Sarayacu aceptó disculpas públicas, pero esperaba que fueran 'sentidas'", disponible en <www.eluniverso.com/noticias/2014/10/02/nota/4056721/sarayacu-acepto-disculpas-publicas-esperaba-que-fueran-sentidas>.
- Fairhead, J., M. Leach e I. Scoones (2012), "Green Grabbing. A New Appropriation of Nature?", *The Journal of Peasant Studies*, 39(2): 237-261.
- Falconi Puig, J. (2013), "The World Failed Ecuador on Its Yasuní Initiative", *The Guardian*, disponible en <www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/sep/19/world-failed-ecuador-yasuni-initiative>.
- Figuerola, I. (2005), "Pueblos indígenas versus petroleras. Control constitucional en la resistencia", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2(3): 50-81.
- Fisher, M. (2019), "'It's Really Close'. How the Amazon Rainforest Could Self-Destruct", disponible en <www.nytimes.com/2019/08/30/world/americas/amazon-rainforest-fires-climate.html>.
- Folha de São Paulo* (2011), "Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos", disponible en <www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>.
- Freeman, J. (1997), "Collaborative Governance in the Administrative State", *UCLA Law Review*, 45.
- Frontiere De Vie (s.f.), "El pueblo kichwa de sarayaku", disponible en <www.frontieredevie.net/es/pueblo.htm>.
- Fulmer, A., A. Snodgrass y P. Neff (2008), "Indigenous Rights, Resistance and the Law. Lessons from a Guatemalan Mine", *Latin America Politics and Society*, 4: 91-121.
- Fung, A., D. O'Rourke y C. Sabel (2001), *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston, Beacon Press.
- Garay Salamanca, L. J. (2013), *Minería en Colombia*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- García Linera, A. (2012), *Estado, revolución y construcción de hegemonía*, Caracas, Correo del Orinoco.

- Garfield, S. (2013), *In Search of the Amazon*, Durham, Duke University Press.
- Global Witness (2019). *Enemies of the State*, disponible en <www.globalwitness.org/sv/campaigns/environmental-activists/enemies-state>.
- (2018), *At What Cost? Irresponsible Business and the Murder of Land and Environmental Defenders in 2017*, Londres, Global Witness.
- (2017), *Defender la Tierra*, disponible en <www.globalwitness.org/sv/campaigns/environmental-activists/defender-la-tierra>.
- (2015), *2014's Deadly Environment. The Killing and Intimidation of Environmental and Land Activists, with a Spotlight on Honduras*, Londres, Global Witness.
- (2014), *Deadly Environment. The Dramatic Rise in Killings of Environmental and Land Defenders*, Londres, Global Witness.
- Globo (2011), "Governo considera 'injustificáveis' pedidos da OEA sobre Belo Monte", disponible en <g1.globo.com/politica/noticia/2011/04/governo-considera-injustificaveis-medidas-da-oea-sobre-belo-monte.html>.
- Grupo Banco Mundial (2003). "Striking a Better Balance. Stakeholder Inputs. Converging Issues and Diverging Views on the World Bank Group's Involvement in Extractive Industries", *Extractive Industries Review*.
- Gudynas, E. (2010), "Si eres tan progresista, ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas", *Ecuador Debate*, 79: 61-81.
- Hale, C. (2005), "Neoliberal Multiculturalism. The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America", *Polar*, 28: 10-28.
- Harvey, D. (2003), *The New Imperialism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hecht, S. y Cockburn, A. (2011), *The Fate of the Forest. Developers, Destroyers, and Defenders of the Amazon*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hill, D. (2013), "Why Ecuador's president is misleading the world on Yasuni-ITT", *The Guardian*, disponible en <www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2013/oct/15/ecuador-president-misleading-yasuni>.
- Hirschl, R. (2004), *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Boston, Harvard University Press.
- Hochstetler, K. y M. Keck (2007), *Greening Brazil. Environmental Activism in State and Society*, Durham, Duke University Press.
- Instituto Socioambiental (2015), "Dossiê Belo Monte. Não há condições para a Licença de Operação", disponible en <documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/31046_20150701_170921.pdf>.
