



Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
Instituto de Investigaciones Sociológicas
Programa de Maestría en Sociología
4ª Generación – 2019-2020

Tesis para obtención de grado como maestra en Sociología

Consulta Indígena: ¿Una herramienta de defensa del territorio?
Las experiencias de los Munduruku, de Brasil, y zapotecas, de
México

Presenta

Renata Bessi

Director

Dr. Manuel Garza Zepeda

Lectoras

Dra. Alma Patricia Soto Sánchez
Dra. Gladys Karina Sánchez Juárez

Oaxaca de Juárez, Oaxaca

30/03/2021

DECLARACIÓN PARA TESIS DE POSGRADOS PNPC Maestría en Sociología

La tesis es el resultado de las investigaciones del autor, excepto donde se indica lo contrario, dándose reconocimiento a las fuentes de información consultadas.

El autor recibió durante su posgrado la beca CONACyT, número 966876.

El manuscrito ha sido sometido a el programa COMPILATIO, para buscar similitudes y con ello contribuir a erradicar el plagio, ha sido revisada en su contenido y estructura por Manuel Garza Zepeda y el jurado asignado por el Posgrado.

Que para **dar cumplimiento** a:

Lineamientos Jurídicos de Ciencia Abierta del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación CONACyT, del 20 de julio de 2017; acuerdo CC 4/I-O/2017. Que especifica:

“DÉCIMO QUINTO. TRABAJOS FINALES Y TRABAJOS PARA LA OBTENCIÓN DE GRADO

Las instituciones y centros de educación e investigación depositarán, de manera automática y libre, las tesis y tesinas en sus repositorios institucionales, sin el consentimiento expreso de su autor, bajo las condiciones señaladas en esta sección; el Repositorio Nacional cosechará las tesis y tesinas de manera automática y general.

DÉCIMO SEXTO. AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR TRABAJOS FINALES Y TRABAJOS PARA LA OBTENCIÓN DE GRADO

Como fue mencionado en el lineamiento anterior, las tesis y tesinas profesionales, por ser trabajos públicos por naturaleza, no requieren la autorización del autor para que sean depositadas en los repositorios, o en cualquier plataforma de conocimiento de las Instituciones Académicas que emiten los títulos correspondientes. De considerarlo necesario, y a criterio de las instituciones, éstas podrán incluir los nombres de los autores cuando sus trabajos estén disponibles en el repositorio institucional correspondiente.

Ley de Ciencia y Tecnología e Innovación 2020.

Capítulo X Del acceso abierto a la información científica, tecnológica y de Innovación y del Repositorio Nacional. Artículo 65,67 y 69

Código de Buenas Prácticas del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)

Capítulo Segundo, inciso 6, que a la letra dice:

“Lineamiento 3 La generación y/o aplicación del conocimiento plasmadas en los documentos de las tesis de los programas de posgrado de la institución, estarán disponibles mediante acceso abierto a los sectores de la sociedad, como parte de las acciones de difusión de las instituciones.”

El autor da consentimiento a la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, para que la tesis esté disponible en el Repositorio Institucional, bajo los términos que marcan las leyes antes mencionadas.

Oaxaca de Juárez, Oax., a 12 de Octubre de 2021

Renata Bessi

A handwritten signature in black ink that reads "Renata Bessi". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Agradezco inmensamente,

Al Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Uabjo por la oportunidad ofrecida.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por la beca recibida durante este programa de posgrado, inscrito al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).

A las lectoras de la tesis por el acompañamiento y el tiempo dedicado a tantas lecturas y relecturas.

A la Dra. Alma Soto por las pláticas, debates y comentarios que fueron luces en este proceso.

Al Dr. Manuel Garza Zepeda, mi director de tesis, por el acompañamiento y el conocimiento compartido.

Dedico este trabajo,

A mis papás, Sebastião Lino Bessi y Malfiza Bassan Bessi, que me dieron las bases para construir raíces aéreas.

A mi compañero de vida, Paco, vivamente presente en este trabajo. Mi eterno reconocimiento por los debates homéricos que entablamos desde siempre y por el conocimiento que hemos construido y compartido en el camino.

Al colectivo *Avispa Midia*, el espacio que permitió y abrigó mis primeros cuestionamientos que llevaron a tejer esta tesis.

A Gregorio, por volver la vida más leve.

ÍNDICE

Presentación	9
Preámbulo	15
1. PRIMER ACTO: Consulta Indígena desde la esfera supranacional	16
1.1. Convenio 169: desde dónde mirarlo	17
1.2. Partiendo de la crisis	21
1.3. La reconfiguración: aspectos generales	23
1.4. Dos dimensiones de la reconfiguración	26
1.4.1. Los organismos internacionales en el Estado transnacional en ciernes.....	31
1.5. La doble ola	35
1.5.1. Circuitos complejos	38
1.6. La congruencia de la doble ola	43
1.6.1. La misma totalidad	46
1.7. La lucha en la creación del Convenio 169.....	53
1.7.1. Los movimientos indígenas en las redes supranacionales.....	58
1.8. Actores neoliberales y consulta	61
1.9. Consulta: en la caja de herramientas neoliberal	64
1.10. Un paréntesis: nuevo ordenamiento jurídico en la globalización.....	67
1.11. No se les impone, se trabaja con ellos	73
1.11.1. El triple imperativo y el Convenio 169	74
1.11.2. El reto	75
2. INTERLUDIO: Convenio 169, en juego la cuestión de la tierra	76
2.1. Ayer y hoy: los indígenas y la tierra.....	76
2.2. Brasil-México: los indígenas y la tierra.....	78

2.2.1. Brasil: transformaciones a partir de la crisis de 1970.....	81
2.2.1.1. Lo de hoy: la cooperación y la gobernanza	86
2.2.1.1.1. El caso del pueblo Munduruku	92
2.2.2. México: transformaciones a partir de la crisis de 1970	95
2.2.2.1. Panorama agrario y los indígenas en México	97
2.2.2.2. Apertura al mercado y cambios constitucionales	100
2.2.2.3. El propio pueblo pone restricción a la privatización	103
2.2.2.4. Las recomendaciones desde arriba	105
2.2.3. Paralelos entre Brasil y México	107
3. SEGUNDO ACTO: Consulta Indígena desde la esfera nacional	114
3.1. Brasil.....	114
3.1.1. Pleitos iniciales en la OIT	115
3.1.2. Intento de reglamentación	118
3.1.3. “Piedra en el zapato”	122
3.1.4. Reglamentación de proyectos en tierras indígenas	123
3.1.5. Intento de reglamentación en el estado de Pará.....	125
3.1.6. Inversionistas y el derecho indígena.....	126
3.1.7. Los protocolos comunitarios	128
3.1.8. Algunas consideraciones sobre la gobernanza de las Tierras Indígenas y los protocolos	130
3.2. México	136
3.2.1. Incorporación a leyes específicas	136
3.2.2. Lo que se dibuja en el horizonte	140
3.2.2.1. La Reforma Constitucional en materia de derechos indígenas.....	140
3.2.2.1.1. La Consulta a los pueblos	142

3.2.2.2. Ley General de Consulta	145
3.2.2.2.1. Ley en la mira empresarial	147
3.2.3. Ley de Consulta en Oaxaca	149
3.2.4. Algunas consideraciones entre Brasil y México.....	151
4. TERCER ACTO: Consulta Indígena desde la esfera local	153
4.1. Brasil.....	154
4.1.1. Para dónde se mira.....	155
4.1.2. El proceso	158
4.1.2.1. Antecedentes de tensión	159
4.1.2.2. Intento de Consulta	162
4.1.2.3. El archivamiento	174
4.1.2.4. Faltó ‘presencia del Estado’	178
4.1.3. Algunas consideraciones	180
4.2. México	182
4.2.1. Para donde miramos	183
4.2.2. La mala experiencia con Demex	187
4.2.2.1. Embate por el reconocimiento de las tierras comunales.....	189
4.2.2.1.1. Vida agraria adormecida.....	191
4.2.3. La llegada de EDF	193
4.2.4. Mapeo de la comunidad.....	195
4.2.5. Conflicto Instalado	196
4.2.6. Arreglos Jurídicos.....	200
4.2.7. El Proceso de Consulta	202
4.2.7.1. Algunos detalles del proceso	205
4.2.7.2. Qué dice la EDF	210

4.2.8. Comuneros en instancias supranacionales.....	211
4.3. Consideraciones entre Brasil y México	213
Conclusiones.....	215
Bibliografía.....	221
Anexo 1.....	237
Anexo 2.....	246

Presentación

La primera vez que estuve en México fue a finales de 2013. Había estudiado sobre la Revolución Mexicana y la Reforma Agraria de este país en la preparatoria, en Brasil, donde nací, porque son temas importantes en la historia de Latinoamérica. Pero lo que no tenía idea era que este contexto histórico, con todos sus problemas y contradicciones, estructuró el territorio y, no por coincidencia, México es una excepción en el continente en lo que se refiere a la cantidad de tierras de propiedad social que todavía guarda y, con ello, la riqueza de los modos de vida comunales que se construyen en estos territorios.

Empecé a entender esta realidad, en el inicio de 2014, cuando estuve por primera vez en el estado de Oaxaca, donde 76% de la propiedad de la tierra es social (Gobierno de México, sin fecha, párr. 2). Un amigo oaxaqueño que me acompañaba explicaba sobre los procesos anti mineros en un pueblo de la Sierra Norte. Inevitablemente surgió el tema de las Asambleas. Entonces le pregunté qué eran las Asambleas. De ahí vino toda la explicación sobre las comunidades en Oaxaca.

De mi lado fue una sorpresa muy grande que en la actualidad haya pueblos que todavía tengan en sus manos este tipo de tierra comunal y sus formas de organización colectiva, reconocidas por el Estado. Pero la sorpresa no estuvo solamente de mi lado. Para el amigo oaxaqueño, el detalle estuvo en descubrir que en Brasil, así como en gran parte de Latinoamérica, solamente existen tierras públicas y privadas. Esta realidad de Oaxaca no existe.

La existencia del régimen comunal de la tierra, así tan fuerte y vivo como existe en México y específicamente en Oaxaca, no es obvia en los diferentes sectores de la población de América Latina y tampoco para algunos autores que escriben sobre el tema. En la literatura, por ejemplo, sobre la producción del común, Antonio Negri y Michael Hardt (2011), específicamente en el libro *Common Wealth: El proyecto de una revolución del común*, consideran que los regímenes comunales de la tierra fueron destruidos.

El debate sobre tierras públicas o privadas, según ellos, parece haber monopolizado el modo de pensar sobre tierras y territorio.

La opinión corriente asume que la única alternativa a lo privado es lo público, es decir, aquello que es gestionado y regulado por los Estados y otras autoridades

gubernamentales, como si el común fuera algo irrelevante o extinto. No deja de ser cierto desde luego que mediante un largo proceso de ‘cercamientos’ la superficie de la tierra se ha visto casi completamente dividida entre propiedad pública y propiedad privada (Hardt y Negri, 2011, p.9).

En Brasil, en los últimos 15 años se ha intensificado la lucha por la *demarcación* de tierras indígenas. La *demarcación* es un proceso burocrático donde los pueblos tienen que probar con estudios antropológicos y sociológicos que pertenecen a su propio territorio. En caso de poder probar que estos pueblos siempre han pertenecido a su territorio, entonces es *demarcado*, pero la tierra continúa siendo del Estado y los indígenas sólo tienen el derecho a su uso. Buena parte de las tierras públicas son habitadas por comunidades tradicionales, sin permiso o sin reconocimiento del Estado.

Las tierras de uso común, aún siendo atravesadas por las relaciones sociales capitalistas, son propicias para la producción del común¹. Ellas existen y están vivas, incluso en Brasil, donde jurídicamente no se las reconocen desde la figura de propiedad social. En ellas todavía se desarrollan otras formas de vida, de organización, de relaciones sociales y con los ecosistemas. Es en estos territorios donde se guardan las memorias de un hacer y vivir diferente a la lógica de producción y consumo que es propia del capital. De acuerdo con el Banco Mundial (2018), “aunque los pueblos indígenas no son propietarios, ocupan o utilizan un cuarto de la superficie terrestre y protegen el 80% de la biodiversidad que aún queda en el planeta” (párr. 3).

Pero estas tierras, reconocidas o no por el Estado, pasan por un proceso de ‘cercamiento’:

Con la nueva expansión de las relaciones capitalistas, existe el retorno a nivel mundial de un conjunto de fenómenos que usualmente venían asociados a la génesis del capitalismo. Entre ellos se encuentra una nueva serie de ‘cercamientos’ que han expropiado a millones de sus tierras (...) (Federici, 2010, p.20).

Maristella Svampa justifica la intensificación de los cercamientos de tierras en las últimas dos décadas en América Latina por lo que ella considera el ‘Consenso de los Commodities’ (Svampa, 2012), es decir, se ha priorizado en la región la exportación de bienes primarios a gran escala. “Si bien la explotación y exportación de bienes naturales no son actividades nuevas en la región, resulta claro, (...) [que] se ha venido intensificando la expansión de proyectos tendientes al control, extracción y exportación

¹ Comprendemos la idea de producción del común a partir de la concepción de Navarro (2012): “Se manifiesta en el amplio y denso espectro de la vida y se materializa a través de una serie de prácticas sociales colectivas que producen y comparten lo que se tiene y/o se crea a partir de la cooperación humana, bajo regulaciones no derivadas y sometidas a la lógica mercantil y estatal” (p. 150).

de bienes naturales (p. 16). Las materias primas, como los minerales, han sido cada vez más demandadas por países como China, por ejemplo, inmerso en un frenético proceso de urbanización y de crecimiento económico.

Si bien hay un consenso entre producciones académicas e informes de organismos, como la FAO, que apuntan una intensificación en el acaparamiento de tierras en las últimas décadas, existen pocos datos sobre las dimensiones de este acaparamiento. El proyecto Land Matrix, que monitorea grandes transacciones de tierras en América Latina y en el mundo, posee una base de datos que empezó a ser alimentada en 2000. De acuerdo con su informe *Efectos Sociales y Ambientales de las Grandes Transacciones de Tierra en América Latina* (2019), en los últimos años (2000-2018), solamente en América Latina, hubo 586 grandes transacciones de tierras concluidas que involucran una superficie superior a 13,1 millones de hectáreas, siendo que 50% de la superficie total pertenecen a inversores extranjeros, el 10% para inversores translatinos (tierras compradas por inversores de un país latinoamericano) y el 40% para inversores nacionales. En términos globales, el proyecto estima que las grandes transacciones de tierras han alcanzado entre 20 y más de 200 millones de hectáreas en la última década.

Land Matrix (2019) observa que estos datos son una estimativa de lo que realmente ocurre, justamente por las dificultades de obtener las informaciones. Además sus estudios incluyen solamente transacciones que involucran una superficie mayor a 200 hectáreas. Es importante subrayar que lo que se está considerando por grandes transacciones de tierras son “aquellas transferencias de los derechos de uso, control y tenencia de la tierra a través de compras, arrendamientos y/o concesiones (...) y que impliquen una potencial conversión de la tierra desde el uso de pequeños agricultores y comunidades locales o la provisión de servicios ecosistémicos hacia el uso comercial” (Land Matrix, 2019, p. 15).

Comprendemos que lo que está en curso son distintas estrategias de acaparamiento de tierras. Desde las violentas, como la expulsión de indígenas de sus tierras en la Amazonia por empresas que extraen maderas de los bosques o por hacendados que ocupan tierras indígenas y, por mecanismos ilegales, las privatizan; hasta mecanismos legales, promovidos por los Estados y por organismos de inversión, que incentivan la privatización de tierras de uso común. El Banco Mundial (2017), por ejemplo, en su Marco Ambiental y Social para las Operaciones de Financiamiento de Proyectos de Inversión, direccionado a sus prestatarios, orienta que las empresas desarrollen proyectos en tierras que tengan seguridad jurídica, es decir, que tengan el

título de propiedad.

Estos proyectos son los principales detonadores de los conflictos socioambientales que se observan en toda América Latina, lo que se añade a conflictos resultantes de una historia de despojo de los pueblos indígenas, desde por lo menos la época colonial.

En este contexto, la idea inicial que dio forma a esta investigación surgió de las experiencias vividas a partir de mi labor periodística. En los últimos cinco años me he dedicado a documentar conflictos socioambientales relacionados a megaproyectos, obras de infraestructura, producción de energía limpia, economía verde en territorio indígena y campesino en América Latina. He documentado casos en países como Brasil, México, Venezuela, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Lo que empecé a observar es que existen fenómenos sociales, políticos y económicos que son muy recurrentes – o semejantes - en estos países, considerando siempre las especificidades de cada país. Lo que en un inicio me llamó la atención fue que, a pesar de la creación de marcos regulatorios que protegen los Derechos Indígenas en los diferentes países, hay una ofensiva generalizada hacia las tierras de uso común, justamente donde viven mayoritariamente los pueblos indígenas.

Sin duda el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, consecuentemente, la Consulta Libre, Previa e Informada (CLPI), garantizada por dicho tratado internacional, son las herramientas jurídicas más invocadas por los pueblos en el momento de defender sus derechos territoriales, sea en los tribunales o en las situaciones en las cuales demandan sus derechos frente a los Estados o a las empresas.

En este sentido dos puntos me llamaron la atención por la semejanza en las distintas localidades. Uno es que la Consulta Indígena no es invocada solamente por los pueblos indígenas, otros actores también la demandan. La consulta ganó centralidad en las normativas internas de las empresas, los organismos de inversión supranacionales y de los Estados. A partir del Convenio se han generado múltiples normativas, que van desde las legislaciones de Estados, hasta las regulaciones y reglamentos por parte de empresas y de los organismos internacionales. Desde el Convenio, además, se han generado múltiples decisiones e interpretaciones por parte de tribunales nacionales e internacionales.

El segundo punto es que los resultados de las Consultas Indígenas difícilmente han generado un consenso satisfactorio para los indígenas y, mucho menos, su derecho de decir no a la intervención en sus territorios ha sido respetado. Al contrario, el proceso de consulta, la gran mayoría de las veces, ha agudizado los conflictos por el territorio y destrozado el tejido social de las comunidades. De acuerdo con Padilla y Mitchell (2016), “hasta la fecha no hay ningún país en América Latina donde la población indígena y tribal se encuentre satisfecha con la implementación de este derecho” (p.65).

Entonces la pregunta obvia que surgió, a partir de lo que para mí se presentaba como una contradicción, fue: ¿Cómo un instrumento propuesto para proteger los Derechos Indígenas puede tener el efecto de intensificar, en el momento de su implementación, conflictos territoriales en diferentes países?

En 2017, publiqué un reportaje² sobre el tema, a partir de los casos de Honduras y Costa Rica. La publicación cuestionaba si los problemas alrededor de la consulta estaban simplemente relacionados a una mala gestión de los Estados en el momento de implementarla o si podrían ser explicados por cuestiones que estaban más allá de los Estados nacionales.

En ese momento la publicación, que presentó elementos que cuestionaban la funcionalidad del propio instrumento, fue muy criticada por miembros de movimientos sociales, por posiblemente fragilizar el instrumento utilizado por los movimientos. Pero esta perspectiva parece empezar a cambiar. En noviembre de 2018 se realizó en Guatemala el encuentro internacional *La manipulación de la consulta y consentimiento a favor del extractivismo: Retos y desafíos de los pueblos*³. En la declaratoria final del encuentro, las comunidades y los movimientos presentes hicieron una autoevaluación de sus propias posturas frente a la consulta:

Discutimos sobre las contradicciones de nuestras prácticas, pues no pocos de nosotros llevamos años invocando se nos consulte o se defina nuestro consentimiento. También revisamos los procesos en donde los gobiernos han ‘abierto las puertas’ para que varios participáramos en la construcción de este tipo de mecanismos, incluyendo la férrea solicitud de su implementación considerando los más altos estándares internacionales. Reconocemos que nos hemos equivocado, pero también reconocemos que en el camino hemos generado nuestros propios procedimientos de autoconsulta (Carta a ONG’s, 2018, párr. 5).

Entonces lo que se pudo observar, a partir del trabajo periodístico y de la

² El reportaje puede ser leído en https://avispa.org/consulta_indigena/index.html.

³ El video con la transmisión en vivo de parte del encuentro puede ser accedido en <https://www.facebook.com/cpogt/videos/303173930527179/>

declaratoria de los pueblos, es que la consulta indígena presenta contradicciones en su papel de contribuir en la resolución de conflictos territoriales existentes en las comunidades y de garantizar los derechos indígenas. Si en este primer momento pudimos hacer una descripción de estos factores, en la presente investigación tenemos el objetivo de buscar elementos que nos ayuden a comprender con más profundidad esto que, a primera vista, se presenta como contradicción. Así que la pregunta que mueve y orienta este trabajo de investigación es ¿qué papel juega la consulta indígena en territorios enmarcados por conflictos socioambientales?