- Jessop, B. (1998), "The Rise of Governance and the Risks of Failure. The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, 155: 142-172.

- Karkkainen, B. C. (2002), "Environmental Lawyering in the Age of Collaboration", *Wisconsin Law Review*, 555.
- Keck, M. y K. Sikkink (1998), *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kozak, R. y Dow Jones Newswires (2010), "DJ Court Orders Peru to Consult Indiginous [sic] Peoples on Mining, Oil Projects", *TrandingMarkets.com*, 1º de septiembre, disponible en <www.tradingmarkets.com/news/stock-alert/mioie_dj-court-ordersperu-to-consult-indiginous-peoples-on-mining-oil-projects-1145502.html>.
- La Rosa Calle, J. (2010), "El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el Perú: dificultades para su implementación", *Aportes DPFL*, 3(14): 14-16.
- Lara, R. (2006), *La construcción de la etnicidad en el conflicto entre sarayaku y el Estado nacional ecuatoriano*, Quito, Flacso.
- Le Breton, B. (2007), *The Greatest Gift. The Courageous Life and Death of Sister Dorothy Stang*, Nueva York, Doubleday.
- Lemaitre, J. (2009), *El derecho como conjuro*, Bogotá, Siglo del Hombre.
- Lévy, B.-H. (2001), "Guerra contra los inocentes", *Semana.com*, 9 de julio, disponible en <semana.com/noticias/nota-diaria/articulo/guerra-contra-inocentes/46632-3>.
- Li, T. M. (2009), "The Law of the Project. Government and 'Good Governance' at the World Bank in Indonesia," en F. von Benda-Beckmann y otros (eds), *Rules of Law and Laws of Ruling: On the Governance of Law*, Nueva York, Routledge.
- Little, Paul (2013), *Megaproyectos en la Amazonía. Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía*, Lima, Red Jurídica Amazónica-Articulación Regional Amazónica-DAR.
- Marcus, G. (1995), "Ethnography in/of the World System. The Emergence of Multi-Sited Ethnography", *Annual Review of Anthropology*, 24: 95-117.
- Matthiessen, P. (1992), *In the Spirit of Crazy Horse*, Nueva York, Penguin.
- Mayres, I. y J. Braithwaite (1992), *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, Cary, Oxford University Press.
- MacKay, F. (2005), "The Draft World Bank Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples. Progress or More of the Same?", *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 22: 65-98.
- McCann, M. (1994), *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, University of Chicago Press.
- McGee, B. (2009), "The Community Referendum. Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development", *Berkeley Journal of International Law*, 27(2): 570-635.
- McMichael, P. (2008), *Development and Social Change. A Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage Publications.

- Melo, M. (2016), *Sarayaku ante el sistema interamericano de derechos humanos. Justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente*, Bogotá, Dejusticia.
- (2012), “Importancia de la sentencia del caso sarayaku para los derechos indígenas en las Américas”, inédito.
 - (2005), “Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2(3): 30-49.
 - (2004), “El caso sarayaku y los derechos humanos ¿Por qué Sarayaku se va constituyendo en un Caso Emblemático de Exigibilidad de Derechos a nivel internacional?”.
- Mnookin, R. y L. Kornhauser (1979), “Bargaining in the Shadow of the Law. The Case of Divorce”, *The Yale Law Journal*, 88(5): 950-997.
- Molina, F. (2012), “Competing Rationalities in Water Conflict. Mining and the Indigenous Community in Chiu Chiu, El Loa Province, Northern Chile”, *Singapore Journal of Tropical Geography*, 33: 93-107.
- Morales, M. y F. Pachón (2010), “Socio-Political Effects of the Urra I Hydroelectric Construction in the Embera Catio Indigenous Community (Colombia)”, *Agronomía Colombiana*, 28(3).
- Movimiento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS) (2010), “Cronologia de um desastre anunciado”, disponible en <www.xinguvivo.org.br/2010/10/14/cronologia-de-um-desastre-anunciado>.
- (s.f.), “Quem somos”, disponible en <www.xinguvivo.org.br/quem-somos>.