A partir de la revisión de lo que se ha producido académicamente sobre el Convenio 169, lo que se observa es que, generalmente, se busca comprender el hecho de que esta herramienta no garantiza los Derechos Indígenas a partir de una perspectiva de la ineficiencia del Estado. Nosotros partimos de otra perspectiva. Partimos de la perspectiva del análisis de los procesos históricos en los cuales está inserto el Convenio 169 para poder comprender las bases fundacionales que predominaron en el Convenio (Primer Acto). De este análisis se buscan elementos que ayuden a comprender los procesos de incorporación del Convenio en las leyes nacionales por parte de los Estados (Segundo Acto) y, además, develar las contradicciones alrededor de los procesos de consulta que se materializan en los territorios (Tercer Acto).

Para comprender la naturaleza del Convenio, que se desprende de un sistema jurídico supranacional, creemos necesario priorizar el análisis sistémico de los procesos en los cuales está involucrado y de los cuales emerge. Partimos entonces de la concepción de que existe un sistema global que busca reproducir el capital, en el cual está inserto la propia OIT, como veremos. Empero, comprendemos que las acciones de los sujetos individuales o colectivos no son determinadas por sistemas inmutables. Es decir, existen espacios para tensión, conflictos y disputas que conforman los procesos históricos.

En este trabajo analizaremos los momentos de tensión, conflicto y resistencia, en los cuales están involucrados los movimientos indígenas en los trabajos preparatorios del Convenio 169 y en los procesos más específicos de consulta, que hacen parte de esta investigación. Somos conscientes de que esta perspectiva podría ser tratada de forma más ampliada, considerando cuestiones como el origen de los movimientos indígenas -nacionales y supranacionales-, cómo sus acciones influyen o afectan el sistema de derecho, las vertientes que tomaron a partir de su inserción en los espacios de participación de los organismos supranacionales o aún profundizar el análisis sobre

cómo se organizaron para llevar sus demandas en nivel supranacional. Sin embargo, éstos serían temas para otra tesis.

Elegimos un enfoque en el cual hay predominio de una visión sistémica sobre el tema porque creemos que en este momento, en el cual los megaproyectos invaden los territorios indígenas y el convenio es invocado por los pueblos indígenas en toda América Latina, es urgente buscar elementos que nos ayuden a comprender qué papel juega la consulta en los conflictos socioambientales, llevando en consideración las contradicciones expuestas anteriormente y que se repiten en distintos países latinoamericanos. Para comprender estas contradicciones proponemos, como dijimos, entender las bases fundacionales que predominaron en el Convenio y, por lo tanto, su naturaleza. Y para comprender su naturaleza, necesitamos comprender los procesos históricos y sistémicos de los cuales se desprende. Eso nos proporciona elementos para comprender, por fin, cómo un ordenamiento jurídico supranacional se materializa y las tensiones que genera en los territorios.

Otro aspecto es que la investigación alcanza los procesos de implementación de consulta en dos comunidades distintas en América Latina (Brasil y México), no con el objetivo de agotar o generalizar la realidad latinoamericana, sino como forma de ampliar el campo de análisis, lo que consideramos que aportará una mayor robustez para comprender el fenómeno.

Preámbulo

El Convenio 169 fue acordado en 1989 y entró en vigencia el 4 de septiembre de 1991. A partir de entonces los países interesados han podido adherirse al Convenio. Hasta la fecha, de los 22 países que lo han ratificado, 15 Estados están en Latinoamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Además, Dinamarca, España, Fiji, Nepal, Noruega, Países Bajos y la República Centroafricana, cubriendo una población aproximada de más de 50 millones de personas pertenecientes a comunidades indígenas, de acuerdo con datos de la OIT. Brasil y México, los dos países foco de esta investigación, adhirieron al Convenio en los años 2003 y 1991, respectivamente. México fue el primer país en hacer la adhesión.

América Latina ha sido la región en que este tratado internacional ha tenido mayor impacto jurídico y político (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos

Indígenas [GITAI], sin fecha). “Es también en esta región donde el Convenio 169 ha tenido un mayor desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial. Asimismo, es en ella donde el Convenio más ha influenciado, aunque no siempre con los resultados esperados, la política pública referida a estos pueblos” (GITAI, sin fecha, p. 9). El especialista en Desarrollo Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Germán Freire, dice más: "La Convención 169 es prácticamente un fenómeno latinoamericano" (Agencia Efe, 2016, párr. 3).

Al mismo tiempo, el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) (2015) sostiene, en el documento *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión*, que desde hace una década América Latina se ha convertido en uno de los epicentros de la expansión minera a nivel global. Pese a la caída reciente de los precios internacionales de los minerales, esta región continúa recibiendo los mayores flujos de inversión minera a nivel global, según la organización. “Como consecuencia están los conflictos. No hay minería sin el control de grandes extensiones de tierras y sin el control de recursos hídricos y otros bienes naturales” (OCMAL, 2015, p.5).

Este es el contexto latinoamericano en el cual se insertan las consultas indígenas. Un contexto de expansión de los megaproyectos, de aumento de los conflictos socioambientales, al mismo tiempo de regulación de los Derechos Indígenas y de fuerte movilización de los pueblos indígenas que hasta mereció el siguiente comentario de la especialista en desarrollo social del Banco Mundial, Dianna Pizarro: “Los pueblos originarios de América Latina están mucho mejor organizados y estructurados que en otras partes del mundo, lo que les ha permitido articular una voz y una agenda indígena propia” (Agencia Efe, 2016, párr. 4).

1. PRIMER ACTO: Consulta Indígena desde la esfera supranacional

Partimos de la perspectiva del análisis de los procesos históricos en los cuales está inserto el Convenio 169 para poder comprender las bases fundacionales de la Consulta Indígena, en un contexto de reglamentación supranacional. Lo que sostenemos es que existe una lógica que predominó en sus bases fundacionales, lógica esta que los

organismos supranacionales, sea por parte de organismos de inversión o de la propia OIT, intentan hacer llegar en la concreción de las consultas en los territorios.

A primera vista se podría decir que esta lógica es obvia, es decir, busca sencillamente defender los derechos de los indígenas, su libre determinación y su territorio, discurso éste repetido tanto por los movimientos indígenas (podríamos decir que, en muchos casos, con reticencias), como por los Estados, organismos supranacionales y empresas. Sin embargo, encontramos que está atravesada por movimientos más complejos. Lo que buscamos entonces, en este Primer Acto, a partir de un análisis histórico, son elementos que nos ayuden a comprender la complejidad de la lógica que predominó en las bases fundacionales del Convenio, de forma que nos faciliten la comprensión de su naturaleza misma.

Con la ayuda de estos elementos, en el Segundo Acto y Tercer Acto, analizaremos en la experiencia concreta de los Zapotecas de Unión Hidalgo y de los Munduruku, cómo estas lógicas llegan a los dos distintos territorios y cómo son inventadas y reinventadas, o no, por los pueblos indígenas y diferentes actores involucrados en el proceso de consulta. Estos elementos nos ayudarán todavía a comprender algunas de las contradicciones, mencionadas anteriormente, que se presentan a primera vista en estos procesos.

Seguimos, entonces, con el Primer Acto.

1.1. Convenio 169: desde dónde mirarlo

El Convenio 169 fue creado en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este órgano es una de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), especializado en cuestiones de derechos humanos y del trabajo. De él emanan las directrices del marco jurídico sobre las normas internacionales del trabajo. La OIT se constituyó con la firma de 187 países y 40 oficinas establecidas por todo el mundo. Las convenciones que formula “una vez ratificada por la decisión soberana de un país, pasan a hacer parte de su ordenamiento jurídico” (OIT, sin fecha, párr. 2).

Del Convenio 169 se deriva la Consulta Indígena, un recurso jurídico que posee la característica de ser a la vez un proceso de ámbito global y local. Este recurso es promocionado por órganos políticos y económicos internacionales y, directamente,

desde las Naciones Unidas, pero su ejecución se materializa en el ámbito local, en los pueblos.

Desde el ámbito local pareciera ser que las consultas indígenas ejecutadas para cada pueblo se circunscriben a un tema jurídico local, estatal, o incluso, federal. Pero en esta tesis sostengo que las consultas implementadas por los Estados y sus estructuras locales están coordinadas dentro de un orden global – de carácter económico y político – que toma su carácter legal, también, por un ordenamiento jurídico que, en este caso, se desprende de organismos supranacionales, como la ONU.

Este ordenamiento del marco jurídico viene sufriendo una serie de cambios, junto a una reconfiguración política y de la economía supranacional, principalmente a partir de la crisis mundial de 1970, como se desarrollará más adelante. Es importante observar que la materialización e implementación de este orden no se da de forma homogénea en los distintos países, sino que está condicionada por las características políticas, sociales y económicas de cada uno de ellos y de acuerdo con las fuerzas sociales involucradas en cada localidad.

Considerando entonces estos dos ámbitos en los cuales se desarrollan las consultas – local y global – se hace necesario entender los procesos de su implementación a partir de una unidad de análisis que posibilite ir más allá de los límites a los que se restringen los márgenes de acción de los Estados nacionales⁴, y que permita comprender fenómenos propios de un mundo que se constituye en un orden global.

Para dimensionar los procesos de transformación de este ordenamiento global y, en específico, del ordenamiento jurídico, al cual se apega la consulta indígena, nos valemos de tres corrientes teóricas. En primera instancia, partimos de un análisis desde la perspectiva del sistema-mundo⁵, que el sociólogo norteamericano Immanuel Wallerstein ha creado. Coincido con el autor en el sentido de que el capitalismo es mundial desde sus orígenes, por lo menos desde 1492, y que por lo tanto los fenómenos

⁴ Esta investigación en modo alguno parte de la perspectiva de que los Estados desaparecieron. Partimos de la perspectiva de que vivimos un proceso de transición en el cual los Estados tienen sus funciones transformadas dentro del sistema capitalista, que igualmente pasa por procesos de transformación. Esta es una cuestión que vamos a tratar con más detalles en lo que sigue.

⁵ En las palabras de Wallerstein (2005): “Hemos argumentado que la realidad social en que vivimos y determina cuáles son nuestras opciones no ha sido la de los múltiples estados nacionales de los que somos ciudadanos sino algo mayor, que hemos llamado sistema-mundo (...) Hemos dicho que este sistema-mundo ha contado con muchas instituciones —estados y sistemas interestatales, compañías de producción, marcas, clases, grupos de identificación de todo tipo— y que estas instituciones forman una matriz que permite al sistema operar pero al mismo tiempo estimula tanto los conflictos como las contradicciones que calan en el sistema. Afirma que en "sistema-mundo" estamos frente a una zona espaciotemporal que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales, una que representa una zona integrada de actividad e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas” (p. 3 y p.15).

que se concretizan en los países, en lo local, forman parte de una lógica que es a su vez también mundial. Por otra parte, recorro a Robinson (2007), desde su teoría crítica de la globalización⁶, que nos ayuda a pensar los cambios por los cuales ha pasado el ordenamiento mundial, del cual parte Wallerstein, cambios estos que configuran un nuevo orden, el orden global. Robinson trabaja, además de los aspectos económicos, los aspectos políticos de esta reconfiguración. Sin embargo considero que Hardt y Negri (2012) abordan con más profundidad la lógica de los reglamentos jurídicos supranacionales, del tal modo que el mismo Robinson utiliza sus teorías para explicar puntos fundamentales dentro de este nuevo orden. Por tanto la teoría de Hardt y Negri es retomada en esta investigación en el sentido de comprender el papel que juegan los organismos supranacionales en la conformación de este orden jurídico, pero también nos ofrece herramientas teóricas para comprender la lógica de este ordenamiento y cómo esta lógica se manifiesta en la conformación e implementación del Convenio 169.

Considero que tanto Robinson como Hardt y Negri parten de un contexto enmarcado en el análisis de Wallerstein desde el sistema-mundo, pero buscan superarlo en el intento de comprender un mundo globalizado, en constante cambio y movimiento, que se transforma rápidamente.

En este sentido comprendo que existe un profundo y complejo debate sobre el rol de los Estados-nación y de las instituciones supranacionales en nuestros días. En estos debates identifiqué una polarización de la cual se dislocan por lo menos dos corrientes opuestas de pensamiento: por un lado, están las que sostienen la fortaleza de los Estados-nación y, en los casos más radicales, desconsideran los procesos de globalización; por el otro lado, están las corrientes que destacan la pérdida de potencia de los Estados-nación frente a la globalización⁷. Existen innumerables teorías que varían en la escala de esta polarización. Muy sintéticamente, varían en el sentido de dar más, menos o ningún peso al papel que juega el Estado en un momento histórico en que se implementan las políticas neoliberales.

⁶ Sostiene Robinson (2015) sobre la unidad de análisis: “Lo que queremos evitar al conceptualizar la dinámica y la dialéctica del cambio global-regional-local, es regresar al sistema interestatal-Estado-Nación como marco de análisis, a la noción de la competencia nacional y regional como causal de los procesos de acumulación desigual, y así sucesivamente. En su lugar, queremos ver como las fuerzas sociales transnacionales desde arriba son capaces de reproducir y utilizar las diferencias regionales para servir a la acumulación global, y como las fuerzas sociales transnacionales desde abajo continúan operando políticamente a través de las instituciones locales y nacionales en las luchas contra el capitalismo global” (p.68).

⁷ Para la tesis del ‘Estado fuerte’ podríamos citar trabajos como Skocpol (1979) y Caporaso (1989). Y para la tesis del ‘Estado débil’, Sassen (1996) y Mann (1997).

No es el objetivo de este trabajo profundizar esta discusión. Tampoco es nuestro objetivo agotar las tres líneas teóricas que utilizaremos. Sino que, más bien, utilizo parte de estas teorías para delimitar los momentos históricos que han llevado a un reordenamiento jurídico supranacional, y como herramienta teórica para comprender la lógica y los mecanismos que componen la naturaleza del Convenio 169.

Desde este enfoque, el marco metodológico que utilizamos para hilar las distintas perspectivas históricas, políticas y económicas, que nos ayudan a comprender la configuración de las contradicciones constitutivas de los procesos de consulta en las comunidades indígenas, es sistémico e histórico. Wallerstein define el sistema-mundo como un análisis de sistema histórico.

[Sistema] literalmente [es] una especie de todo conectado, con reglas de operación internas y algún tipo de continuidad. (...) Esta combinación de 'histórico' y 'sistema' en una misma frase es utilizada por los analistas de sistema-mundo para enfatizar todos los sistemas sociales simultáneamente sistémicos (tienen características constantes que pueden ser descritas) e históricos (tienen una evolución continua y nunca son idénticos a sí mismos de un momento dado a otro). Esta realidad paradójica torna difícil el análisis social, pero si la contradicción es mantenida en el centro del análisis los resultados son más fructíferos y realistas (Wallerstein, 2005, p.70).

En la teoría crítica de la globalización, Robinson (2007) sostiene que “el sistema en su conjunto no puede entenderse sin tener en cuenta sus piezas y cómo encajan entre sí. Ni puede entenderse ninguna pieza independientemente del sistema más grande y de cómo se ajusta a él” (p.69). Así que “un enfoque crítico de los estudios de la globalización debe ser una exploración de las dinámicas de cambio desde el nivel local, nacional y regional simultáneamente con las del conjunto global” (Robinson, 2007, p.69).

Hardt y Negri también parten de la perspectiva de que “la totalidad sistémica tiene una posición dominante en el orden global” (Hardt y Negri, 2012, pp. 42-43). Para ellos, “el desarrollo del sistema global parece ser el desarrollo de una máquina que impone procedimientos de acuerdos continuos que conducen a equilibrios sistemáticos” (Hardt y Negri, 2012, p. 43). De modo que, “el nuevo paradigma es tanto un sistema como una jerarquía, una construcción centralizada de normas y una extendida producción de legitimidad, difundida a lo largo y a lo ancho del espacio mundial. Se configuró *ab initio* como una estructura sistémica dinámica y flexible que se articula horizontalmente” (Hardt y Negri, 2012, p.42).

Resumidamente, entonces, para entender la dinámica y la lógica en las cuales está inmerso el Convenio 169 y, de este modo, comprender la naturaleza misma de la Consulta Indígena recurro a la teoría del sistema-mundo que aporta a este trabajo la perspectiva de que el capitalismo es mundial desde su inicio y que las dinámicas locales están directamente vinculadas a las dinámicas mundiales. Este análisis del sistema-mundo se desprende de un orden mundial que se articula como un sistema interestatal de Estados-nación y entiendo que a partir de su agotamiento se reorganiza a una escala más amplia, hacia un orden global, en el cual los Estados-nación y los organismos supranacionales pasan a ocupar otra función. Por consecuencia la teoría crítica de la globalización, de Robinson, nos permite entender este nuevo orden global, que está inconcluso. Pero además, el alcance de este análisis busca traer claridad, a partir de Hardt y Negri, de la reconfiguración del marco jurídico supranacional, de donde se desprende el Convenio 169 de la OIT.

A continuación, trabajo con más detalle el contexto en el cual se inserta el Convenio 169, desde las perspectivas teóricas enunciadas. Esto nos ayuda a comprender la naturaleza de este Convenio y las dinámicas que se despliegan en los territorios.

1.2. Partiendo de la crisis

La década de 1970 es el punto de inflexión del orden mundial establecido a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, donde se implementó una política económica keynesiana para reorientar un nuevo ciclo de acumulación de capital. En este orden los Estados-nación jugaron un papel determinante no solo para la reconstrucción sino para el rescate de las economías de los países. Se buscaba a través de un Estado benefactor la reorientación y la aceleración de un nuevo ciclo de capital.

A partir de la década de 1970 el modelo keynesiano agonizaba al mismo tiempo que daba inicio un nuevo modelo económico, el neoliberalismo. Wallerstein consideraba que se inauguraba “un periodo absolutamente inédito y único dentro de la historia del sistema-mundo capitalista (...)” (Aguirre Rojas, 2003, p.62).

Esta crisis generó lo que él consideró como una bifurcación del sistema-mundo, que implicaba abandonar la situación de equilibrio, antes existente, con el predominio de la ideología liberal, para convertirse en un sistema sujeto a grandes cambios, que

debería transformarse en otra cosa, en otro sistema distinto del anterior, pero que todavía no se ha configurado y que, tampoco, el autor define teóricamente a detalle. Por lo tanto, para él, esta crisis representa una crisis terminal del capitalismo, crisis ésta que se extiende hasta nuestros días.

Por su parte, Robinson (2007) reconoce que en el mismo período histórico a que se refiere Wallerstein (2005), se inaugura una crisis de este sistema, pero no la considera terminal. Es decir, que el orden mundial se viene reinventando constantemente en el sentido de mantener, crear y recrear sus mecanismos para producirse y reproducirse, lo que implica continuar y renovar las estrategias y los procesos de acumulación del capital. Y nombra este proceso como 'globalización', aunque Wallerstein (2005) no está de acuerdo con el término globalización y, con toda razón, justifica asumiendo que el capitalismo es mundial desde su inicio. Robinson (2007) concluye estar de acuerdo en que el sistema es mundial desde su inicio, sin embargo considera que este orden en constante construcción a escala global pasa por un proceso de integración nunca antes visto, desde lo económico, lo político, lo cultural, lo social. Por tanto, se inaugura un nuevo orden transnacional que él considera ser la globalización, es decir, es la reinención de los procesos que han dado continuidad a la acumulación del capital, después de la crisis de 1970.

No es objetivo de este trabajo agotar la discusión sobre si lo que vivimos hoy podemos nombrarlo, o no, globalización. Lo que damos por hecho es que, para esta investigación, no basta con la explicación de que lo que vivimos hoy es una crisis terminal del capitalismo, desde donde vendrá un sistema totalmente distinto del anterior, mas allá del capitalismo.

Entendemos que los fenómenos alrededor del Convenio 169 son más efectivamente comprendidos desde una perspectiva de un orden global, que emerge del sistema-mundo. En este sentido, utilizamos el marco del análisis de Robinson (2007 y 2015), en el cual asume que se viene dando una continua reinención de estrategias que se despliegan para dar continuidad a la reproducción del capital.

Es importante subrayar que Robinson (2007) no desecha la perspectiva del sistema-mundo, sólo que la entiende como una herramienta que alcanza a abarcar totalmente una realidad histórica que comprende hasta la crisis de 1970. Estoy de acuerdo con Robinson, en el sentido de que los cambios continuos en las bases económicas, políticas, sociales son tan profundos y complejos que es necesario crear nuevas herramientas teóricas para entenderlos.

De este modo considero, como ya he mencionado, que la teoría crítica de la globalización de Robinson (2007) amplía el análisis del sistema-mundo de Wallerstein (2005) y nos ofrece importantes herramientas teóricas para comprender este proceso, que considero no es una crisis terminal del capitalismo, por el contrario, considero es un momento de reordenamiento de sus estrategias para continuar produciéndose y reproduciéndose. Por eso la urgente necesidad de entender sobre qué bases se dan estos reordenamientos.

En lo que sigue, continúo y profundizo el análisis con los aspectos más específicos de la reconfiguración que nos interesan para este trabajo, desde una perspectiva histórica. Para eso, retomaremos brevemente las características generales que se refieren a lo económico y a lo político en el sistema-mundo propuestas por Wallerstein y, frente a ellas, la perspectiva de Robinson que, considero, añade aspectos fundamentales para entender la realidad actual, que se apega a un orden global en constante cambio. Después profundizo el análisis más específicamente en lo que respecta a dos dimensiones: Estado (y la relación entre Estados) y organismos supranacionales.

1.3. La reconfiguración: aspectos generales

Desde la perspectiva del análisis del sistema-mundo, Wallerstein trata de construir una referencia de análisis sobre el capitalismo, considerado como un problema de dimensiones mundiales y visto desde una perspectiva histórica general. La propuesta de Wallerstein es un esfuerzo de resituar los problemas de investigación dentro de una perspectiva que es planetaria.

En este sentido uno de los elementos esenciales es que propone cambiar la ‘unidad de análisis’ en las ciencias sociales. La mayor parte de los estudios de los siglos XIX y XX partían del principio de que el Estado era esta ‘unidad’, donde las cosas acontecían y desde donde los fenómenos deberían ser estudiados. El análisis del sistema-mundo sostiene que, en el mundo moderno, la realidad no ocurre en esta unidad. La unidad es más amplia, es lo que Wallerstein (2005) llamó entonces sistema-mundo moderno, una economía mundial moderna, que se inició alrededor del siglo XVI y que, como argumenta, sigue hasta nuestros días.

A partir de la perspectiva de Wallerstein (2005), existe una economía-mundo que se articula políticamente en la forma de un sistema de Estados nacionales. Estos

Estados responden a una lógica de reglas sistémicas mundiales, que parten de controles de la nación hegemónica de este sistema. En este sentido, componen un sistema interestatal, es decir, un sistema conformado por soberanías nacionales, en el cual existe el predominio de un Estado-nación hegemónico.

El sistema-mundo es entonces “un sistema socialmente estructurado por una división axial integrada, cuyo principio rector es la incesante acumulación de capital” (Wallerstein, 1995, p. 144). En lo que sigue se recupera una definición más detallada del sistema-mundo propuesta por Wallerstein:

“Sólo el sistema-mundo moderno (la economía-mundo capitalista) ha desarrollado una estructura política compuesta de Estados, cada uno de los cuales proclama el ejercicio de su ‘soberanía’ en una zona geográfica delimitada y que, colectivamente, están vinculados entre sí en un sistema interestatal. En realidad, esa estructura política es el único tipo de estructura que puede garantizar la persistencia del mercado parcialmente libre, que es el requisito clave de un sistema basado en la incesante acumulación de capital. El capitalismo y el sistema-mundo moderno no fueron dos invenciones (o concepciones) históricas separadas que hubiera que encajar o articular entre sí. Eran caras opuestas de una misma moneda. Ambos eran partes de un conjunto de una sola pieza. Ninguno es imaginable sin el otro. Ambos se desarrollaron simultáneamente y no podrían seguir existiendo uno sin el otro” (Wallerstein, 1995, p. 146).

Robinson está de acuerdo con Wallerstein cuando afirma que el “capitalismo mundial se desarrolló en este periodo dentro del Estado-nación y a través del sistema interestatal. Los estados-nación estaban vinculados entre sí por la división internacional del trabajo y por los intercambios comerciales y financieros en el mercado internacional integrado” (Robinson, 2015, p. 34). El autor resalta la importancia de los Estados hegemónicos en el sistema interestatal:

Las principales potencias capitalistas – las que salieron triunfantes de la segunda guerra mundial – establecieron el sistema de Breton Woods en 1944 como un sistema multilateral de posguerra, a través del cual las relaciones comerciales y monetarias del mundo capitalista podrían ser reguladas de una manera estable. Las instituciones de Breton Woods para regular el sistema económico internacional fueron el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. El sistema incluyó un tipo de cambio fijo y controles de capital en cada país, lo que dejaba pocos incentivos para la especulación monetaria y financiera internacional (el patrón oro-dólar significaba que el gobierno de Estados Unidos garantizaba la convertibilidad de los dólares en oro a una tasa fija). De esta manera el sistema facilitaba formas más aisladas de control nacional sobre la política económica y social y una mayor autonomía en el desarrollo capitalista interno, aun cuando el mercado internacional disciplinaba a los países en el cumplimiento de las normas internacionales de tipos de cambio y de intercambio, y reproducía la estructura de poder capitalista mundial” (Robinson, 2015, p. 34).

Robinson (2015) considera que en la economía mundial “diferentes economías nacionales y modos de producción fueron ‘articulados’ en una formación social más amplia, el sistema mundial” (p. 26). Es decir, “gran parte de la dinámica de las relaciones internacionales y el desarrollo mundial de los últimos cinco siglos se puede explicar por la dinámica de las rivalidades interestatales y la competencia capitalista nacional” (Robinson, 2007, p. 62).

Sin embargo, Robinson argumenta, y con eso coincide con el autor, que la realidad que conlleva la teoría del sistema-mundo estuvo acorde a su época histórica y que este sistema interestatal empieza a cambiar con:

“ (...) La decisión del gobierno de Estados Unidos de abandonar el sistema de tipos de cambio fijo en 1973 [e] hizo efectivo el fin del sistema de Bretton Woods y, junto con la desregulación, abrió la compuerta a un movimiento masivo de capital transnacional y la expansión meteórica de las corporaciones transnacionales (CTN). El capital alcanzó una recién adquirida movilidad global, o la capacidad de operar en formas nuevas a través de las fronteras, lo que abrió paso a la era del capitalismo global. (...) Lo que era capital internacional en la época anterior se metamorfoseó en capital transnacional” (Robinson, 2015, p. 36).

En este proceso lo que está ocurriendo es una integración de los propios procesos de producción de los países, sostiene Robinson. Por tanto, lo que ocurre es la globalización no apenas de los procesos de intercambio, pero también de la producción. “En este proceso, los sistemas de producción nacional se fragmentan e integran externamente dentro de nuevos circuitos globalizados de acumulación” (Robinson, 2007, p. 26). Existe una diferencia “(...) entre una economía mundial (en la que los estados-nación están vinculados entre sí a través de los flujos comerciales y financieros) y una economía global (en la que el proceso de producción del mismo está globalmente integrado) (Robinson, 2004a)” (Robinson, 2015, p.46).

Otra distinción hecha por Robinson es que vincula el sistema mundial a los procesos de internacionalización y el sistema global a la transnacionalización. El autor hace la diferenciación en los siguientes términos:

“La internacionalización implica la extensión simple de las actividades económicas por las fronteras nacionales y es en esencia un proceso cuantitativo que conduce a un patrón geográfico más extenso de las actividades económicas, mientras la transnacionalización difiere cualitativamente de los procesos de internacionalización, lo cual implica no sólo la extensión geográfica de la actividad económica a través de las fronteras nacionales sino también la integración

funcional de tales actividades internacionalmente dispersas (Robinson, 2007, p. 27).

Así que “los sistemas locales de producción son integrados en los circuitos globalizados de producción a través del proceso de transnacionalización, la lógica de acumulación local y global tiende a converger” (Robinson, 2007, p. 63).

Esta realidad, en transición, significa entonces, como hemos dicho, la constitución de nuevos patrones de acumulación y, consecuentemente, nuevos “acuerdos institucionales” (Robinson, 2007) que buscan facilitar la concreción de estos patrones. Así, lo que sostiene Robinson es que “el neoliberalismo global implicó dos dimensiones gemelas. (...) Una de ellas fue la liberalización del mercado en todo el mundo y la [otra] la construcción de una nueva superestructura legal y normativa para la economía global” (Robinson, 2015, 39).

Más adelante retomaremos detalladamente la relación entre estas dos dimensiones, a partir de lo que Robinson (2015) definió como dos generaciones de reformas – la primera económica y la segunda institucional –, desde donde se traza la reconfiguración del capital en su fase neoliberal. Se considera en este trabajo el Convenio 169 como constituyente de la segunda generación de reformas, como se explicará más adelante.

Así, la perspectiva que se adopta en esta investigación es que el sistema interestatal, propuesto en la teoría del sistema-mundo de Wallerstein, ya no es suficiente para abarcar la realidad en la cual se intensifican los fenómenos que se articulan en espacios políticos y económicos que van más allá del control de los espacios de soberanía de los Estados-nación, o del sistema compuesto por estos Estados-nación, como es el caso del Convenio 169.

Considero entonces que vivimos un momento de agotamiento del orden interestatal propuesto en la teoría del sistema mundo y que, desde la década de 1970, se agudizan fenómenos desde un orden que Robinson (2007) nombra como transnacional o global.

1.4. Dos dimensiones de la reconfiguración

Antes de abordar las dos generaciones de reformas, trataremos en este apartado de profundizar, como ya enunciamos anteriormente, las características de este proceso de reconfiguración en dos dimensiones, en lo que respecta al (1) Estado (y la relación

entre Estados) y al (2) papel de los órganos supranacionales. El tercer aspecto de esta reconfiguración, el (3) ordenamiento jurídico supranacional, fundamental para este trabajo, lo abordaremos más adelante. Entender la redefinición de los papeles del Estado y de los organismos supranacionales nos ayudará a comprender, más directamente, la segunda generación de reformas - las institucionales - donde se ubica el Convenio 169 de la OIT.

Como hemos visto, las nuevas formas de acumulación de capital acaban coexistiendo con nuevas formas institucionales y políticas. Considerando estos cambios institucionales, es inevitable tomar en cuenta los cambios que se presentan en el propio (1) Estado, ya que buena parte de estas transformaciones institucionales parten del propio Estado; además porque las Consultas Indígenas han sido utilizadas como una herramienta del Estado, de un Estado cuyas configuraciones y contenido de sus actividades están en proceso de reconfiguración, como veremos a continuación.

Nuestro punto de partida es la conceptualización de que tanto lo político como lo económico son formas distintas que derivan del capital y que, por lo tanto, no existen independientemente una de la otra. “Según la concepción materialista-histórica, lo económico y lo político son momentos distintos de la misma totalidad; es decir, gozan de una relación interna (...), de modo que (...) sólo tienen significado vistos en relación (...)” (Robinson, 2007, p. 144).

A partir de la teoría de la derivación del Estado, Holloway (2017) aclara que derivar el Estado del capital “no es derivar lo político de lo económico, sino derivar la particularización de lo político y lo económico de la estructura básica de las relaciones de dominación” (Holloway, 2017, p. 41). De modo que, “lo económico y lo político son ambas formas de las relaciones sociales [capitalistas], formas que asume la relación básica del conflicto de clases en la sociedad capitalista” (Holloway y Picciotto, 2017, p. 101). Por lo tanto, “el estado es capitalista por su forma, no por lo que hace, no por las funciones que cumple” (Holloway, 2007, p.42)⁸.

Entonces en este trabajo se considera que en ese proceso de reconfiguración también hay una transformación, todavía en curso, de las funciones del Estado. No

⁸ Holloway y Picciotto advierten que, para estudiar el desarrollo social, es necesario partir tanto de la forma como del contenido que asume esta forma. Argumentan que si se parte solamente de la forma “tiende a conducir a una concepción sobre-determinista del desarrollo social” (Holloway y Picciotto, 2007, p.123). Es necesario entender que el “desarrollo social está determinado por una interacción dialéctica entre forma y contenido. ‘Según el enfoque dialéctico que adoptó Marx, el ‘contenido’ y la ‘forma’ que origina existen en interacción constante y en lucha constante la una con la otra, de las cuales resulta, por un lado, el abandono de las formas, y, por el otro, la transformación de los contenidos’ [Roslowsky, R.: op. cit., p. 66-7]” (Holloway y Picciotto, 2007, p.123).

consideramos que la forma Estado-nación y sus funciones desaparecen o se diluyen. Así lo considera Robinson (2007), “(...) [Los Estados] no han desaparecido y permanecerán por mucho tiempo. (...) Una estructura puede cambiar su función sin alterar fatalmente su forma” (pp. 159-160). Lo que pasa es que el Estado, en esta nueva reconfiguración, es incorporado “a una estructura más grande y emergente de un Estado transnacional” (Robinson, 2015, p. 159), por consecuencia, el Estado neoliberal es uno de los componentes del Estado transnacional, como veremos a continuación.

Para comprender con más detalles este proceso de reconfiguración, retomaremos aspectos de lo que se presenta como antiguo y de lo que se presenta como nuevo en lo que respecta al Estado, utilizando igualmente las teorías de Robinson y Wallerstein.

Empecemos entonces por la concepción de Estado-nación y de su existencia dentro de un sistema interestatal, propuesta de Wallerstein. La fuerza de los Estados “no es tan sólo el grado en el que pueden ejercer su autoridad hacia su interior sino también el grado en el que pueden mantener sus cabezas en alto en el competitivo entorno del sistema-mundo” (Wallerstein, 1995, p. 40). Las reglas, y por consiguiente, el equilibrio en el sistema son establecidos por los Estados hegemónicos. “Todos los estados son, en teoría, soberanos, pero los estados más fuertes encuentran más sencillo ‘intervenir’ en los asuntos internos de los estados más débiles que la situación opuesta, y todo el mundo es consciente de ello” (Wallerstein, 1995, p.40).

En el sistema-mundo, los Estados fuertes ejercen su liderazgo sobre los Estados débiles “presionándolos para que sigan su liderazgo en la arena internacional (tratados, organizaciones internacionales). Y mientras que los Estados fuertes pueden comprar la cooperación de líderes individuales de estados débiles, los estados débiles como estados compran la protección de los fuertes mediante el arreglo de un apropiado flujo de capital” (Wallerstein, 1995, p. 40). Los capitalistas necesitan de “grandes mercados (...) pero también necesitan de una multiplicidad de estados, para poder obtener las ventajas de trabajar con los estados pero también para poder evitar estados hostiles a sus intereses a favor de estados amistosos a sus intereses. Sólo la existencia de una multiplicidad de estados dentro de la división total de trabajo asegura dicha posibilidad” (Wallerstein, 1995, p. 20).

Sin desarrollar a detalle, Wallerstein admite que, con la bifurcación, permanece una situación de incertidumbre sobre el sistema que sustituirá el sistema-mundo y las nuevas configuraciones entre lo político y lo económico. “(...) Es poco probable que el sistema sucesor tenga un sistema interestatal del tipo que ahora conocemos, ya que es

bastante improbable que la estructura de Estados soberanos sobreviva” (Wallerstein, 1995, p. 165).

Sin encontrar en Wallerstein elementos que expliquen satisfactoriamente las características de lo que sería este nuevo sistema, me acerco a la teoría crítica de la globalización, justamente porque va más allá de la realidad del Estado-nación y ofrece elementos que nos ayudan a pensar los caminos que han seguido estas transformaciones. Antes de abordarla, nos gustaría apuntar tres de las consideraciones hechas por Robinson sobre su teoría. La primera es que es consciente de las críticas a las cuales está expuesto su trabajo, principalmente las originadas en las líneas teóricas que ven el sistema interestatal como una “estructura inmutable del mundo moderno [cuya postura] (...) genera una objetivación (cosificación) del Estado-nación” (Robinson, 2007, p. 109).

En sentido contrario, Robinson (2007) argumenta que “el sistema Estado-nación o interestatal es el resultado histórico, la forma particular en la cual el capitalismo se basa en una compleja relación entre producción, clases, poder político y territorialidad. Esta relación está siendo reemplazada ahora por la globalización” (p.108), que se configura como una otra formación histórica⁹.

El autor alerta que es necesario “romper con el análisis centrado en el Estado-nación si queremos entender el mundo del siglo XXI. (...)” (Robinson, 2007, p. 107). Y sostiene que lo que se vive hoy es una desintegración del orden nacional tal cual lo conocemos hasta hoy, basado en el Estado-nación, y el sistema interestatal. “La desintegración de las estructuras económicas, políticas y sociales nacionales es recíproca a la desintegración gradual de un orden mundial preglobalizante basado en el Estado-nación” (Robinson, 2007, p. 107).

La segunda consideración que subrayamos es que “mi tesis sobre el nuevo escenario globalista del mundo capitalista no sostiene que los Estados y países ya no importan o que la única forma de capital sea hoy el capital global” (Robinson, 2007, p. 9). Lo que se observa, argumenta él, es un escenario que “debe entenderse como de transición que envuelve con frecuencia la interpretación conflictiva de viejas y nuevas formas” (Robinson, 2007, p. 9). El autor destaca el carácter inestable de esta

⁹ Entonces, Robinson subraya que “la pregunta ahora es, cómo interpretamos estas dimensiones gemelas del cambio bajo la globalización, en la Economía y en las instituciones políticas. Como concebimos una institucionalidad transnacional emergente” (Robinson, 2007, p.110).

transición¹⁰, ya que “al igual que cualquier proceso histórico, (...) está sujeta a contingencia y asimismo a ser empujada en nuevas e inesperadas direcciones” (Robinson, 2007, p. 9).

El tercer punto es que Robinson considera que el carácter mundial del capital y sus conexiones globales están presentes desde sus inicios, sólo que asume que en este nuevo período toma nuevas formas. “Un enfoque del capitalismo global ve la globalización como un fenómeno reciente que involucra nuevos procesos y estructuras y, sin embargo, también sostiene que los cambios recientes están integrados en los procesos históricos de largo plazo” (Robinson, 2015, p. 24).

Hechas las tres consideraciones, volvamos a la conceptualización del autor sobre Estado transnacional. Para retomarlo, primero se hace necesario incluir el concepto de clase capitalista transnacional (TCC, en sus siglas en inglés). “(...) Una institución central es una TNC (corporaciones transnacionales), clave para organizar el proceso de acumulación global de capital. Pero las corporaciones no actúan solas en la organización de la producción capitalista (...)” (Robinson, 2007, p. 105). En este sentido, podemos hablar de la formación de una TCC. “El poder social de los grupos se funda en el control sobre la riqueza (medios de producción y producto social) pero se ejerce a través de instituciones (...)” (Robinson, 2007, p. 105). De modo que, el papel de la TCC “es asegurar la reproducción de las relaciones globales capitalistas de producción, así como la creación y reproducción de las instituciones políticas y culturales favorables a su dominio (...)” (Robinson, 2007, p. 105). Entonces, para el autor, “lo que distingue a una TCC de las fracciones capitalistas nacionales o locales es que las TCC se vinculan a la producción globalizada y agencian circuitos globales de acumulación que les confieren una objetiva existencia de clase (...) en el sistema global, por encima de territorios y políticas locales” (Robinson, 2007, p. 117).

El autor explica que un ala de la emergente TCC, lo que considera sus estratos líderes, “se propuso crear o transformar un conjunto de instituciones transnacionales emergentes” (Robinson, 2007, p. 105). Y tales instituciones, formales e informales, son lo que el autor denomina un “aparato incipiente de un TNS [Estado transnacional en su sigla en inglés]” (Robinson, 2007, p. 105). Estos aparatos forman una red, pero no

¹⁰ Aquí retomo las palabras de Robinson para describir la inestabilidad del sistema. “Los aparatos del Estado transnacional siguen siendo incipientes y no pueden organizar ni estabilizar el sistema. Desde que publiqué la edición en inglés de la presente obra las élites globales claman cada vez más por mecanismos transnacionales de coordinación y regulación que pudieran refrenar las fuertes contradicciones y contrarrestar la anarquía del sistema” (Robinson, 2015, p. 11).

tienen una forma institucional centralizada. Esta red emergente es formada por “Estados nacionales transformados y externamente integrados, junto con los foros económicos y políticos supranacionales (...) Los foros económicos incluyen Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, bancos regionales, etc. Los políticos, el G-7, y el grupo de 22 países, y el sistema ONU, OCDE, EU, la Conferencia sobre Seguridad y la Cooperación en Europa y demás” (Robinson, 2007, p. 105).

Es importante subrayar que el Estado-nación no “desaparece sino que está siendo transformado y absorbido por la estructura más grande de un TNS” (Robinson, 2007, p. 106). Entonces la emergencia de instituciones supranacionales y la transformación de los Estados nacionales se dan de forma simultánea, incluidos en una misma lógica de globalización. “(...) Bajo la globalización, el Estado nacional no ‘languidece’; se transforma respecto a sus funciones, haciéndose componente funcional de un TNS mayor” (Robinson, 2007, p. 118).

El autor describe, resumidamente, el cambio que se observa en la función del Estado. “La función del Estado-nación fue cambiando de la formulación de políticas nacionales a la administración de políticas formuladas mediante las instituciones supranacionales” (Robinson, 2007, p. 118).

Y subraya la necesidad de evitar la dualidad entre nacional y global. “(...) Los Estados nacionales no son externos al TNS sino parte de él” (Robinson, 2007, p. 118). O sea, las “(...) estructuras de poder transnacionales están localizadas dentro de cada nación, constituidas por fuerzas sociales concretas que son material y políticamente parte del bloque de poder transnacional emergente” (Robinson, 2015, p. 55).

1.4.1. Los organismos internacionales en el Estado transnacional en ciernes

Después de entonces ubicar el Convenio 169 en esta nueva reconfiguración de las funciones del Estado - siendo que emerge de lo que Robinson llama Estado transnacional -, nos toca entender con un poco más de profundidad los orígenes y (2) el papel de los organismos internacionales – entendiéndolos como aparato del Estado transnacional - en esta reconfiguración. Es importante este entendimiento, ya que la ONU (y la OIT como una de sus agencias) hace parte de este Estado transnacional.