 - (s.f.), “Histórico”, disponible en <www.xinguvivo.org.br/2010/10/14/historico>.
- Murphy, R. (2007), *Martyr of the Amazon. The Life of Sister Dorothy Stang*, Maryknoll, Orbis Books.
- Naciones Unidas (2007), *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, GA Res. 61/295, N.U. Doc. A/ RES/61/295, arts. 19, 32.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (1971), *El problema de los pueblos indígenas*. Res. 1589 (L) párr. 7, N.U. Doc. E/5044, 21 de mayo.
- Naciones Unidas. Global Compact (2000), disponible en <www.unglobalcompact.org>.
- Niezen, R. (2003), *The Origins of Indigenism. Human Rights and Politics of Identity*, Berkeley, University of California Press.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República (s.f.), “Diagnóstico departamental Córdoba”.
- Orduz Salinas, N. (2014), “La consulta previa en Colombia”, *Documento de Trabajo*, nº 3, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales UDP, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, disponible en <www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2014/07/La-Consulta-previa-en-Colombia-Natalia-Orduz.pdf>.
- Organización Fraternal Negra Hondureña (Ofraneh) (2017), “Honduras y la Consulta Previa, Libre e Informada”, disponible en <www.ofraneh.org/ofraneh/derecho-consulta.html>.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013), *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) - Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, disponible en <www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_205230/lang-es/index.htm>.
- (2011), *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (n° 169)*, Ginebra, OIT.
 - (2009), *Derechos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT*, Ginebra, OIT Press.
 - (2001), *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (n° 169)*, presentada en virtud del artículo 24 del la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores de Columbia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (Asmedas), disponible en <www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507239,es>.
 - (1985), *Programa y Presupuesto del Bienio 1986/1987*, 60° Período de Financiación.
 - (1957), *Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales*, adoptado el 26 de junio de 1957, 328 UNTS 247.
 - (s.f.), *Diálogo social*, disponible en <ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>.
- Oxfam (2010), *Guía para la consulta previa, libre e informada*, Lima, Oxfam.
- Pozo, E. del (2014), “La consulta perversa”, disponible en <ob-servacionconsultayaqui.wordpress.com/2014/04/10/articulo-de-opinion-la-consulta-perversa-por-edmundo-del-pozo-fundar>.
- Procuraduría General de la Nación (2004), “Derecho de los pueblos indígenas”, en *La diversidad étnica en Colombia. Alcances y desarrollo*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos-Canadian International Development Agency, pp. 265-383.
- Publimetro (2012), “Ecuador admite la responsabilidad por la violación de derechos de un pueblo indígena”, disponible en <www.publimetro.co/co/economia/2012/04/22/ecuador-admite-responsabilidad-violacion-derechos-pueblo-indigena.html>.
- Pueblo originario Kichwa de Sarayaku, M. Melo y CEJIL (2009), “Escrito autónomo de solicitudes, argumentos y pruebas”, disponible en <www.corteidh.or.cr/docs/casos/sarayaku/esap.pdf>.
- Pueblo Sarayaku (s.f.), “Tayjararuta. Blog oficial del pueblo originario kichwa de Sarayaku”, disponible en <tayjararuta.wordpress.com/el-pueblo-de-sarayaku>.
- Revkin, A. (2004), *The Burning Season. The Murder of Chico Mendes and the Fight for the Amazon Rain Forest*, Nueva York, First Island Press-Shearwater Books.

- Rodrigues Santana, R. (2010), *Justiça ambiental na Amazônia. Análise de casos emblemáticos*, Curitiba, Juruá.
- Rodríguez, G. A. (2014), *De la consulta previa al consentimiento previo, libre e informado*, Bogotá, Universidad del Rosario-Cooperación Alemana-GIZ.
- Rodríguez Garavito, C. (coord.) (2017), *Por un medio ambiente sano que proteja los derechos humanos en el Sur Global*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (coord.) (2016), *Extractivismo versus derechos humanos. Crónicas de los nuevos campos minados en el Sur Global*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2013), *Investigación anfibia. Investigación-acción en un mundo multimedial*, Bogotá, Dejusticia.