Consideramos que organismos internacionales importantes como la ONU surgieron bajo la lógica del sistema-mundo y, así como el Estado-nación, pasan por transformaciones. Entonces en lo que sigue trataremos de recuperar el contexto histórico en el cual surgen y bajo qué circunstancias. Para eso utilizaremos las perspectivas de Wallerstein (2002) y de Vieira (2017), dentro de la teoría del sistema-mundo. Robinson nos ayudará a comprender el proceso de reconfiguraciones de las funciones de estos organismos en el proceso de globalización.

El objetivo de este rescate histórico es obtener elementos que nos ayuden a pensar estos organismos en la esfera de lo político pero no apartados de lo económico y del sistema, primero, mundial y, después, transnacional de poder. Develar la naturaleza de estas instituciones nos ayudará a develar también la naturaleza de sus políticas y acciones que llegan a las comunidades.

Iniciemos entonces con el contexto del surgimiento de estos organismos, más específicamente el caso de la ONU, que nos interesa para este trabajo. Vieira (2017) hace este estudio desde la perspectiva del análisis del sistema-mundo. En líneas generales, la autora trata estos organismos (entre ellos ONU, FMI y Banco Mundial) como instrumentos de la nación hegemónica de la época, los Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, con el desgaste del poder europeo y principalmente de Inglaterra, se dieron las condiciones para que los Estados Unidos emergieran como nuevo centro de la economía-mundo capitalista y, de esa forma, administrara la reformulación del sistema interestatal, “como si sus intereses propios representasen el interés mundial”¹¹ (Vieira, 2017, p. 287).

La autora considera, a partir de la lectura de Giovanni Arrighi (1996), que las dos guerras mundiales “son fenómenos históricos peculiares a la crisis terminal del ciclo hegemónico de Inglaterra y de la disputa por sucederlo” (Vieira, 2017, p. 295). Con el fin del período de guerras,

(...) los Estados Unidos habían acumulado inmensos créditos, que les daban el monopolio de la liquidez mundial. Y más, con el fin de la guerra, ya estaban establecidos los principales entornos de este nuevo sistema mundial: en Bretton Woods fueron establecidas las bases del nuevo sistema monetario internacional; en Hiroshima y Nagasaki, nuevos medios de violencia; y con la Carta de las Naciones Unidas, las nuevas normas y reglas de legitimación del nuevo régimen de acumulación (ARRIGHI, 1996, p. 278-284) (Vieira, 2017, p. 295).

¹¹ Traducción del portugués para el español hecha por la autora de esta tesis.

Así que los Estados Unidos asumieron, después de la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción del sistema mundial económico. “El modelo americano de acumulación de capitales se dibujó tanto en factores económicos, organizacionales e ideológicos” (Vieira, 2017, p. 296). Y los organismos internacionales de Bretton Woods hacían parte de estos factores organizacionales e ideológicos.

Wallerstein (2002) también sigue esta lógica en lo que respecta a la creación de lo que llama instituciones interestatales. El autor sostiene que a partir de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos “necesitaban un orden mundial relativamente estable para poder sacar provecho de su ventaja económica” (Wallerstein, 2002, p. 6). Y una de las formas de resolver la cuestión fue “mediante el establecimiento de un conjunto de instituciones interestatales -ante todo la ONU, el FMI y el Banco Mundial-, a las que EU controló políticamente y proveyó de su estructura formal de funcionamiento (...)” (Wallerstein, 2002, p. 6).

Sin embargo, en una entrevista concedida a Aguirre Rojas (2007), Wallerstein apunta transformaciones en el orden mundial más reciente y admite que en el siglo XX “se ha reforzado enormemente la estructura intergubernamental del sistema-mundo, y con ello también se ha modificado el propio sistema interestatal” (p. 269), pero sin entrar en detalles hacia dónde llevarían estas modificaciones.

Robinson, sin embargo, no solamente admite la existencia de estos cambios sino trata de entender este proceso de transformación. Así, el autor admite, como ya lo mencionamos, que el carácter mundial estuvo presente en el sistema capitalista desde sus inicios, pero sostiene que el “escalamiento de la actividad económica internacional ocurrió en el marco institucional del sistema Estado-nación y [de] la regulación transfronteriza proporcionada por los regímenes internacionales (Krasner 1983), en particular el sistema Bretton Woods, establecido en 1944” (Robinson, 2007, p. 128). O sea, el proceso de globalización no nació de la nada, es resultado de este aumento progresivo de la internacionalización que fue posible por toda la arquitectura institucional y económica que se configuró después de la Segunda Guerra Mundial.

El sistema Breton Woods estableció un sistema de regulación económica internacional, utilizando “tasas y reglas fijas de cambio hacia una exigente regulación de los Estados-nación para los movimientos fronterizos de dinero, conocido como control de capitales” (Robinson, 2007, p. 128). Así este sistema se basaba en la realidad de una economía mundial donde predominaba un sistema de intercambio entre Estados-nación.

Pero esta estabilidad empezó a deshacerse con el “derrumbamiento de la tasa de intercambio fija y la regulación económica nacional vía controles de capital. Fue el primer paso hacia la liberación de los apremios institucionales del sistema Estado – nación del capital transnacional embrionario” (Robinson, 2007, pp.128-129). Esto significó, para Robinson, el principio de la transición hacia la globalización.

En este escenario, Robinson utiliza conceptos de David Harvey (1989) para explicar la necesidad de la remodelación o de creación de organismos que harían parte de los aparatos de un Estado transnacional. Del movimiento contradictorio entre las regulaciones de Estado y el libre flujo de capitales surge lo que Harvey llama de “tensión entre la fijeza (por tanto, estabilidad) que imponen las regulaciones de Estado y el movimiento fluido del influjo de capital’ (...). [Eso] se volvió ‘problema crucial para la organización socio-política capitalista’” (Harvey 1989, 109)” (Robinson, 2007, p. 13).

Esa situación generó, en la evaluación de Robinson, la necesidad de readaptación o creación de aparatos transnacionales. “Los capitalistas transnacionales estaban convencidos de su rol para presionar a favor de un aparato TNS. Por ejemplo, los banqueros transnacionales actuaron en colectivo para transformar las agencias de Bretton Woods en instrumentos supranacionales colectivos (...)” (Robinson, 2007, p.130). En este sentido, “las instituciones supranacionales existentes, como el Banco Mundial y los organismos de la ONU, no fueron suprimidas sino instrumentalizadas y transformadas” (Robinson, 2007, p.131).

La ideología neoliberal, que se hizo presente ya a partir de la década de 1970, estaba en su máxima expresión en la década de 1990; y se había vuelto dominante no solo en las instituciones económicas y financieras “sino en la mayoría de los organismos internacionales y las organizaciones intergubernamentales, incluyendo foros como la OEA y la OCDE, y los organismos técnicos de las Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, en sus siglas en inglés), Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (Unicef, en sus siglas en inglés)” (Robinson, 2007, p. 38). Tienen el papel de construir condiciones que den más fluidez al flujo de capital.

En su trabajo el autor trae distintos ejemplos con el objetivo de comprobar este proceso. Aquí mencionamos algunos para que la afirmación no se quede en lo abstracto. “(...) El sistema de conferencias de la ONU ayudó a lograr consenso en la formulación del orden político y económico del mundo, mientras agencias de la ONU

como el PNUD y UNCTAD inician la promoción de la agenda de la liberalización económica de la élite transnacional” (Robinson, 2007, p. 132).

A finales del siglo XX fue cuando la ONU estableció una relación que el autor considera más cercana con el capital transnacional y, para él, eso se queda evidente en un discurso de Kofi Annan, entonces secretario general de la ONU, en 1998. En un discurso, Annan “buscó establecer la necesaria seguridad internacional, la regulación ambiental y las condiciones sociales, políticas e ideológicas para el florecimiento del mercado global” (Robinson, 2007, p.133). El autor argumenta que lo fundamental en esta reconfiguración “es que el poder estructural del capital transnacional permite que se ejerza coerción económica de un modo hasta ahora nunca visto, y se suplanten en parte las formas anteriores de coerción directa” (Robinson, 2007, p.135).

Es importante observar que los aparatos transnacionales no nacieron de la nada. Más bien surgieron como “aparato que no substituía sino que emergía de la infraestructura de la preglobalización del capitalismo mundial” (Robinson, 2007, p.138).

A pesar de esta red transnacional creada o readaptada para ejercer funciones que vienen de las exigencias del capital transnacional - funciones que no están dentro de las posibilidades del Estado-nación -, el sociólogo sostiene que la creación de esta estructura transnacional no significa que “se haya consolidado como estructura política, administrativa y reguladora por completo funcional” (Robinson, 2007, p.135). Todavía está en proceso de construcción y, por tratarse de una realidad en transformación, existe incluso la posibilidad que no se consolide completamente.

Reafirmamos que el Convenio 169 se desprende de lo que Robinson nombra Estado transnacional, de los organismos supranacionales que lo componen, en este proceso de transformación que vivimos. En los dos apartados que siguen, busco comprender en qué términos ocurre este desprendimiento.

1.5. La doble ola

En el contexto de transformación que hemos dibujado, el Estado transnacional en constitución se ha encargado de estimular dos generaciones de reformas – una de carácter económica y otra de carácter institucional - como respuesta a la crisis de la década de 1970. Robinson (2015) apunta que solamente “entre 1978 y 1992 más de 70

países llevaron a cabo 566 programas de estabilización y ajustes estructurales impuestos por el FMI y Banco Mundial” (p.39).

Estos programas, que constituyeron la generación de reformas económicas, se convirtieron en el principal mecanismo de ajuste de las economías locales a la economía global. Lo que ocurrió a través de estos programas fue una nueva reestructuración masiva del aparato productivo en estos países y la integración al capitalismo global. “Cada uno de los países de América Latina con excepción de Cuba llevó a efecto un ajuste neoliberal a medida que la localización arrasaba el continente, aunque fueran muy variados los plazos, el ritmo y la extensión” (Robinson, 2015, p.42).

En vista de los numerosos problemas y limitaciones asociados con estas reformas económicas, aclara Robinson (2015), se estableció otra generación de reformas relacionada con los sistemas sociales e institucionales. La combinación de las dos generaciones de reformas tiene la intención de crear un orden liberal global, una economía y un régimen político globales. Así, lo que se observa es la construcción de una nueva superestructura legal y normativa para la economía global, impulsada por órganos supranacionales.

En este sentido, nos interesa observar para este trabajo que se crean ordenamientos jurídicos, como los que se refieren a la protección de los Derechos Indígenas y, a la vez, reformas de carácter económico que promueven proyectos de desarrollo en territorios indígenas.

En México, la Ley Minera de 1992, por ejemplo, que hizo parte de las reformas económicas estructurales, estableció la liberalización del sector minero en el país, otorgando preferencia a dicha actividad económica sobre cualquier otro uso de la tierra. El artículo 6º de dicha ley establece que “la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno”. Además, así como la Ley de Inversión Extranjera de 1996, que también hizo parte del paquete de reformas, liberó la participación de empresas extranjeras en dicha actividad.

El investigador Tetreault (2013) sostiene que estas reformas estructurales se llevaron a cabo justo antes de la expansión de la actividad minera que empezó a finales del siglo XX. “La inversión privada en el sector creció de 380 millones de dólares en 2001 a 5.612 millones de dólares en 2011 (CAMIMEX, 2012: 6). En el mismo período, la parte extranjera de esta inversión subió de 15,6 millones de dólares a 559 millones de dólares (SE, 2005: 450, 2012: 22), o sea un poco menos del 10% del total en 2011”

(Tetreault, 2013, p. 218). De acuerdo con Bárcenas (2015), en el año 2012 un 17% del total de los territorios indígenas estaban intervenidos por el otorgamiento de concesiones mineras.

Al mismo tiempo en que se concretaban las reformas económicas estructurales, también se cambiaban los marcos jurídicos en el sentido de proteger los Derechos Indígenas. En la reforma constitucional de 1992, el Estado mexicano introdujo en la Constitución Federal elementos para garantizar protección especial a las tierras de los pueblos indígenas y, en otra reforma de agosto del 2001, se estableció el derecho preferente de los pueblos indígenas para acceder a los recursos naturales que existan en los territorios donde habitan.

Los cambios al artículo 27 constitucional de 1992, que facilita la privatización de las tierras de propiedad social, se dieron un año después de la ratificación por parte del gobierno mexicano del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Convenio 169 de la OIT). Además, dos años después hay un cambio en la legislación donde se reconoce a México como un país multicultural. Mientras, la minería llega con mucha fuerza en el país.

En Brasil, al mismo tiempo en que se aprobaba la Constitución de 1989, considerada la Constitución Ciudadana, justamente por garantizar derechos humanos a los diversos sectores excluidos de la sociedad brasileña, como los indígenas, se empezó a poner en marcha diversas iniciativas y reformas estructurales que limitaban los derechos sociales de la población, como la disminución de gastos públicos en salud y educación. Más específicamente en lo que respecta a los indígenas, se garantizó el derecho a sus territorios, sin embargo se llevaron a cabo políticas económicas que los afectaron. Un ejemplo fueron los incentivos gubernamentales a la expansión de las actividades mineras, materializados en el Plan Nacional de Mineración 2030, que promovió la apertura a la inversión extranjera, provocando la entrada masiva de capitales en este sector. Entre 2001 y 2011 la expansión minera en el país fue de 550%, de acuerdo con el Instituto Brasileño de Mineración. Además se buscó y se ha buscado aprobar proyectos de ley para la reglamentación de la explotación de recursos naturales por terceros en territorios indígenas.

Se reconoce que hubo avances en la legislación de los dos países en lo que respecta a la protección de los Derechos Indígenas. Empero, la no aplicación efectiva de estos derechos nos lleva a indagar la naturaleza misma de las dos generaciones de

reformas; al mismo tiempo en que crean las bases para la concreción de proyectos que amenazan a los territorios indígenas, también son creados ordenamientos jurídicos para garantizar los Derechos Indígenas. Bárcenas evalúa que estas dos líneas de reformas que parecen seguir caminos opuestos son, en verdad, complementarias:

Antes de comenzar a implementar sus planes tomaron medidas para evitar los efectos secundarios no deseados. Para mitigar las protestas de los pueblos indígenas por el saqueo de los recursos naturales, las instituciones internacionales impulsaron el reconocimiento acotado de sus derechos, entre ellos los territorios y los recursos naturales, mismos que después reglamentaron los gobiernos locales cuidando que no se crearan instrumentos para ejercerlos (Bárcenas, 2013).

Sin embargo, la interpretación dada por Bárcenas para entender la lógica de la doble características de estas reformas - en la cual los Derechos servirían como una forma de contención de los efectos no deseados de las reformas estructurales -, nos parece insuficiente para comprender la complejidad de esta realidad. Lo que sostenemos es que, en el caso específico del Convenio 169, este derecho ha sido capturado y utilizado como una herramienta de gestión de la propia expansión del capital, en su fase neoliberal. Este punto será profundizado más adelante.

La lógica de la globalización neoliberal materializada en las dos olas de reformas permea los gobiernos en el capitalismo global sin importar si se dicen de derecha o de izquierda. En este sentido coincidimos con Bárcenas: “A diferencia de los 70s, ya no son los gobiernos dictatoriales los preferidos por el capital, sino las democracias y, si son multiculturales mejor, pues cuentan con más legitimidad (...)” (Bárcenas, 2013, párr. 11).

1.5.1. Circuitos complejos

Parecería muy abstracto hablar de las reformas estructurales, de la forma compleja que tomaron los circuitos globales de acumulación, de las nuevas configuraciones que asumen las transnacionales. Es posible que se torne demasiado abstracto por la dificultad de mapear estos circuitos y de mapear las conformaciones de estas transnacionales, justamente porque existe poca información disponible y, además, estas formaciones cambian rápidamente. Se habla mucho de la necesidad de transparencia de los Estados, pero las empresas son sin duda una caja negra poco cuestionada.

En este sentido, con el objetivo de echar luz en lo que respecta a los proyectos que deben impactar los pueblos de esta investigación, seguimos, considerando la limitada disponibilidad de información, algunos de los rastros de la empresa o de las empresas responsables por los emprendimientos.

Los dos proyectos destinados a los territorios que hacen parte de esta investigación son de generación de energía, una energía considerada limpia, es decir, no tiene su origen en restos fósiles. En Brasil, es la hidroeléctrica *São Luiz do Tapajós*, en territorio del pueblo Munduruku, en el Río Tapajós, en el estado de Pará, norte de Brasil. En México, es el parque eólico *Gunaa Sicarú*” (mujer bonita, en zapoteco), en territorio del pueblo zapoteca de Unión Hidalgo, en el Istmo de Tehuantepec.

En Brasil, el proyecto es monumental. Es una usina-plataforma, inspirada en las plataformas de explotación de petróleo en alta mar, debido a la intensidad de las aguas del Río Tapajós, uno de los más importantes afluentes del río Amazonas, con cerca de 2400 km, que recorre a la amazonia central. El proyecto de la hidroeléctrica estima la construcción de una presa de 722,25 km² y una cascada de 35,9 metros, generando 6.356,4 MW a través de 31 turbinas y debe producir 29.548,8 GW/año. *São Luis do Tapajós* hace parte del *Complexo do Tapajós*, un complejo de 5 hidroeléctricas¹² en el mismo río. En total son 40 proyectos en el río Tapajós.

El parque eólico en el pueblo zapoteca del Istmo de Tehuantepec tendrá una capacidad de 300 MW y debe ser compuesto por 115 aerogeneradores de dos alturas diferentes, 80m y 93m, una subestación Eléctrica de 300 MW de capacidad (SE ‘Gunaa Sicarú’) y vialidades internas, de aproximadamente 40 km de longitud. La construcción del parque no ha iniciado; todavía se lleva a cabo la consulta indígena.

En Brasil, el Consorcio Tapajós fue el encargado de hacer los estudios de impacto ambiental y social, los estudios de viabilidad técnica y económica. Después de seis años de intentos por parte del Estado brasileño y del Consorcio en la búsqueda de concretar la hidroeléctrica São Luiz, entre 2011 y 2016, el proyecto fue archivado como veremos más adelante, después de un intento frustrado de proceso de Consulta Indígena. Sin embargo el proyecto no fue cancelado.

En México, la empresa Eólica de Oaxaca SAPI de CV es la encargada del parque eólico. Todos los permisos ya fueron emitidos por el gobierno mexicano; queda pendiente solamente la Consulta Indígena que está en proceso de realización. El

¹² Las hidroeléctricas son: São Luiz do Tapajós, Jatobá, Jamanxim, Cachoeira do Café y Cachoeira dos Patos.

Manifiesto del Impacto Ambiental (MIA) de la obra, se refiere a Eólica de Oaxaca SAPI de CV como una empresa mexicana. Fue creada con el objetivo específico de diseñar, preparar el sitio, construir, operar y mantener el proyecto Central Eólica ‘Gunaa Sicarú’.

Además de ser dos proyectos de producción de energía, de afectar pueblos indígenas, generar conflictos socioambientales y tener procesos de consulta indígena cuestionados por los pueblos, los dos proyectos guardan todavía un quinto elemento en común, no tan visible a primera vista: el origen del capital. La empresa EDF Group - Electricidad de Francia (Électricité de France) - con sede en Francia, una de las líderes mundiales en el sector de las energías consideradas renovables, está detrás de los dos proyectos. La empresa está presente en, por lo menos, 30 países, tanto en la producción o distribución de electricidad como en el sector de los servicios.

En Brasil, la empresa EDF hace parte del consorcio franco-brasileño que conforma el “Diálogo Tapajós”, su brazo visible a la sociedad. Para hacer parte del consorcio también se creó una empresa brasileña, llamada *EDF Consultoria em projetos de geração de energia LTDA*.

Ya la empresa mexicana Eólica de Oaxaca SAPI de CV, creada únicamente para construir y operar la obra en Unión Hidalgo, es una subsidiaria de la EDF. Más específicamente es una subsidiaria de la empresa *EDF Renewables North America*, con sede en los Estados Unidos, que fue adquirida 100% por el grupo EDF en 2014. La empresa se dedica al desarrollo de parques eólicos y solares, así como de centrales hidroeléctricas y de biomasa alrededor del mundo.

EDF ha pasado a lo largo de las últimas décadas por cambios radicales en su estructura corporativa. Eso ocurre en un período de apertura de capitales de las empresas estatales y de privatización del sector energético en todo el mundo, en el contexto de la primera generación de reformas económicas (Robinson, 2015).

De 1946 a 2005, EDF fue una empresa de Estado. En 1992 inició operaciones en otros países, pero todavía como inversión extranjera. Cuando el gobierno francés decide privatizarla, se vuelve sociedad anónima y empieza a cotizar en la Bolsa de París, lo que le permitió abrir sus acciones y capital a inversión externa. Sin embargo, su principal inversionista sigue siendo el estado francés, el cual, al 3 de abril del año 2016, era dueño de 84,94% del capital de la empresa.

El Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Prodesc) realizó un estudio – *Energías renovables y captura corporativa del Estado: el caso de Electricité de France en el Istmo de Tehuantepec* - sobre la estructura corporativa de la EDF. De

acuerdo con el estudio, a partir de la apertura del mercado de energía, EDF ha creado una compleja estructura corporativa. Los negocios relacionados con energías renovables son desarrollados por la filial EDF Energies Nouvelles (EDF EN). La filial cuenta con una compleja estructura conformada por delegaciones, divisiones, holdings y subsidiarias en Europa, Asia, América y África.

Este entramado de entidades dificulta la rendición de cuentas de la empresa, dado que no existe suficiente información sobre dicha estructura corporativa en la página web de EDF Group, y los reportes sobre las filiales y subsidiarias son escasos y dispersos entre las más de 15 páginas web con que cuenta la compañía (Prodesc, 2018, p. 24).

De acuerdo con el estudio, EDF Inc., una holding de EDF Group establecida en Estados Unidos de América, “es responsable del desarrollo de la Empresa en Norte y Sudamérica y de la coordinación de las diversas operaciones existentes de EDF Group en la generación, energía renovable, comercialización, investigación y desarrollo” (Prodesc, 2018, p. 24). EDF adquirió en América la compañía EDF Renewables North America, con presencia en diversas partes del mundo.

En México, sostiene el estudio, la empresa EDF tiene presencia a través de una filial de EDF Renewables North America, denominada EDF Renewables México, S. de R.L. de C.V., empero sus operaciones ocurren a través de diferentes personas jurídicas como es el caso de la Eólica de Oaxaca, S.A.P.I. de C.V. y de la empresa Eléctrica del Valle de México que opera el parque eólico Bii Stinu Wind, en el Istmo de Tehuantepec.

En Brasil, la EDF Renewable North America también posee la EDF Renewable Brasil que opera a través de empresas específicas creadas en el país, como es el caso de la empresa *Parque Eólico Ventos da Bahia XIV S.A.*, responsable por un parque eólico en el estado de Bahia. Sin embargo, la empresa se constituye también de otras formas. La EDF Group tiene inversiones que podemos considerar más directamente ligadas con la sede en Francia como es el caso de la EDF Norte Fluminense, que opera una usina termoeléctrica en el estado de Rio de Janeiro.

La EDF Group también participó del proceso de privatización del sector energético en Brasil, en la década de 1990. La empresa compró en 1996 la empresa Light S.A., una de las mayores compañías distribuidoras de energía eléctrica del Brasil en el Estado de Rio de Janeiro. Después de 10 años, sin realizar el lucro previsto, EDF vendió la mayor parte de sus acciones de la empresa, manteniendo solamente 10%. Sin

embargo, 15 años después la empresa muestra nuevo interés por el sector eléctrico brasileño y esta vez es por el Complejo Tapajós.

El objetivo de este apartado no es agotar el entendimiento sobre la compleja estructura corporativa de la EDF. Es más bien motivado por la intención de demostrar que a partir de la primera generación de reformas, que hemos mencionado en el apartado anterior, se incrementa la complejidad de los entramados corporativos, se descentraliza el control de las operaciones, lo que dificulta la simple identificación de los flujos de capital en los territorios. Además, es evidente la rapidez con la cual se hace o se deshace un negocio, de acuerdo con la capacidad de lucro inmediato de la empresa, es decir, las fusiones y adquisiciones son utilizadas como instrumento de crecimiento simplemente.

La agilidad con la cual se mueven los flujos de capital en los territorios - contrastando con la realidad de décadas pasadas, en la cual la multinacional se instalaba en un país de forma fija, generalmente por décadas, fácilmente identificable su nacionalidad - demanda un orden institucional que garantice el libre flujo de este capital y la seguridad de las inversiones.

En este sentido, las orientaciones del Banco Mundial evidencian el hecho de que los Estados no desaparecen, simplemente cambian de función en esta nueva fase de la acumulación del capital, la globalización. Un documento del Banco Mundial (1997) intitulado *Informe sobre el Desarrollo Mundial: el Estado en un Mundo en Transformación* (1997) deja claro lo que esperan los inversionistas de los Estados en un mundo de flujos. En el prólogo del informe el entonces presidente del Banco Mundial, James A. Wolfensohn, sostiene que no hay duda que el desarrollo promovido por el Estado ha sido un fracaso. Sin embargo, “(...) lejos de respaldar la teoría del Estado mínimo, (...) el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos” (Banco Mundial, 1997, p. III).

Para que el Estado, continúa Wolfensohn, “pueda hacer una aportación más eficaz al proceso de desarrollo es esencial comprender la función que cumple en ese entorno institucional, por ejemplo, su capacidad de imponer el cumplimiento de la ley y, de esa manera, facilitar las transacciones” (Banco Mundial, 1997, p. III).

Es decir, el mensaje del informe, que sirve de orientación a los Estados, a los organismos de inversión y supranacionales, es que “los mercados descansan sobre una base institucional” (Banco Mundial, 1997, p. 47). Y, en este sentido, los Estados tienen

el papel de establecer el ordenamiento jurídico y garantizar la propiedad.

1.6. La congruencia de la doble ola

Las dos generaciones de reformas, entonces, se desprenden de una misma lógica de expansión del capital, a partir de la crisis de 1970, como ya venimos argumentando, y, por lo tanto, las políticas que se desprenden de las dos generaciones de reformas hacen parte de esta lógica. Sin embargo, mientras una hace parte de la esfera de lo político, la otra está en el ámbito de lo económico. Justamente por presentarse como dos esferas aparentemente desconectadas, pueden generar dinámicas que se podrían, a primera vista, considerárselas en muchos casos hasta como ‘contrapuestas’ – por ejemplo, al mismo tiempo en que son impulsadas reformas que amenazan a los territorios indígenas, también son creados ordenamientos jurídicos que dicen garantizar los Derechos Indígenas.

Tratándose del tema de esta tesis, sostenemos que se observa con frecuencia, en espacios de discusión o incluso en las discusiones en comunidades indígenas, una inquietud hacia lo que podemos considerar como dinámicas que se presentan de manera ‘contrapuestas’.

Para dejarlo más claro nos gustaría mencionar, como ejemplo, una situación que hemos presenciado en una conferencia¹³ en la Ciudad de Oaxaca, en marzo de 2020. El foco del conversatorio estuvo en la globalización y las relaciones económicas, principalmente sobre la adhesión de México, y las consecuencias para su población, a los tratados y acuerdos internacionales de libre comercio.

Después de la exposición de los ponentes, se abrió el micrófono a los participantes. La primera cuestión fue acerca del Convenio 169, proveniente de un abogado indígena oaxaqueño. Entonces lo que planteaba el abogado en ese momento era que el estado de Oaxaca había acabado de aprobar una Ley de Consulta Indígena, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT, además, hizo alusión sobre las inúmeras consultas que se han pretendido llevar a cabo en Oaxaca por el Estado en los últimos años. Pero al mismo tiempo, el abogado mencionaba la gran cantidad de concesiones mineras en el estado, como nunca antes se había visto, facilitadas por el Tratado de

¹³ Conversatorio sobre la crisis global, los Acuerdos de Libre Comercio y las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá, en el día 6 de marzo de 2020, con la presencia de los profesores Alejandro Álvarez Béjar (Unam) y Richard Roman, de la Universidad de York, Toronto, Canadá. El conversatorio fue promovido por el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO.

Libre Comercio.

Entonces, preguntaba él, ¿cómo nosotros debemos interpretar estos dos ordenamientos jurídicos internacionales que chocan cuando son concretados en las comunidades? Esta fue una pregunta que se quedó en el aire, sin respuesta. El comentario que se llevó a cabo por uno de los ponentes fue simplemente una constatación de que, en un caso de choque entre los dos ordenamientos jurídicos, no hay duda de cual predominará. Obviamente, las políticas que se desprenden del Tratado de Libre Comercio.

Entonces, en la lógica de lo que venimos trabajando y como ya argumentamos, en el caso del contexto de las consultas, no hay dinámicas verdaderamente contrapuestas en estos dos ordenamientos. No es una cuestión de que un ordenamiento domina el otro. En verdad, se complementan. Las reformas institucionales tienen papel de brindar más seguridad a las acciones económicas. O más bien, (se nos hace importante repetir) en términos de Robinson: “Según la concepción materialista-histórica, lo económico y lo político son momentos distintos de la misma totalidad; es decir, gozan de una relación interna (...), de modo que (...) sólo tienen significado vistos en la relación (...)” (Robinson, 2007, p. 144). O como dirían Holloway y Picciotto (2017): “Lo económico y lo político son ambas formas de las relaciones sociales [capitalistas], formas que asumen la relación básica del conflicto de clases en la sociedad capitalista” (p. 101).

Desde esta perspectiva es posible entender, por ejemplo, por qué en Guatemala la Cámara de Industria del país exhorta al Estado guatemalteco a la creación de una Ley que reglamente la aplicación de las consultas basadas en el Convenio 169. Incluso entregaron al gobierno una propuesta de ley para reglamentar las consultas comunitarias. En una nota pública, intitulada ‘Postura del Sector Privado Organizado sobre los Procesos de consulta del Convenio 169 de la OIT’, así lo manifiestan como una respuesta a los “actos de violencia que, bajo el calificativo de ‘manifestación pacífica’, atentan contra proyectos de beneficio para el país” (Cámara de Industria de Guatemala [CIG], 2017, párr. 2):

- a. Que reglamenten en una forma pronta, adecuada y positiva las consultas establecidas por el Convenio 169.
- b. Que ante el vacío creado por la falta de reglamentación del Convenio se establezcan y respeten los mecanismos de homologación para que aquellos casos en los que se efectuaron procesos de diálogo y socialización en ausencia de una reglamentación formal del Convenio 169, estos sean adecuadamente valorados. Es fundamental reconocer los derechos de las

inversiones que fueron realizadas de conformidad con ley y la normativa vigente en su momento (CIG, 2017, párr. 10-11).

Si el sector privado organizado y organismos internacionales - como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo de la OIT y también la Corte de Constitucionalidad de Guatemala - quieren una ley de la consulta, distintos pueblos indígenas de Guatemala manifiestan desde hace años su rechazo a la misma, rechazo este documentado por la organización *Network in Solidarity with the People of Guatemala* (Nisgua) (sin fecha).

En Guatemala los mismos pueblos están desarrollando sus propias consultas y, en la mayoría de los casos, están rechazando los proyectos de extracción y de producción de energía. Empero, el Estado no dio validez oficial a ninguno de estos resultados y, por tanto, los desconoció. El Consejo de Pueblos K'iche's, por ejemplo, sostuvo en una nota pública:

(...) Los resultados de las consultas realizadas en nuestro territorio demuestran claramente que mujeres y hombres rechazamos rotundamente el reconocimiento, exploración y explotación de la naturaleza. Por lo anterior nos corresponde respetar y defender los acuerdos comunitarios y la decisión tomada por miles de mujeres y hombres que ya expresaron su mandato en el sentido de No permitir El saqueo de los bienes naturales como compromiso con nuestros ancestros y con nuestros nietos y nietas para heredarles una vida digna (...). Nuestra profunda indignación por el interés del gobierno de reglamentar la consulta pues es evidente que lo realizan con enfoque arbitrario, tergiversado, restringido y vulnerable (...). **POR LO QUE EXIGIMOS AL ESTADO Y AL GOBIERNO:** Respetar y no violentar los sistemas ancestrales de consulta. Respetar los resultados de las consultas comunitarias de buena fe, realizados a lo largo y ancho de Ixim Uleu (Consejo de Pueblos, 2011, párr. 5-6 y párr. 9-10).

Consideramos entonces que la manera como la OIT y los organismos supranacionales de inversión manejan el Convenio 169 y la consulta es un indicio de que lo político y lo económico hacen parte de una misma totalidad. De modo que, se hace necesario exponer con más claridad estas evidencias en este trabajo. Para eso analizaremos documentos oficiales de la OIT y de organismos supranacionales de inversión que tratan sobre el tema¹⁴.

¹⁴ Se me hace necesario reforzar que el objetivo en este momento es comprender cómo buscan accionar estos organismos internacionales. Sin embargo, no consideramos que sus acciones necesariamente determinan la realidad. Por el contrario, es todavía un campo en disputa, donde los pueblos y movimientos sociales establecen su campo de acción

1.6.1. La misma totalidad

En lo que sigue, evidenciaremos documentos y declaraciones oficiales de altos funcionarios de la OIT, documentos del Banco Mundial¹⁵ y sus normativas para los inversionistas, y contrastaremos con el texto del Convenio 169 y con las voces de los propios pueblos indígenas que hacen parte de esta investigación.

El eje de este análisis será detectar cómo es considerada la cuestión del consentimiento de los pueblos indígenas para estos organismos. Esta es una cuestión fundamental del Convenio porque es lo que debe garantizar realmente el derecho a la libre determinación de los pueblos. Sin embargo también es el punto que más ha generado – juntamente con la cuestión de las tierras indígenas – conflictos, polémicas y distintas interpretaciones.

Empecemos con lo que dice el texto del Convenio 169 sobre nuestro punto central, el consentimiento. En su introducción el Convenio establece que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación". Y la libre determinación supone respetar la decisión de los pueblos, sea positiva o negativa, a la intervención externa en sus territorios. Sin embargo el Artículo 6 del Convenio deja de forma ambigua esta posibilidad en la medida en que considera que, con las consultas, se debe "llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento". Así dice: "2. *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*" (Convenio 169, 1989, art. 6).¹⁶ Es decir, el texto del Convenio es ambiguo en cuanto al derecho de los pueblos de vetar proyectos en sus territorios.

Al invocar el Convenio 169, los Munduruku en Brasil expresan de manera clara

¹⁵ Elegimos el Banco Mundial porque es uno de los principales bancos de desarrollo del mundo y por su capacidad de influencia. Sus normativas influyen en normativas de otros organismos financieros internacionales. Posee 189 países miembros, es observador en el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y otros foros internacionales como el G20. El Banco Mundial fue la primera institución financiera multilateral que introdujo una política especial para los pueblos indígenas en sus proyectos de desarrollo.

¹⁶ Tampoco en los casos extremos en los cuales los pueblos deben ser reubicados en razón de un proyecto económico, su decisión está garantizada definitivamente por el Convenio 169. Así dice su Artículo 16: "1.A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados".

su posición a partir de su protocolo¹⁷ de consulta indígena, construido y aprobado por su asamblea, en 2014. En su protocolo ellos son tajantes y declaran que tienen derecho a veto. El protocolo fue construido colectivamente por el pueblo Munduruku y representa el posicionamiento de las 130 aldeas esparcidas a lo largo de uno de los mayores ríos de la Amazonia brasileña, el río Tapajós. Así deciden los indígenas sobre el proceso de consulta en su protocolo¹⁸:

¿Cómo nosotros, Munduruku, tomamos nuestras decisiones? Cuando un proyecto afecta todos nosotros, nuestra decisión es colectiva. El gobierno no puede consultar apenas una parte del pueblo Munduruku (...). Las decisiones de nuestro pueblo son tomadas en asamblea general, convocada por nuestros jefes indígenas. Son nuestros jefes indígenas, reunidos, los que definen la fecha y el local de la asamblea general y convidan a los Munduruku a participar. En las asambleas, nuestras decisiones son hechas después de discusiones: nosotros discutimos y llegamos a un consenso. Si es necesario, discutimos mucho. Nosotros no hacemos votación. Si no hay consenso, la mayoría es la que decide. ¿Lo que el pueblo Munduruku espera de la consulta? Nosotros esperamos que el gobierno respete la nuestra decisión. Nosotros tenemos el poder de veto. Sawe (saludo de guerra del pueblo Munduruku) (Protocolo de Consulta, 2014, p. 8).

Los zapotecos de Unión Hidalgo también demandan, invocando el Convenio 169, que el proceso de consulta garantice lo que consideran un consentimiento libre, previo e informado. Pero delante de una consulta que se inició después de ser aprobado el proyecto del parque eólico por el gobierno, la indígena zapoteca y defensora del territorio Rosalba Fuentes Martínez expresa el sentimiento de su pueblo: “No hay libertad para decir ‘yo quiero’ o ‘no quiero’, porque ya hay un compromiso hecho” (Gerth, 2019, párr. 29).

Por su parte la OIT, en declaraciones de sus altos funcionarios y documentos formulados por la organización, no deja dudas de su posición. La directora de la oficina regional de la OIT en Latinoamérica, Carmen Moreno, así explica: “No es ‘plebiscito’ para obtener un ‘sí o no’, tampoco para obtener un ‘veto’ a decisiones de beneficio general. Es un diálogo de buena fe para potencializar los beneficios para los pueblos de cualquier medida (del Estado) que se tome” (República, sin fecha, 2min27s). La declaración fue dada en una conferencia de prensa durante el foro “Situación del Derecho de Consulta en el Convenio 169”, que se realizó en conjunto con el Banco Mundial en Guatemala, en el mes abril de 2017. Aquellas decisiones más radicales donde los pueblos deben ser reubicados de sus territorios, igualmente en éstas situaciones los pueblos “tampoco tienen derecho a veto” (República, sin fecha,

¹⁷ El gobierno brasileño no ha reconocido dicha herramienta hasta hoy.

¹⁸ Todos los documentos y leyes en portugués citados en este trabajo fueron traducidos al español por la autora.

4min44s), señaló la funcionaria de gobierno.

La posición de la alta funcionaria de la OIT está en consonancia con documentos de la organización. En la publicación *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm.160) – Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, publicada por la propia OIT en 2013, se sostiene:

Como lo estipula el Artículo 6(2), las consultas deberán efectuarse de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En este sentido, el Convenio núm. 169 no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta, y no un requisito independiente (OIT, 2013, p. 17).

Otro documento de la OIT (2011), con el título *El Convenio 169 de la OIT: pueblos indígenas e inclusión social*, menciona que la preocupación de empresarios cuanto a la posibilidad de veto de los pueblos es infundada:

Una de las preocupaciones expresadas tanto en medios políticos como empresariales tiene que ver con una interpretación equivocada del Convenio según la cual el resultado de estos procesos de consulta podría ser el de vetar proyectos. Dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento (OIT, 2011, párr.7).

En realidad, para el organismo supranacional, es el Estado quien tiene la última palabra sobre los territorios indígenas.

“La potencia del Convenio reside en que es un instrumento a través del cual los pueblos interesados pueden participar libremente en un diálogo con el Estado, exponer sus puntos de vista y, si es posible, influir en las decisiones adoptadas. Pero el Estado, en última instancia, es quien deberá tomar una decisión, salvaguardando los derechos de los pueblos indígenas y tribales” (OIT, 2011, párr.9).

Se podría argumentar, a primera vista, que se trata apenas de una interpretación de la OIT, de acuerdo con la orientación política de quien está en el comando de la organización en este momento. Sin embargo, lo que sostenemos es que tales argumentos son generados a partir de la concepción misma fundacional del Convenio 169. Son estos fundamentos, originarios, que guían las orientaciones y las políticas emitidas por la OIT.

Para sostener tal afirmación propongo el análisis de dos documentos. El primero de ellos - *Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos*

humanos (Naciones Unidas, 2018) – es un estudio elaborado por el Mecanismo¹⁹ de Expertos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de las Naciones Unidas. El segundo es un documento de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, la Observación 2010/81.

El primer documento es un estudio específico sobre el consentimiento libre, previo e informado y justamente hace un análisis sobre este derecho en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²⁰, aprobada en 2007, casi 20 años después del Convenio 169. A diferencia del Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas hace referencia, sin ambigüedades, sobre la necesidad del consentimiento en casos donde los pueblos tengan sus territorios afectados. Los expertos hacen una diferenciación explícita entre las dos herramientas a este respecto. Para eso, toman como referencia los trabajos preparatorios²¹ que llevaron a la formulación del Convenio 169. Así lo mencionan los expertos de las Naciones Unidas: “Los trabajos preparatorios de ese Convenio parecen indicar que no se tenía específicamente en cuenta el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas (...)” (Naciones Unidas, 2018, p.47).

El objetivo del segundo documento de los expertos de la OIT es aclarar a los representantes de los empleadores el alcance de la Consulta. Al desarrollar su argumentación, la Comisión, en sus propias palabras, “ha permanecido fiel tanto a la letra como al espíritu de las disposiciones pertinentes del Convenio núm. 169, [y a] los trabajos preparatorios que condujeron a su adopción (...)” (CEACR, 2010, p.11). Como se observa, los trabajos preparatorios del Convenio son referencia para esta Comisión en el momento de emitir orientaciones sobre el alcance de la consulta.

Adentrémonos entonces en las argumentaciones de los expertos. Dicen ellos:

A fin de entender de manera apropiada el alcance de este nuevo principio [la consulta] que se introdujo en el Convenio núm. 169, la Comisión emprendió un examen exhaustivo de los trabajos preparatorios que condujeron a la inclusión de

¹⁹ El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue creado en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos, el principal órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas. El Mecanismo de Expertos proporciona asesoría temática al Consejo, en forma de estudios e investigación, sobre los derechos de los pueblos indígenas de la manera y la forma solicitadas por el Consejo. El Mecanismo de Expertos puede también presentar propuestas al Consejo para que éste las examine y apruebe. Esta definición fue extraída del sitio web del Alto Comisariado de las Naciones Unidas, en la liga <https://www.ohchr.org/SP/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx>, el 6 de abril de 2020.