- (2012), *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. y L. C. Arenas (2005), "Indigenous Rights, Transnational Activism, and Legal Mobilization. The Struggle of the U'wa People in Colombia", en B. de Sousa Santos y C. Rodríguez Garavito (eds.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodríguez Garavito, C. y C. A. Baquero Díaz (2015), *Reconocimiento con redistribución. El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina*, Bogotá, Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. y N. Orduz Salinas (2012), *Adiós Río. La disputa por la tierra, el agua y los derechos indígenas en torno a la represa de Urrá*, Bogotá, Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. y D. Rodríguez Franco (2015), *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Rodríguez Garavito, C., P. Barret y D. Chavez (eds.) (2005), *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma.
- Rodríguez Garavito, C., M. Morris, N. Orduz y P. Buritica (2010), *La consulta previa. Los estándares del derecho internacional*, Bogotá, Uniandes.
- Rodríguez-Piñero, L. (2005), *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law. The ILO Regime*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rohter, L. (2010), *Brazil on the Rise. The Story of a Country Transformed*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Sabel, C. (1995), "Bootstrapping Reform. Rebuilding Firms, the Welfare State, and Unions", *Politics & Society*, 23(1): 5.
- Sarayaku (2013), "Estado Ecuatoriano realiza acto de disculpas públicas sin acuerdo de Sarayaku", disponible en <www.cejil.org/es/estado-ecuadoriano-realiza-acto-disculpas-publicas-sin-acuerdo-sarayaku>.
- Semana (2016), "La Corte Constitucional versus los empresarios", disponible en <www.semana.com/nacion/articulo/fallos-del-la-corte-constitucional-impactan-el-desarrollo-economico-en-las-regiones/499115>.

- Serje, M. (coord). (2010), *Desarrollo y conflicto. Territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas*, Bogotá, Uniandes.
- (2005), *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*, Bogotá, Uniandes.
- Servindi (2016), “Julio Guzmán, el candidato de las mineras”, disponible en <www.servindi.org/actualidad-noticias/25/01/2016/julio-guzman-el-candidato-de-las-mineras>.
- (2013), “El Grito de la Amazonía, la XI Ronda en el Ecuador”, disponible en <www.servindi.org/actualidad/84239>.
- Shamir, R. (2005), “Corporate Social Responsibility. A Case of Hegemony and Counter- Hegemony”, en B. de Sousa Santos y C. Rodríguez Garavito (eds.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sieder, R. (2011), “Pueblos indígenas y derecho en América latina”, en C. Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América Latina. Los retos del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 302-321.
- (2006), “El derecho indígena y la globalización legal en la posguerra guatemalteca”, *Alteridades*, 16(31): 23-37.
- (ed.) (2002), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Nueva York, MacMillan.
- Silva Numa, S. (2014), “Conflictos ambientales se dispararon con Uribe y Santos”, *El Espectador*, disponible en <elespectador.com/noticias/nacional/conflictos-ambientales-se-dispararon-uribe-y-santos-articulo-485546>.
- Simmel, G. (2011), *The Philosophy of Money*, Nueva York, Routledge.
- Simpson, T. (1987), “ILO 107: A License to Rights”, *Aboriginal Law Bulletin*, 7, disponible en <www.austlii.edu.au/au/journals/AboriginalLawB/1987/7.html#fn1>.
- Sirén, A. (2004), *Changing Interactions between Humans and Nature in Sarayaku, Ecuadorian Amazon*, Uppsala, Department of Rural Development and Agroecology.
- Snyder, F. (1994), “Soft Law and Institutional Practice in the European Community”, en S. Martin (ed.), *The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Sousa Santos, B. de (2010), *La refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Programa Democracia y Transformación Global.
- (2005), “Beyond Neoliberal Governance. The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality”, en B. de Sousa Santos y C. Rodríguez Garavito (eds.), *Law and Globalization from Below*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2002), “Toward a Multicultural Conception of Human Rights”, en B. Hernández Trujol (ed.), *Moral Imperialism. A Critical Anthology*, Nueva York, New York University Press.

- Sousa Santos, B. de y C. Rodríguez Garavito (2005), "Law, Politics, and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization", en B. de Sousa Santos y C. Rodríguez Garavito (eds.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stavenhagen, R. (2006), *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen Adición Misión a Ecuador*, disponible en <www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6563.pdf>.
- (2003), *Reporte del Relator Especial en la Situación de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas*. N.U. Doc. E/CN.A/2003/09, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.
- Svampa, M. (2009), *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Clacso.
- Tauli-Corpus, V. (2015), *Informe. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay. Consejo de Derechos Humanos; 30.º período de sesiones. Tema 3 de la agenda, A/HRC/30/41/Add.*, disponible en <unsr.vtaulicorpus.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>.
- Teubner, G. (1986). "After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-Regulatory Law", en *Dilemmas of Law in the Welfare State*, San Domenico di Fiesole, European University Institute.
- The Economist* (2015a), "The Great Bear Market", disponible en <www.economist.com/blogs/buttonwood/2015/07/commodities>.
- (2015b), "The Loss of El Dorado", disponible en <www.economist.com/news/leaders/21656185-after-commodity-boom-region-needs-new-formula-growth-loss-el-dorado>.
- (2013), "Pedal to the Metal", disponible en <www.economist.com/news/21589072-commodities-supercycle-not-over-pedal-metal>.
- (2012), "Downhill Cycling", disponible en <www.economist.com/node/21559647>.
- (2011), "The Half-Finished Revolution", disponible en <www.economist.com/node/18986387>.
- (2008), "The New Colonialists", disponible en <www.economist.com/node/10853534>.
- (2007), "Material World", disponible en <www.economist.com/node/9993402>.
- The Guardian* (2005), "Sister Dorothy Stang", disponible en <www.theguardian.com/news/2005/feb/21/guardianobituaries.brazil>.
- The New York Times* (2017), "El homicidio de Berta Cáceres sugiere una trama de complicidad con el gobierno hondureño", disponible en <www.nytimes.com/es/2017/10/30/berta-caceres-homicidio-desainvestigacion-honduras>.
- The Third Eye* (2016a), "Amazonian Tribes's 'Canoe of Life' Brings a Message on Climate Change to Paris", disponible en <www.thethird-eye.co.uk/amazonian-tribes-canoe-of-life-brings-a-message-on-climate-change-to-paris>.

- (2016b), “Indigenous Voices on Climate Change. From the Arctic to the Amazon”, disponible en <www.thethird-eye.co.uk/indigenous-voices-climate-change-arctic-amazon-portraits-by-sophie-pinchetti>.
- The Wall Street Journal* (2013), Investors, Analysts See End of Commodity ‘Supercycle’. Disponible en <www.wsj.com/articles/SB10001424127887324144304578619672666497416>.
- Tilly, C. (1992), *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, trad. de Eva Rodríguez Halfter, Madrid, Alianza.
- Uprimny, R. (2011), “The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America. Trends and Challenges”, *Texas Law Review*, 89(7): 1587-1609.
- Van Cott, D. L. (2000), *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Biodiversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Verdad Abierta* (2010), “Kimy Pernía, líder indígena emberá asesinado”, disponible en <verdadabierta.com/kimy-pernia-lider-indigena-embera-asesinado>.
- (2009), “Lucindo Domicó – indígena”, disponible en <verdadabierta.com/lucindo-domico>.
- Viljoen, F. (2010), “Reflections on the Legal Protection of Indigenous Peoples’ Rights in Africa”, en S. Dersso (ed.), *Perspectives on the Rights of Minorities and Indigenous Peoples in Africa*, Pretoria, Pretoria University Law Press, pp. 75-94.
- Wilson, E. (2016), *Half-Earth. Our Planet’s Fight for Life*, Nueva York, Liveright Publishing Corporation.
- Wulf, A. (2017), *La invención de la naturaleza. El Nuevo Mundo de Alexander von Humboldt*, Madrid, Taurus.
- Yashar, D. (2005), *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Zeitlin, J. y D. Trubek (eds.) (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Nueva York, Oxford University Press.