²⁰ La Declaración y el Convenio son las dos principales herramientas jurídicas internacionales sobre Derecho Indígena. Sin embargo, solamente el Convenio posee poder vinculante, o sea, los países signatarios tienen el compromiso de aplicarlo.

²¹ Fueron cuatro años de trabajos en el ámbito de la OIT donde se respetó la naturaleza tripartita de la organización. O sea, fueron involucradas en los debates y discusiones las tres partes que componen la OIT - Estados, representantes de empleadores y empleados. Los pueblos indígenas también fueron invitados a participar.

este principio y derecho en el Convenio núm. 169 (CEACR, 2010, p.4).

De acuerdo con la Comisión, los artículos 6²² y 15²³, que tratan respectivamente sobre la consulta y sobre los recursos en territorio indígena, fueron “objeto de amplios debates y modificaciones durante los cuatro años de las discusiones preparatorias que condujeron a la adopción del Convenio núm. 169” (CEACR, 2010, p.4). Aquí abordaremos solamente el Artículo 6, ya que trata del tema que nos proponemos investigar en este momento.

La Comisión estudió la evolución del texto del *Artículo 6* en el proceso de formulación del Convenio. En un primer momento había la propuesta (Artículo 6, párrafo, 1.a) de que los gobiernos deberían buscar el consentimiento de los pueblos. Esta redacción fue modificada por la “Conferencia durante la primera discusión a fin de señalar que los gobiernos deberían ‘consultar plenamente’ con los (pueblos/las poblaciones interesados/as)” (CEACR, 2010, p.4). Sin embargo, “en base a los comentarios recibidos de los mandantes entre la primera y segunda discusión realizadas por la Conferencia, la Oficina suprimió la palabra ‘plenamente’” (CEACR, 2010, p.4). Entonces el texto quedó así: Artículo 6. 1. a) consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Y se añadió el segundo párrafo 2, ya mencionado en este trabajo, a la redacción final. Artículo 6, párrafo 2: “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 consentimiento acerca de las

²² Artículo 6: 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. 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.

²³ Artículo 15: 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de 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. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

medidas propuestas” (OIT, 1989, art. 6). De acuerdo con los expertos, “la Oficina explicó que con el párrafo 2 se pretendía aclarar el significado y alcance del párrafo 1. a)” (CEACR, 2010, p.5). La Comisión sostiene que una serie de enmiendas propuestas durante esa discusión fueron negadas.

Durante los trabajos, la Oficina sostuvo que la propuesta original que incluía la necesidad de obtención de consentimiento “no era aceptable para un número suficientemente amplio de Miembros y que por consiguiente no podía incluirse en el texto” (CEACR, 2010, p. 5).

De modo que, sostienen los expertos, “al revisar la aplicación del Convenio por parte de los países, la Comisión de Expertos ha permanecido fiel al modo en que se comprende el Convenio tal como está expuesto más arriba” (CEACR, 2010, p.7). De lo que se desprende que “las consultas pro forma o la simple información no cumplirán con los requisitos del Convenio. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento” (CEACR, 2010, p.11).

A continuación reproduzco la versión de Lee Swepston (Pro169, sin fecha), ex asesor de Derechos Humanos de la OIT, sobre los cuatro años de trabajo que dieron origen al Convenio; el ex funcionario de la OIT fue directamente responsable por este proceso. Es importante reproducirla por tratarse de una visión menos técnica y más política sobre este proceso. En un tono simplista y exageradamente didáctico sobre estos trabajos, el ex funcionario afirma que “algunos participantes indígenas quedaron furiosos” (Pro169, sin fecha, 7min30s) porque querían derecho a veto para proyectos de desarrollo en sus territorios, mientras todos los países estuvieron favorables a la versión final. Él no menciona las negociaciones que llevaron a esta versión final y todas las sugerencias de los movimientos que se quedaron de fuera. Aquí reproducimos partes de una entrevista disponible en el site PRO 169 – programa de la OIT responsable por promocionar el Convenio 169-, en la cual el ex funcionario de la OIT recuerda los límites impuestos a la participación de los pueblos indígenas en la construcción del Convenio 169:

Por la primera vez, la OIT invitó a las organizaciones indígenas y las ONGs que estaban interesadas en el tema. Ésta es la primera vez que los pueblos indígenas se presentan ante la OIT (...). Hubo solamente un voto en contra [del texto final del Convenio 169]. [Y fue de] un delegado empleador de Holanda que pensaba que la OIT no debería estar haciendo aquello. Algunos gobiernos creyeron que iba muy lejos, pero no votaron en contra. Pero algunos de los participantes indígenas

estaban furiosos. ¿Por qué? Ellos habían recomendado que el Convenio fuera tan progresista como la Declaración [de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas] que se hizo finalmente 20 años más tarde. Querrían el derecho a la autodeterminación, a ser reconocido. Querrían lo que esencialmente viene a ser lo mismo que el derecho al veto sobre el desarrollo en territorios indígenas. Querrían determinar el curso del desarrollo cuando les afectaba, en vez de participar en el curso del desarrollo. También creían injusto que no habían podido formar parte completa en la discusión como iguales. Llevó tiempo hasta que esta ira se calmó. Algunas de las personas indígenas pensaron por aquel entonces que no era tanto un paso adelante como debería haber sido. Volvieron y ocurrió una combinación de dos aspectos. En primer lugar, relejeron el Convenio en frío. No estaba mal, había buenas cosas allí. En segundo lugar, vieron que la ONU no iba a ningún sitio desde hacía mucho tiempo sobre esto [la Declaración de las Naciones Unidas tardó 20 años hasta que fuera aprobada]. Esto es con lo que tenían que trabajar. Una combinación de estos aspectos ha significado que el Convenio se ha convertido en un punto de reunión entre los pueblos indígenas, incluso en países donde no se ha ratificado (Pro169, sin fecha, 6min45s).

El Convenio 169 es una revisión del Convenio 107, una revisión inspirada en el objetivo de reemplazar la lógica de la ‘integración’ de los pueblos indígenas a la sociedad – o sea que pasen a hacer parte de esta sociedad, negándose como pueblos indígenas -, a una lógica de ‘participación’ – en la cual los indígenas participan de esta sociedad, pero manteniendo su diferencia como pueblos. En este sentido, el ex funcionario menciona los principales cambios de un Convenio para otro.

La primera gran diferencia es el [empleo del] término “los pueblos”. Que cambia el término desde poblaciones indígenas a pueblos. Ésta es una indicación del tipo de respeto que se pretendía adoptar en este convenio que refleja la actitud del Convenio. Los artículos 6 y 7 del Convenio hablan sobre la consulta de pueblos indígenas y tribales antes de que se tomen decisiones que les afecten a ellos o a su desarrollo. El artículo 7 habla de la participación en este proceso de desarrollo. Ése es el enfoque principal del Convenio 169 en la práctica. Esas son las grandes diferencias. No se les impone, se trabaja con ellos (Pro 169, sin fecha, 9min09s).

La entrevista del ex funcionario de la OIT y el documento de la Comisión de Expertos de la OIT no dejan duda de que los pilares del Convenio no son el ‘consentimiento’ y tampoco la ‘libre determinación’, como ya decían los expertos de las Naciones Unidas. Los dos pilares son ‘consulta’ y ‘participación’. Los pueblos no tienen derecho a decidir sobre sus territorios, sin embargo la lógica es *no se les impone, se trabaja con ellos* o entonces que *participen en el proceso de desarrollo* y no que *lo determinen*.

1.7. La lucha en la creación del Convenio 169

Parecía ser un consenso entre todos los sectores participantes de los trabajos de preparación del Convenio 169 que la concepción integracionista debería ser superada. La cuestión era cuál concepción debería sustituirla. César Rodríguez Garavito relata en su libro *Etnicidad.gov* (2012) que “desde un comienzo, la decisión de la OIT de revisar el Convenio 107 estuvo inspirada (...) por la ‘participación’ [de los pueblos] en los asuntos que los afectaban” (Garavito, 2012, p. 34). De acuerdo con el autor, esta intención se “expresaba [en] el documento presentado por el Secretariado de la organización al encuentro de expertos convocado para el efecto, que sesionó en Ginebra en 1986” (Garavito, 2012, p. 34).

Sin embargo, durante los trabajos hubo una constante tensión entre las dos concepciones: la ‘participación’, defendida principalmente por los Estados y por las organizaciones de empleadores, y la ‘libre determinación’, que presuponía el control de los pueblos indígenas sobre sus territorios, propuesta defendida por los movimientos indígenas internacionales que se estaban fortaleciendo.

De manera que las organizaciones no gubernamentales y movimientos indígenas estuvieron en las discusiones de los trabajos de preparación. Sin embargo, no estaban en una condición de igualdad en relación con los otros sectores participantes: representantes de los empleadores, representantes de los empleados y de gobiernos, de acuerdo con el carácter tripartita de la OIT. Los indígenas no participaron como iguales, es decir, no tenían ningún poder de decisión – y este fue un primer punto de tensión – pero, como subrayó Swepston (Pro169, sin fecha), fue la primera vez que la OIT los invitó a sus trabajos.

Si la composición tripartita de la OIT obedece a los sectores que componen el mundo del trabajo – empleadores, empleados y Estados – ¿por qué entonces una cuestión indígena fue tratada en este ámbito?

Para responder a esta pregunta haremos un breve recorrido histórico en la conformación de la organización. Además, este rescate histórico nos ayudará a comprender los cambios por los cuales pasó la organización – y consecuentemente las políticas que creó – en consonancia con la lógica hegemónica en el sistema internacional de cada época, lo que nos posibilita sostener que, con la revisión del Convenio 107, y la constitución del Convenio 169, esta relación no es distinta.

La noción de tutela a los indígenas, de acuerdo con Rodríguez-Piñedo (2004),

empezó a surgir en el derecho internacional a fines del siglo XIX. En este caso era la tutela de los indígenas de los países colonizados por las potencias europeas. Sin embargo, la doctrina de la tutela se materializó con el Pacto de la Sociedad de Naciones, de 1919, después de la Primera Guerra Mundial. Esta doctrina “se aplicaba a todos los grupos colocados bajo el dominio formal de un Estado europeo o de descendencia europea, incluyendo por tanto a los pueblos indoamericanos” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 60). Bajo la doctrina de la tutela, el colonialismo mismo no era cuestionado. “En un contexto histórico en que la idea de comunidad internacional estaba construida todavía en torno de los intereses coloniales de las potencias europeas, la tutela se concebía como un deber fundamentalmente moral” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 61).

La OIT tuvo su papel en este momento. “Incorporada, al igual que la Sociedad de Naciones, por el Tratado de Paz de Versalles de 1919, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió de forma amplia los fines de la organización como la búsqueda de la ‘justicia social’” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 61). Una ‘justicia social’ que no condenaba el colonialismo. En su texto constitucional incluía una referencia “que regulaba la aplicación de los convenios internacionales a las ‘colonias, protectorados y posesiones que no gozan de autogobierno pleno’” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 61).

Con ojos en el trabajador indígena, la organización elaboró el llamado ‘Código Colonial’ (construido paralelamente al Código Internacional del Trabajo), una serie de convenios y recomendaciones relativos a las condiciones laborales de los pueblos nativos de las colonias, protectorados o posesiones. Fue:

Un conjunto de normas internacionales destinadas a regular la explotación de los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a las ‘poblaciones indígenas’ sometidas a su control político nacional en áreas tales como el trabajo o el reclutamiento forzosos, la imposición de sanciones penales por incumplimiento de contratos de trabajo (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 62).

El autor sostiene que hay un cambio principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, con la conformación de la Organización de las Naciones Unidas. Se “asumirá como uno de sus objetivos prioritarios no ya sólo el disciplinamiento de la práctica colonial, sino el desmantelamiento del colonialismo [porque se oponía al] régimen internacional de derechos humanos (...)” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 62). De acuerdo con el autor, se establecen nociones renovadas de tutela internacional. “La Carta de las Naciones Unidas establece el sistema de “administración tutelar” para la

supervisión internacional de todos los territorios coloniales (...)” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 62).

Obviamente relacionado con este régimen, “el código colonial de la OIT conoció un segundo empuje (...) asumiendo objetivos coherentes con el nuevo *ethos* de las Naciones Unidas: el ‘bienestar’ y el ‘desarrollo’ de los pueblos sometidos a dominio colonial” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 63).

De esta forma, el desarrollo de las normas del Código Colonial a lo largo de las décadas fue, en gran medida, consolidando la competencia de la OIT en lo que se refiere a pueblos indígenas. “Sobre la base de esta pretendida competencia, la OIT tomó la iniciativa desde temprano en una serie de políticas dirigidas a los grupos indígenas americanos, actividades que desembocaron en la adopción del Convenio 107 en 1957” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 64) y, más recientemente, con la revisión del Convenio 107, que dio origen al Convenio 169. Con esto, se puede ver la relación entre el espíritu del Convenio 169 y el orden globalizado de su época que venimos estudiando hasta ahora en este trabajo; así que el Convenio 169 es una “derivación específica del derecho internacional del colonialismo, el ‘Código Colonial’ de la OIT” (Rodríguez-Piñedo, 2004, p. 59).

En todas estas décadas los indígenas estuvieron excluidos de los procesos de construcción de normas relativos a ellos. Por eso, el ex funcionario de la OIT, Swepston, pone tanto énfasis en el hecho de que, esta vez, en la revisión del Convenio 107, los indígenas fueron invitados. Y con un tono casi sarcástico recuerda: “También creían injusto que no habían podido formar parte completa en la discusión como iguales” (Pro 169, sin fecha, 8min10s).

Diversas veces durante los trabajos preparatorios del Convenio 169, los indígenas demandaron participar como iguales. Como lo hizo la representante del Consejo Indigenista de Sudamérica, sra. Ahiaba: “Como ya lo hemos dicho, los pueblos indígenas no disponen todavía de medios para participar directamente en el proceso de revisión. (...) Pedimos encarecidamente a la Conferencia que introduzca medios nuevos e importantes para aumentar nuestra participación durante el segundo año del proceso de revisión” (Palomino, 2015, p. 571).

El abogado peruano Marco Huaco Palomino (2015) produjo un importante y extenso libro en el cual recupera la historia de este proceso de preparación del Convenio 169, utilizando las actas, informes y resoluciones disponibles en la sede de la OIT en

Ginebra. Él relata que en la primera reunión de expertos, en 1986, en la cual se discutió cómo sería el proceso, participaron 18 miembros, siendo invitados ocho expertos por los gobiernos, cuatro expertos por los trabajadores, cuatro expertos por los empleadores, uno por una organización no gubernamental indígena y uno por una internacional especializada en el tema. Los gobiernos participantes fueron 2 de América Latina, 2 de Europa, 1 de África, 1 de Asia, 1 de América del Norte y 1 del Pacífico. Participaron expertos representantes de organizaciones intergubernamentales como la ONU, la FAO, la OMS, la UNESCO, la OEA y el Banco Mundial y también observadores gubernamentales y no gubernamentales²⁴.

En esta reunión se discutió, entre otros puntos, la participación de los movimientos indígenas. Hubo un largo debate y la decisión fue que participarían como ‘consejeros técnicos’ de los miembros, además como observadores. En esta condición, algunos de los movimientos indígenas más activos fueron la Asociación del Mundo Indígena, Consejo Indígena Sudamericano, Consejo de los Cuatro Vientos y el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, que más tarde vendrían a ser entidades consultivas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

A lo largo de las discusiones, desde esta primera reunión de expertos, en 1986,

²⁴ Así relata Palomino (2015), los participantes de la reunión: “Los miembros de organizaciones internacionales no gubernamentales (...) fueron: Mr. Hayden F. BURGESS (Vice-President, Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, CANADÁ) acompañado por Mr. Leif DUNFJELD, Mr. Marc LECLAIR y Mr. Wayne MCKENZIE, Dr. Marcus COLCHESTER (Survival International for the Rights of Threatened Tribal Peoples, UNITED KINGDOM), acompañado por Mr. Howard BERMAN. Los observadores de Organizaciones Intergubernamentales fueron: Mr. K. HERNDL (ONU, Centro de Derechos Humanos) acompañado por Mr. E. MOMPOINT y Mr. Gudmundur ALFREDSSON, Mr. Pierre CONDE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), Mr. O.A. SABRY (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), Dr. E.G. WEBSTER (Organización Mundial de la Salud), Dr. E.G. WEBSTER (Organización Mundial de la Salud), Mr. TEZIER (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Dr. Oscar ARZE QUINTANILLA (Instituto Indigenista Interamericano) y Mr. Carlos ESCUDERO (Banco Mundial). Los observadores de organizaciones no gubernamentales fueron: Mr. Russel L. BARSH (Four Directions Council, ESTADOS UNIDOS), Mme. Paulette BONNY (Organización Internacional de los Empleadores, GINEBRA), Dr. Julian BURGER (Liga contra la Esclavitud, REINO UNIDO), Ms. Roxanne DUNBAR ORTIZ (Indigenous World Association, ESTADOS UNIDOS) acompañada por Mr. Gilbert ORTIZ y Mr. Rees LLOYD, Mr. Andrew GRAY (Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, DINAMARCA), MM. Lucien LABRUNE e Ivan MITIAEV, Federación Sindical Mundial, GINEBRA), MM. Eddy LAURIJSEN y Oscar DE VRIES REILINGH (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, GINEBRA), Sr. Juan LINCOPI CONTRERAS (Consejo Indio de Sud América, PERÚ), MM. Denis SCHNEUWLY, Alain CASSANI y Mme. Florence RACHELLI (Centro de Documentación, Investigación e Información de las Poblaciones Indígenas, GINEBRA). Igualmente estuvieron presentes: Mr. Carmelito DE MELO (Permanent Mission of Brazil, GINEBRA), Mr. Ajai MALHO-TRA (Permanent Mission of India, GINEBRA), Sr. Armando ARRIAZOLA (Misión Permanente de México, GINEBRA), Mr. H. RUGE (Permanent Mission of Norway, GINEBRA), Monsieur Ad. EL TELAWI (Organisation Arabe du Travail, GINEBRA), Mr. Benedict KINGSBURY (Balliol College, REINO UNIDO), Mr. Edgar V. RASERO (University of the Philip- pines, FILIPINAS), Mr. D.J. RAVINDRAN (International Commission of Jurists, GINEBRA), Mr. Scott LECKIE (Netherlands Institute of Human Rights (SIM), HOLANDA), Mr. Paul Cae (National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat (NAILSS), AUSTRALIA), Ms. Sonia DEMARQUET (Fundación Nacional del Indio, BRASIL), Mme. Verena GRAF (Ligue internationale pour les droits et la libération des peuples, GINEBRA), Mr. A.K. KISKU (Relief of the Underprivileged and Rehabilitation of Agronomical Life (RURAL, INDIA), Ms. Delia LOWE y Norma KENNEDY, MM. William BATES y Tony SIMPSON (New South Wales Aboriginal Land Council, AUSTRALIA)” (p.28).

hasta su aprobación en 1989, los consejeros indígenas dejaron, de manera unánime, su posición muy bien definida, específicamente en lo que respecta el artículo 6, que venimos analizando. “Dichos representantes estimaban que el término «autodeterminación» era el que mejor expresaba sus propias aspiraciones, pero agregaron que esto no debía interpretarse en el sentido de implicar, en el contexto de la revisión del Convenio núm. 107, alguna forma de independencia política de los países donde viven” (Palomino, 2015, p. 62).

El representante del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas sostuvo “que el concepto de autodeterminación expresaba el tipo de relación más deseable entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales” (Palomino, 2015, p. 69). El representante del Consejo de los Cuatro Vientos afirmó “que el principio fundamental que (...) el convenio revisado [debería reflejar] era el del derecho de tales pueblos a ser representados efectivamente en todos los niveles decisorios que pudieran afectarles” (Palomino, 2015, p. 24), refiriéndose al derecho a crear sus propias instituciones decisorias. El representante del Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, en su intervención, dijo que los “pueblos indígenas y tribales deberían tener el poder de aceptar o rechazar las acciones o programas que les afectaran. Cualquier cosa menos que eso constituiría una negación de su integridad como un pueblo para controlar su propio destino” (Palomino, 2015, p. 66).

Sin embargo los expertos sostuvieron que “a causa de sus connotaciones este término [libre determinación] no era apropiado para un instrumento de la OIT”, (Palomino, 2015, p. 62), tampoco darles el poder de decidir sobre el desarrollo, porque podría generar dificultades para que los Estados signaran el instrumento, ya que podría generar la idea de que los pueblos tendrían independencia de los Estados. Los Estados y los representantes de los empleadores tenían la misma posición. Ya en el caso del sector de los empleados, en muchas ocasiones, se declararon abiertamente apoyadores de los representantes indígenas.

En 1989, en la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo, antes de las votaciones finales del proyecto de revisión del Convenio 107, debatido durante cuatro años, los participantes indígenas “cuestionaron amarga y duramente el resultado plasmado en el proyecto de Convenio” (Palomino, 2015, p. 34). Sin embargo, la votación final fue 328 votos a favor, uno en contra y 49 abstenciones.

Esta historia nos hace entender los motivos por los cuales, en el período inicial posterior a la aprobación del Convenio, hubo “una reacción negativa de la mayoría de

los observadores indígenas” (Palomino, 2015, p. 25). Sin embargo, tal vez por las razones ya mencionadas, que fueron apuntadas por el ex funcionario de la OIT – “Llevó tiempo hasta que esta ira se calmó (...) En primer lugar, relejeron el Convenio en frío. No estaba mal, había buenas cosas allí. En segundo lugar, vieron que la ONU no iba a ningún sitio desde hacía mucho tiempo sobre esto [la Declaración de las Naciones Unidas tardó 20 años hasta que fuera aprobada]” (Pro 169, sin fecha, 8min08s) -, el Convenio fue “paulatinamente reivindicado como un tratado internacional de derechos humanos por los mismos pueblos indígenas, a pesar de la reticencia inicial en su contra” (Palomino, 2015, p.25).

1.7.1. Los movimientos indígenas en las redes supranacionales

Lo que motivó la revisión del Convenio 107 fue la “constatación, por parte de la OIT, del cambio de concepciones filosóficas desde que se adoptara el Convenio en 1957 gracias, especialmente, a los puntos de vista expresados por las propias organizaciones de pueblos (...)” (Palomino, 2015, p. 28), a nivel nacional como internacional. Así también lo justifica Swepston (Pro169, sin fecha), el ex funcionario de la OIT.

En este sentido, se destaca la importancia que los movimientos indígenas cobraron a nivel supranacional. No es el objetivo de este trabajo hacer un análisis de los movimientos indígenas, ni un análisis sobre qué papel juegan los movimientos indígenas en la transformación del sistema jurídico supranacional, tampoco analizar las diferentes vertientes de movimientos que se formaron, sin embargo no se puede dejar de considerar, incluso en una investigación que no tenga este enfoque, la importancia que cobraron y también algunos de los límites de su alcance.

Rodríguez-Piñedo (2014) concibe este movimiento indígena internacional, que empieza a desplegarse en la década de 1970, como una red transnacional de defensa (RTD) de los derechos indígenas. “(...) incorpora actores, lógicas y discursos heterogéneos, que a veces entran en tensión, y que interactúan de forma fluida con otras redes y agendas temáticas, particularmente con las redes medioambientales, de derechos humanos y de desarrollo” (Rodríguez-Piñedo, 2009, p. 46).

Refiriéndose al inicio de esta red, el autor sostiene que la RTD “no sería lo que es ahora sin haber pasado por una fase de activismo protagonizada por actores no indígenas, y en particular por una serie de antropólogos críticos que, a partir de los años 1970s, fueron pasando de la investigación participativa a la abierta militancia (...)” (Rodríguez-Piñedo, 2009, p. 46); con el tiempo fueron integrándose los movimientos

indígenas.

La participación de estos actores fue conformándose principalmente en el ámbito de espacios institucionales como órganos de las Naciones Unidas y foros internacionales. Y eso ha contribuido, según él, “a la conformación de una ‘identidad indígena global’, una suerte de ‘comunidad imaginada’ transnacional que, al igual que el resto de las identidades políticas, va más allá de la evidencia histórica o antropológica” (Rodríguez-Piñedo, 2009, p. 47).

La interacción con las instituciones del régimen internacional de derechos humanos ha contribuido a cambiar y homogeneizar el discurso de esta RTD, “que se ha ido gradualmente articulando en términos de derechos humanos” (Rodríguez-Piñedo, 2009, p. 47), por tanto dentro de los marcos del Estado de derecho.

Al mismo tiempo, sus demandas han jugado un papel importante en el sentido de producir nuevos entendimientos en el ordenamiento jurídico supranacional, por ejemplo, el cambio del carácter integracionista en la revisión del Convenio 107 o, en la misma revisión, dejaron de ser nombrados como población indígena y pasaron a ser considerados pueblos indígenas. Además han influenciado en el sentido de abrir nuevos espacios de participación, como fue el caso de la participación en los trabajos preparatorios del Convenio 169, aunque haya sido como observadores.

Así que las redes transnacionales de derecho indígena han tenido un papel fundamental en el sentido de la globalización de las cuestiones indígenas. Es decir, en un primer momento estas organizaciones salen del ámbito de los Estados, conforman una red transnacional, participan de procesos en organismos supranacionales, imponen sus demandas – que son atendidas o no – y estos ordenamientos regresan a los Estados, como es el caso del Convenio 169 o el multiculturalismo que cambia las Constituciones de diversos países. Como sostiene Rodríguez-Piñedo (2009), ya no se puede hablar de las cuestiones indígenas sin tener un ojo en el ámbito supranacional, ya que el sistema supranacional de derechos indígenas se ha transformado en uno de los pilares de los procesos de movilización política de los pueblos.

Es verdad, también, que existen muchas críticas a los rumbos tomados por estas organizaciones en el sentido de que, por haber quedado en el ámbito de las instituciones globales o en el ámbito de la lógica del Estado de derecho, han perdido el contacto con las bases de las demandas de las comunidades que están en el territorio, o que simplemente representan una parte de los movimientos indígenas, es decir, de aquellos que tienen como punto fundamental acciones en el sentido de asegurar derechos y su

reconocimiento por parte del Estado.

Recordamos que existen otras vertientes de lo que se podría llamar movimiento indígena, que mantuvieron o adquirieron su autonomía, sin la ayuda o el reconocimiento del Estado. Podríamos citar como ejemplo el Pueblo Tupinambá, en el estado de *Bahia*, en Brasil, que ha realizado la recuperación de sus tierras sin el reconocimiento del Estado brasileño, lo que les ha costado muchas vidas. Empero no es objetivo de este trabajo profundizar el tema ya que sería asunto suficiente para otra tesis.

En términos de la implementación de los ordenamientos supranacionales, ya en el contexto de esta internacionalización de los movimientos indígenas, los resultados han sido “(...) ciertamente pobres. Si a ello se le juntan todas las expectativas generadas en las comunidades (...) que no han visto cambios sustantivos en sus vidas cotidianas, el panorama se convierte en desolador” (Rodríguez-Piñedo, 2007, p. 192).

El autor considera que “no es que el sistema internacional haya fallado, sino simplemente que hayamos sobredimensionado su importancia” (Rodríguez-Piñedo, 2007, p. 201). De modo que estos espacios supranacionales, “si bien no se han agotado, puede que no den más de sí” (Rodríguez-Piñedo, 2007, p. 201). Rodríguez-Piñedo (2007) demuestra un cierto desencanto con estos espacios justamente por no generar los efectos deseados en las comunidades, es decir, se les atribuyó más de lo que pueden dar.

Como hemos analizado hasta ahora, en el caso del Convenio 169, los sectores involucrados en los procesos de constitución de estos ordenamientos, incluso la OIT, tenían claro hasta dónde querrían llegar, y son estos sectores, como hemos visto, los que realmente tienen poder de decisión en estos espacios. Así la cuestión no se resume a un problema de implementación de estas herramientas, más bien tenemos que buscar el sentido de este ‘panorama desolador’ en la propia naturaleza de estas herramientas. Tampoco es que estos organismos y sus políticas tienen un alcance limitado, más bien están cumpliendo otra función que va más allá de garantizar los derechos indígenas, es decir, estas herramientas fueron incorporadas a la “caja de herramientas neoliberal”, como desarrollaremos más adelante.

Como ya hemos demostrado, en el Convenio 169 la concepción de ‘participación’ predominó sobre la ‘libre determinación’. En esta perspectiva, es claro que la consulta, como una herramienta de gestión y un intento de disminuir los conflictos, está subordinada a la prioridad del desarrollo económico, como expresan los funcionarios de la OIT ya mencionados. “De ahí que la CPLI haya sido acogida de buen grado por los actores del neoliberalismo global (...)” (Garavito, 2012, p.44), como es el

caso del Banco Mundial.

1.8. Actores neoliberales y consulta

Los reclamos contra los impactos sociales y ambientales de las inversiones del Banco Mundial son históricas. Una investigación, que llevó a cabo estudios en diferentes países, realizada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, analizó 1,500 proyectos, entre 2004 y 2013, financiados por el Banco Mundial. Los estudios indican que en este período estos proyectos desplazaron física y económicamente a un número estimado de 3.4 millones de personas, y provocaron innumerables violaciones de Derechos Humanos, como torturas y asesinatos.

Para hacer caso a estos reclamos, la institución financiera ha divulgado una serie de políticas de salvaguardas que, según el banco, servirían para mitigar estos efectos, o sea, todas las operaciones de financiamiento de proyectos de inversión deberían regirse por estas políticas. En conjunto fueron cuatro versiones – 1987, 1997, 2004 y la más reciente que entró en vigor en 2018, es lo que ellos llaman Marco Ambiental y Social (MAS) (2017) para los prestatarios²⁵. Si estas salvaguardas funcionan o no, no es tema de esta investigación. Pero la investigación del Consorcio Internacional de Periodistas puede servir de indicativo.

Lo que nos interesa señalar es que el MAS (2017) posee un apartado referente solamente a los pueblos indígenas (llamado Estándares Ambientales y Sociales 7 [EAS-7] - Pueblos Indígenas/Comunidades Locales Tradicionales Históricamente Desatendidas de África Subsahariana)²⁶. El objetivo del EAS-7 es “evitar los impactos adversos potenciales de los proyectos sobre los pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana, o, cuando no sea

²⁵ De acuerdo con el propio MAS, prestatarios “significa un prestatario o receptor de financiamiento del Banco para un proyecto de inversión, y toda otra entidad responsable de la ejecución del proyecto” (Marco Ambiental y Social, 2017, p.3, nota de pie de página).

²⁶ Los estándares dicen respecto a los pueblos indígenas y a las comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África Subsahariana. Hicieron esta distinción porque los pueblos de África no se consideran indígenas. Así dice el Marco Ambiental y Social (2017): “En el EAS 7 se utiliza el término ‘pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana’ en reconocimiento de que los grupos (...) pueden denominarse de distintas maneras en diferentes países. Entre estas denominaciones se incluyen comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana’, ‘minorías étnicas indígenas’, ‘aborígenes’, ‘tribus de las montañas’, ‘grupos vulnerables y marginales’, ‘nacionalidades minoritarias’, ‘tribus registradas’, ‘primeras naciones’ o ‘grupos tribales’(...). Para los fines de este EAS, el término “pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana” incluye toda esta terminología alternativa” (p. 75).

posible evitarlos, minimizarlos, mitigarlos o compensarlos” (Marco Ambiental y Social, 2017, p. 76).

Los prestatarios deben cumplir con la realización de las Consultas Indígenas. Y es responsabilidad del Banco Mundial determinar si existen o no pueblos indígenas en la zona del proyecto. “Una vez que el Banco Mundial determine que en la zona del proyecto hay pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana (...) se podrá solicitar al Prestatario que recurra a especialistas adecuados para cumplir con los requisitos de consulta (...)” (Marco Ambiental y Social, 2017, p. 77).

El Banco Mundial determina también que el prestatario es quien debe evaluar “la naturaleza y el grado de los impactos económicos, sociales, culturales (...) y ambientales directos e indirectos sobre los pueblos indígenas/comunidades locales (...)” (Marco Ambiental y Social, 2017, p. 77). De modo que, el prestatario “preparará una estrategia de consulta e identificará los medios por los cuales los pueblos indígenas/comunidades locales (...) que se vean afectados participarán en el diseño y la ejecución del proyecto” (Marco Ambiental y Social, 2017, p. 77).

A pesar de que el MAS menciona la necesidad del consentimiento de los pueblos, su punto 27 es ambiguo en cuanto a este aspecto. Cuando el banco no pueda constatar el consentimiento de los pueblos afectados los “aspectos del proyecto pertinentes para esos pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana no se seguirán procesando”, o sea, habla de que aspectos del proyecto – y no el proyecto como un todo – “no continuarán procesando”. Aquí se reproduce el párrafo:

Cuando el Banco no pueda constatar el CLPI [consentimiento libre, previo e informado] de los pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana que se vean afectados, los aspectos del proyecto pertinentes para esos pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana no se seguirán procesando. Cuando el Banco haya tomado la decisión de continuar el procesamiento del proyecto salvo en los aspectos para los cuales no se puede constatar el CPLI de los pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana que se vean afectados, el Prestatario garantizará que no haya impactos adversos sobre los pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana durante la ejecución del proyecto (Marco Ambiental y Social, 2017, p. 80).

En otro documento del Banco Mundial llamado Nota de Orientación para los Prestatarios, que trata de explicar de forma más detallada el EAS-7, especifica mejor el punto 27. Así dice:

“27.1: Si el Banco no puede constatar que se haya logrado el CLPI, se ajustará el diseño del proyecto de modo de eliminar los aspectos que resulten pertinentes para los pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas de África subsahariana que se verán afectados. Por ejemplo, si no se obtiene el CLPI de los pueblos o comunidades afectados por la propuesta de construcción de un nuevo camino que atravesará sus tierras, el proyecto deberá modificar el trazado para evitar la adquisición de la tierra o el desplazamiento físico de esas comunidades” (Nota de Orientación para los Prestatarios, 2018, p. 11).

De forma que, el alcance del consentimiento libre, previo e informado “se aplica al diseño del proyecto, los mecanismos de ejecución y los resultados esperados en relación con los riesgos e impactos sobre los pueblos indígenas (...) que se vean afectados” (Nota de Orientación para los Prestatarios, 2018, p. 9). El consentimiento no se aplica, por lo tanto, para cuestionar la realización del proyecto en sí, como un todo, apenas partes de él.

Sin embargo, el punto más crítico de la política del Banco Mundial es que da la posibilidad a los Estados de aplicar las salvaguardias de forma optativa. “El Banco apoya el uso del marco ambiental y social del Prestatario en la evaluación, el desarrollo y la ejecución de proyectos respaldados (...). El uso de la totalidad o de una parte del marco ambiental y social del Prestatario se acordará entre este y el Banco (...)” (Marco Ambiental y Social, 2017, p. 6).

Un brazo importante del Banco Mundial para el sector privado, la Corporación Financiera Internacional²⁷ (CFI), con presencia en todo el mundo, publicó una nota - *El Convenio 169 de la OIT y el Sector Privado* - que trata específicamente sobre el Convenio 169 dirigida a los tomadores de sus préstamos, donde la orientación es que los inversionistas privados deben respetar el derecho a la consulta de los pueblos, si así decide la legislación del país pero la misma nota trata de tranquilizarlos en cuanto al riesgo de que tal medida puede dañar a sus inversiones. “La Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que ‘la consulta es la disposición medular sobre la que se apoyan las demás disposiciones del Convenio’. Sin embargo, la Comisión de Expertos también ha

²⁷ Es una institución del Grupo Banco Mundial. Es la principal institución internacional de desarrollo dedicada exclusivamente al sector privado en los países en desarrollo. Esta definición es de la propia institución, en el enlace https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/multilingual_ext_content/ifc_external_corporate_site/home_es

puntualizado en varias ocasiones que esto no significa que las comunidades indígenas tengan el derecho a vetar proyectos que las afectan” (CFI, 2007, p.6), dice la nota.

Para inversionistas en los países no signatarios del Convenio, la CFI posee su propia norma, que debe ser cumplida por las empresas en el caso de que quieran recursos del banco. Es la Norma de Desempeño 7 sobre pueblos indígenas que no reconoce el derecho de los pueblos de vetar proyectos en sus territorios.

1.9. Consulta: en la caja de herramientas neoliberal

La versión que predominó en el texto final del Convenio 169 está expresada en las afirmaciones de la alta funcionaria de la OIT, Carmen Moreno, referida anteriormente. Ella señala que la prioridad es el proyecto desarrollista de nación. La consulta por lo tanto es un instrumento de buena gobernanza. “Las consultas establecidas en el Convenio 169 no son para ‘transferir’ a los pueblos indígenas el derecho de que ellos decidan acerca de temas de interés nacional. Es un instrumento de buena gobernanza para contribuir con el desarrollo y el crecimiento de los países” (República, sin fecha, 5min20s), sostuvo Moreno.

El término gobernanza, mencionado por la funcionaria de la OIT, nos parece esencial para entender cómo el proyecto neoliberal incorpora la consulta a su caja de herramientas. Para comprenderlo, utilizaremos la argumentación de Garavito (2012) alrededor de su concepto ‘Etnicidad.gov’.

Garavito (2012), así como Bárcenas (2013) y Robinson (2015), apunta la existencia de dos proyectos distintos, aparentemente contradictorios, que constituyen la lógica del avance de la globalización y del capitalismo neoliberal. Garavito ubica esta contradicción más específicamente desde una perspectiva de los conflictos socioambientales, aquellos ligados al acceso, conservación y control de bienes naturales. Uno de los proyectos, según él, es la intensificación de la expansión de la explotación de los recursos naturales y, el otro, es la expansión de la adopción de los Derechos Indígenas por los Estados.

Así lo explica: “A medida que la globalización simultánea de las industrias extractivas y de los derechos indígenas se ha ido intensificando en las últimas dos décadas, los conflictos sobre la explotación de los territorios indígenas se han multiplicado alrededor del mundo” (Garavito, 2012, p.12).

Garavito utilizó el trabajo de David Harvey (2007) para analizar el capitalismo contemporáneo y la importancia que recobraron las industrias extractivistas principalmente en América Latina. Estas industrias tienen como objetivo la expansión hacia lo que Garavito formuló como los “territorios de frontera” (Garavito, 2012), los lugares que todavía no han sido explorados, en este caso, justamente territorios donde está ubicada una gran diversidad de pueblos indígenas y campesinos.

Es justamente en estos espacios donde se registran los conflictos más serios alrededor de la Consulta. Garavito (2012) nombró a estos territorios como “campos sociales minados”. Así lo explica:

En términos sociológicos, se trata de verdaderos *campos* sociales, 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 (Garavito, 2012, p.14).

En este contexto de disputa por el territorio está involucrada una diversidad de actores nacionales e internacionales, empresas transnacionales, Estados, ONGs, órganos internacionales financiadores, pueblos indígenas. Todos estos actores invocan la necesidad de la Consulta.

Uno de los conceptos fundamentales, creados por Garavito, para entender la complejidad y las contradicciones mencionadas es entonces la “Etnicidad.gov”. De acuerdo con el propio autor, “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” (Garavito, 2012, p.28). Garavito creó este término en referencia al término “Etnicidad.Inc”, de Comaroff y Comaroff²⁸, que consiste en ““el proceso de mercantilización de la cultura y la transformación empresarial de la identidad en el que aquél está inserto”” (Comaroff y Comaroff 2009: 20, citado por Garavito, 2012, p.28).

Así el Derecho Indígena crea un sujeto jurídico constituido para supuestamente participar de las decisiones que les afectan – considerando que lo que debe ser decidido es una prioridad que define el Estado. Este proceso transforma los conflictos históricos y colectivos, que están arraigados en la estructura de la sociedad y en las relaciones desiguales entre los diferentes actores, en procesos de negociación.

²⁸ John Comaroff y Jean Comaroff, *Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming*, Duke University Press, 2009, citado por César Rodríguez Garavito, “Etnicidad. Gov”, Bogotá, Dejusticia, 2012.

El foco en estos procesos, de acuerdo con Garavito, acaba recayendo sobre los principios del *debido proceso*, o sea la forma en que se establecen las condiciones ideales de comunicación para garantizar la transparencia de la Consulta. Mientras los problemas reales, como el acceso a la tierra, acaban siendo ofuscados. Estos procesos son construidos como si todos los participantes – empresas, pueblos, Estado - estuvieran en pie de igualdad para decidir.

Es importante aclarar que el sufijo “.gov”, utilizado por el autor, no significa gobierno pero sí gobernanza. Entonces el concepto “Etnicidad.gov” habla respecto al paradigma de gobernanza. Así, es una forma de gobernar, en tiempos de globalización neoliberal, cuyo 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” (Garavito, 2012, pp. 30-31). En este sentido, sostiene Garavito: “El encaje entre consulta y gobernanza explica la facilidad con la cual la figura de la CPLI fue incorporada en la caja de herramientas del neoliberalismo (...)” (Garavito, 2012, p.43).

Otro elemento que, según Garavito, es fundamental para entender los motivos por los cuales las empresas e incluso los órganos de financiamiento internacionales también respaldan y exigen en sus reglamentos la implementación de la Consulta es que la propia Consulta incorporó en su texto el discurso del desarrollo económico. “En el mismo Convenio 169, la dimensión de derechos humanos de la CPLI [Consulta Libre, Previa e Informada] está inserta en la matriz económica del ‘proceso del desarrollo’ (...), la CPLI pasó a ser una pieza clave de los ajustes discursivos con los que el proyecto desarrollista fue reeditado y reexportado a escala global” (Garavito, 2012, pp.43-44).

La guatemalteca Mónica Mazariegos Rodas (2016) va en la misma línea de Garavito y sostiene que la consulta posee un “pecado original” (Rodas, 2016). Eso porque desde su inicio hubo una articulación dentro de “un esquema de ‘consensos’ (más bien hegemónicos), dentro de cuyos márgenes es imposible disentir del modelo de desarrollo” (Rodas, 2016, p.232). Así la consulta hace parte de la “gramática neoliberal y de un marco de ‘gobernanza’ que se adapta fácilmente a las estrategias y al *soft law*, no sólo de organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, sino de las propias corporaciones y su discurso de responsabilidad social” (Rodas, 2016, p.232).

En síntesis, “la juridización de las reivindicaciones y los conflictos étnicos, (...) [la] Etnicidad.gov, está dominada por un tipo específico de legalidad: la del paradigma de la gobernanza que, como Santos ha sostenido, es la matriz política de la globalización neoliberal” (Garavito, 2012, p.32). Y la consulta es, para Garavito, la forma paradigmática de la ‘Etnicidad.gov’.

En este sentido, la consulta aparece como “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)” (Garavito, 2012, pp. 46-47). Y sostiene que este tipo de multiculturalismo y consulta “predomina en muchos de los países latinoamericanos que se han unido a la ola del constitucionalismo multicultural y el etnodesarrollo, sin que ello haya implicado enfrentar las causas estructurales de la exclusión de los pueblos indígenas ni crear formas de participación con poder de decisión (Sieder 2002)” (Garavito, 2012, p. 47).

1.10. Un paréntesis: nuevo ordenamiento jurídico en la globalización

Pensando entonces en algunas de las afirmaciones del ex funcionario de la OIT, Lee Swepston, cuando explica la lógica que predominó en el texto final del Convenio 169 – “Querrían [los pueblos indígenas] determinar el curso del desarrollo cuando les afectaba en vez de participar en el curso del desarrollo’ o ‘No se les impone, se trabaja con ellos” (Pro169, sin fecha, 8min01s) – y la evaluación de Garavito de que el régimen jurídico neoliberal reconoce los derechos culturales al mismo tiempo que niega el control de los recursos necesarios para garantizarlos, se nos hace necesario entender la lógica que rige este ordenamiento jurídico global en el cual está inserto el Convenio 169. Para ampliar los márgenes de nuestro análisis y la comprensión de este ordenamiento, nos remitimos a la teoría de Hardt y Negri (2012), haciendo uso, específicamente, de su categoría Imperio y del despliegue de su compleja y tan polémica obra²⁹.

Pero antes de desarrollar nuestra argumentación, me parece oportuno retomar el

²⁹ La complejidad de su obra viene de su enfoque ampliamente interdisciplinario. Trata de los aspectos económicos y políticos del poder global en conformación, sin dejar de analizar el dominio de este poder en la vida social en su totalidad. ‘Imperio’ suscitó y ha suscitado inúmeros debates y críticas principalmente desde los autores que parten de la perspectiva del ‘Estado fuerte’. A pesar de que no es objetivo de esta tesis hacer una crítica a la obra Imperio, menciono algunos autores que van en esta dirección y tratan importantes debates con Hardt y Negri: Boron (2002), Rush (2003), Bonnet (2002), Petras (2001).

tercer elemento – ordenamiento jurídico supranacional-, que nos propusimos a analizar, desde un contexto de reconfiguración de un sistema interestatal hacia un orden, todavía en transformación, que se ha configurado como supranacional. En apartados anteriores ya analizamos dos de estos elementos importantes para este trabajo: la cuestión del Estado y de los organismos supranacionales. Ahora me detendré en el tercer aspecto de esta reconfiguración, como ya había mencionado, que es el (3) ordenamiento jurídico supranacional, de donde justamente se desprende el Convenio 169.

El punto de partida es la teoría propuesta por Robinson de las dos generaciones de reformas – la política y la económica –, que enmarcan el proceso de globalización a partir de 1970. El autor admite que existe un cambio en la producción de reglamentos y ordenamientos jurídicos, a partir de cambios económico estructurales, como ya hemos visto. Hardt y Negri (2012) igualmente reconocen que, con la constitución todavía en curso de un poder global, ha habido un cambio en la base de la producción económica y en la producción del reglamento jurídico supranacional. Sin embargo, retomo a Hardt y Negri (2012) porque, como ya he mencionado en el inicio, trabajan con más profundidad la lógica de los reglamentos jurídicos supranacionales, de modo que el mismo Robinson utiliza sus teorías para explicar puntos fundamentales de este nuevo orden, como veremos en lo que sigue. Es importante no olvidar y subrayar que los tres autores apuntan tendencias de un mundo en transformación.

Aclaremos algunos puntos de convergencia y otros de divergencia entre las teorías de Robinson y Hardt y Negri. Así como Robinson, los autores consideran que el ordenamiento jurídico supranacional se desprende de organizaciones supranacionales. “Estos elementos constitutivos globales están distribuidos en un amplio espectro de cuerpos (en Estados-nación, en asociaciones de Estados-nación y en organizaciones supranacionales de toda índole)” (Hardt y Negri, 2012, p. 483).

Ellos conciben que es posible establecer una relación entre “este amplio espectro de cuerpos”, a pesar de parecer totalmente dispersos. Si se hace una observación más analítica, dicen ellos, se encontrarán “matrices que delimitan horizontes relativamente coherentes dentro del desorden de la vida jurídica y política global. Cuando analizamos las configuraciones del poder global en sus diversos cuerpos y organizaciones, podemos reconocer una estructura” (Hardt y Negri, 2012, pp.483-484).

Esta conformación se da, según ellos, de forma piramidal: “En el angosto pináculo de la pirámide hay una súper potencia, los Estados Unidos (...). Aún dentro de este primer tercio y mientras la pirámide se ensancha levemente, se encuentra un grupo

de Estado-nación que controla los principales instrumentos monetarios globales” (Hardt y Negri, 2012, p.484). Estos Estados hacen parte de organismos como G-7, G-20, entre otros. Un segundo tercio de la pirámide es compuesto, por ejemplo, “por las redes que han extendido a través del mercado mundial las grandes empresas capitalistas transnacionales” (Hardt y Negri, 2012, p.484). En este nivel también están los Estados, son ellos “filtros del flujo de circulación global y reguladores de la articulación del mando global” (Hardt y Negri, 2012, p.485). El tercer nivel de la pirámide, más amplio, “está conformado por grupos que representan los intereses populares en el ordenamiento de poder global” (Hardt y Negri, 2012, p.485). Entonces es de esta estructura que sale efectivamente la reglamentación del orden global.

Lo que sostienen los autores es que la constitución de este orden global está estrechamente vinculada a un ordenamiento jurídico supranacional, ya que este orden global se expresa como una formación jurídica. Por ello, para Hardt y Negri, este nuevo orden no se sostiene solamente por la fuerza, se sostiene principalmente por esta base de reglamentos, que adoptan los países por su propia voluntad. Por eso argumentan ellos que este orden global, que ellos nombran Imperio, “no establece ningún centro de poder y no se sustenta en fronteras o barreras fijas” (Hardt y Negri, 2012, p. 14).

Otro punto de congruencia es en lo que respecta a los cambios del rol de los Estados y su relación con los organismos supranacionales. En este sentido, Robinson cita a la obra de Hardt y Negri para explicarlo: “La función del Estado-nación fue cambiando de la formulación de políticas nacionales a la administración de políticas formuladas mediante las instituciones supranacionales” (Robinson, 2002, p. 118). Y en nota de pie de página dice: “Michael Hardt y Antonio Negri puntualizan: ‘Mediante la contemporizadora transformación de la ley supranacional, el proceso de constitución imperial tiende en forma directa o indirecta a penetrar y reconfigurar la ley doméstica de los Estados-nación, y por tanto la ley supranacional sobredetermina la ley doméstica (2000,17)’” (Robinson, 2007, p. 118). Así como Robinson, los autores no consideran que los Estados desaparecieron o van a desaparecer, pero que sí asumen otras funciones dentro de la lógica global.

Una diferencia entre los autores es que, mientras Robinson considera que este sistema de organizaciones supranacionales, es decir, este poder u orden global, constituye lo que considera un Estado supranacional, Hardt y Negri lo consideran dentro de lo que llaman Imperio. Para Hardt y Negri “si tuviéramos que permanecer dentro del marco conceptual del derecho clásico nacional e internacional, nos sentiríamos tentados

de decir que lo que se está formando es un casi Estado supranacional. Sin embargo, esta no nos parece una caracterización fiel de la situación” (p.84). ¿Por qué llamar ‘imperio’? “Sobre este punto, la respuesta es clara: contrariamente a lo que sostienen los últimos defensores del nacionalismo, el imperio no es estadounidense (...). No, el imperio es simplemente capitalista: es el orden del ‘capital colectivo’” (Negri, 2001), o sea es el orden del capital en la fase de globalización, es el poder supranacional que se constituye.

Robinson hace referencia y reconoce la importancia de la noción de capitalismo global como Imperio. Así lo dice “(...) nuevos modos de dominación política, asociados con la globalización, conducen hoy a un ejercicio más ‘cuidadoso’ (dispersado) del poder en la sociedad global – en lo que Michael Hardt y Antonio Negri (2000) parecen acertar con su noción de capitalismo global como imperio sin centro” (Robinson, 2007, p. 190).

No es mi objetivo agotar la discusión teórica sobre cuál término es más conveniente para esta realidad, Imperio o Estado supranacional. Reconozco que hay puntos de encuentro y desencuentro³⁰ cuando los autores analizan el orden global en conformación, que para los tres se configura como un poder descentralizado, flexible y en redes. Lo que es importante para este trabajo es recuperar algunos puntos importantes de congruencia entre las dos teorías, como ya fue mencionado, para avanzar en el entendimiento del contexto del Convenio 169 como un ordenamiento jurídico supranacional.

En este sentido, los tres consideran que ha habido cambios en los ordenamientos supranacionales en este proceso de constitución del poder global; que este ordenamiento se sujeta a organismos supranacionales que determinan las agendas políticas y económicas de los Estados-nación y, por ello, los Estados ocupan una nueva función en este contexto y no es que desaparezcan. Además, los tres reconocen el papel fundamental de la ONU en el proceso de creación de estas normativas supranacionales. Sin embargo, a diferencia de la perspectiva de Hardt y Negri (2000), el análisis de Robinson (2007 y 2015) pone mayor énfasis en la perspectiva económica del proceso de transición, sin desconsiderar los cambios políticos y de reglamentos que están en curso.

Hardt y Negri recibieron críticas por su análisis del ordenamiento jurídico

³⁰ Uno de estos aspectos es el acento económico que da Robinson al proceso de transición que vivimos hoy. Ya Hardt y Negri son categóricos en afirmar que en la economía global “la creación de la riqueza tiende aún más hacia lo que llamaremos la producción biopolítica, la producción de la vida social misma, un proceso en el cual cada vez más lo económico, lo político y lo cultural se superponen e invierten recíprocamente” (p.16).

supranacional, acusados de ser demasiados formalistas³¹ e idealista en el sentido de que esta realidad no existe. Obviamente por ser una obra muy compleja y por tratar de una realidad en constitución hay puntos en su obra que les falta explicar empíricamente. Una de estas sentencias que parece ser demasiado filosófica, idealista o hasta generalista es la siguiente afirmación que hacen: “El Imperio puede concebirse como una república universal” (Hardt y Negri, 2012, p. 268).

Sin embargo, partiendo de la realidad del análisis de este trabajo, es innegable que los ordenamientos supranacionales, en especial los ordenamientos jurídicos supranacionales, existen y que impactan los territorios. En este sentido, considero que sus pensamientos traen aportes para entender los caminos que siguen estos reglamentos y cuáles son sus mecanismos o, por lo menos, sus planteamientos ayudan a comprender hacia dónde apunta la tendencia de estos mecanismos, ya que se trata de un proceso de transición sin un fin previsible, como subrayan los mismos autores.

Seguimos entonces con la caracterización del ordenamiento jurídico supranacional en tiempos de globalización³², propuesto por ellos. Considerando que estamos viviendo un período de transición, los autores toman como referencia la teoría del sistema-mundo y mencionan el rechazo que parte de sus teóricos sostienen a las teorías sobre globalización. “(...) Prestar la debida atención a las dimensiones universales o universalizadoras *ab origine* del desarrollo capitalista, no debería impedirnos observar la ruptura o la transformación que experimentan hoy la producción capitalista y las relaciones globales de poder” (Hardt y Negri, 2012, p.34). De acuerdo con ellos, los procesos de globalización son realidad y “son una fuente de definiciones jurídicas (...)” (Hardt y Negri, 2012, p.34).

Uno de los puntos fundamentales de esta transición que genera el cambio en el ordenamiento jurídico es la cuestión de la soberanía. Para Hardt y Negri, existe una “declinante soberanía de los Estados-nación y su creciente incapacidad para regular los intercambios económicos y culturales” (p. 14). De modo que la soberanía “ha adquirido una forma nueva, compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos por una única lógica de dominio (...)” (Hardt, Negri, 2012, p.14)³³. Y estos

³¹ Boron (2002).

³² Otras de las críticas que se hace muy comúnmente a su trabajo es que abordan la lógica del poder global sin llevar en consideración las fuerzas de las luchas contra este poder. Los autores en diversas partes de su obra dejan claro que su objetivo es entender la lógica del Imperio. Los autores ya anunciaron que están trabajando en un segundo volumen de Imperio, dedicado a las cuestiones de la lucha contra el poder global.

³³ Para entender mejor la diferencia que los autores hacen entre soberanía del Estado-nación (imperialismo) y soberanía global (imperio), que está en conformación, los cito. Es importante observar que Robinson hace la misma

organismos, hasta cierto punto, delimitan los márgenes de acción de los Estados-Nación, en el sentido de que se ven sujetos - ya sea a través de la deuda, de las cuotas de mercado, o por las políticas ambientales o de seguridad - a los lineamientos de estos entes supranacionales.

La legitimación del poder global, propuesta por Hardt y Negri, no puede ser impuesta puramente con sanciones o por la vía militar, como hasta entonces ocurría. La legitimidad se logra, según los autores, como ya hemos mencionado, principalmente con la constitución de un orden jurídico global.

De modo que el principal cambio se da en los siguientes términos: “El derecho internacional siempre debió ser un proceso negociado, contractual, entre partes externas (...). Hoy, el derecho implica un proceso institucional interno y constitutivo (Hardt y Negri, 2012, p. 291). Es decir, hoy “las redes de acuerdos y asociaciones, los canales de mediación y resolución de conflicto y la coordinación de las diversas dinámicas de los Estados están institucionalizados dentro del imperio” (Hardt y Negri, 2012, p. 291).

Así existe “una nueva noción del derecho o, más bien, una nueva inscripción de la autoridad y un nuevo diseño de la producción de normas e instrumentos legales de coerción que garantizan los contratos y resuelven los conflictos” (Hardt y Negri, 2012, p.35). Entonces la transición se da desde una ley internacional tradicional, “definida por contratos y tratados, a la definición y constitución de una nueva soberanía, de un poder mundial supranacional (Hardt y Negri, 2012, p.35). Este derecho supranacional tiende a penetrar en las leyes nacionales de los Estados. “Por lo tanto, el derecho supranacional sobredetermina decisivamente el derecho doméstico” (Hardt y Negri, 2012, p.47).

En este escenario, la ONU ocupa un papel central, según los autores. “La ONU funciona como una bisagra en la genealogía de las estructuras jurídicas, desde las internacionales hasta las globales. (...) este proceso de legitimación solo es efectivo en la medida en que transfiera el derecho soberano a un centro supranacional real” (Hardt y Negri, 2012, p.26).

distinción cuando explica la diferencia entre ‘internacionalización’ y ‘transnacionalización’, como ya hemos explicado anteriormente. “La soberanía del Estado-nación fue la piedra angular de los imperialismos que construyeron las potencias europeas a lo largo de la era moderna. No obstante, lo que hoy entendemos por ‘imperio’ es algo por completo diferente del ‘imperialismo’. Las fronteras definidas por el sistema moderno de Estados-nación fueron fundamentales para el colonialismo y la expansión económica europeos: las fronteras territoriales de la nación delimitaban el centro del poder desde donde se ejercía el dominio sobre los territorios extranjeros externos, a través de un sistema de canales y barreras que alternativamente facilitaban y obstruían los flujos de producción y circulación. El imperialismo fue realmente una extensión de la soberanía de los Estados-nación europeos más allá de sus propias fronteras. El tránsito al imperio se da a partir del ocaso de la soberanía moderna. En contraste con el imperialismo, el imperio no establece ningún centro de poder y no se sustenta en fronteras o barreras fijas. Es un aparato descentrado y desterritorializador de dominio que progresivamente incorpora la totalidad del terreno global dentro de sus fronteras abiertas y en permanente expansión” (Hardt, Negri, 2012, pp.14-15).

1.11. No se les impone, se trabaja con ellos

Regresando y retomando lo que empecé a mencionar en el apartado anterior, algunas de las afirmaciones del ex funcionario de la OIT, Lee Swepston, cuando explica la lógica que predominó en el texto final del Convenio 169 – *‘Querrían [los pueblos indígenas] determinar el curso del desarrollo cuando les afectaba en vez de participar en el curso del desarrollo’* o *‘No se les impone, se trabaja con ellos’* – y la evaluación de Garavito (2012) de que el régimen jurídico neoliberal reconoce los derechos culturales al mismo tiempo que los niega, se nos hace necesario entender el mecanismo que rige este ordenamiento jurídico global en el cual está inserto el Convenio 169, a partir de la teoría de Hardt y Negri (2012).

Lo que nos parece importante entender para este trabajo es la caracterización que los autores hacen de la lógica de funcionamiento de este ordenamiento jurídico supranacional. Se fundamenta en una lógica de incluir las diferencias y no de excluirlas o eliminarlas. Pero incluir no significa darles autonomía, como veremos. Va en sintonía con lo que decía el ex funcionario de la OIT, sobre la lógica del Convenio 169: *no se les impone, se trabaja con ellos*. Entonces, según los autores, la lógica del derecho supranacional opera en tres etapas - inclusiva, diferencial y administradora. Entonces el triple imperativo del poder global, expresado en el ordenamiento jurídico, es incorporar, diferenciar y administrar.

En la primera etapa, inclusiva, “a todos se les da la bienvenida, todos pueden ingresar a través de sus fronteras, independientemente de la raza, el credo, el color, el género, la orientación sexual, etc” (Hardt y Negri, 2012, p. 314). En este primer momento “logra la inclusión universal dejando de lado las diferencias inflexibles o inmanejables que, por lo tanto, podrían dar lugar a conflictos sociales” (Hardt y Negri, 2012, p. 314).

En la segunda fase – la diferencial – “implica la afirmación de diferencias aceptadas dentro del espacio del imperio” (Hardt y Negri, 2012, p. 315). Los autores ejemplifican con el caso de los Estados Unidos. En el país, “muchas promociones oficiales del multiculturalismo implican la glorificación de las diferencias étnicas y culturales tradicionales bajo el paraguas de la inclusión universal. En general, el imperio no crea diferencia. Toma lo que ya existe y lo utiliza a su favor” (Hardt y Negri, 2012, p. 315).

En el tercer momento, a la diferenciación “habrá de sucederle la administración y jerarquización de estas diferencias en una economía general de dominio” (Hardt y Negri, 2012, p. 316). En la administración el objetivo es integrar los conflictos “no imponiendo un aparato social coherente, sino controlando las diferencias” (Hardt y Negri, 2012, p. 524).

Entonces, “‘divide y triunfas’ no es en realidad la formulación más exacta de la estrategia imperial. La mayoría de las veces, el imperio no crea división sino que, más bien, reconoce las diferencias existentes o potenciales, las ensalza y las administra dentro de una economía general de mando” (Hardt y Negri, 2012, p. 318).

1.11.1. El triple imperativo y el Convenio 169

En sus más de dos décadas de vida, la Consulta Indígena “se ha convertido en la institución central de la regulación transnacional de los derechos indígenas” (Garavito, 2012, p. 49). Si utilizamos el concepto de triple imperativo del poder global como herramienta teórica para analizar el Convenio 169, encontraremos sentido en la propuesta teórica de Hardt y Negri. Pensemos en las prerrogativas incorporar, diferenciar y administrar, retomando elementos que ya hemos mencionado del convenio.

La prerrogativa del Convenio 107 de la OIT, que precede el Convenio 169, era integrar a los indígenas en la sociedad, en el Estado-nación, con el fin de diluir sus diferencias y especificidades culturales, de visión de mundo, sus formas de existir y subsistir. El Convenio 169 supera esta visión³⁴. Este era un punto en que todas las partes involucradas en el proceso de constitución del Convenio – Estados, organizaciones de empleadores y empleados, y los movimientos indígenas – estaban de acuerdo. El nuevo instrumento jurídico incorpora a los pueblos indígenas al Estado de derecho pero como sujetos – o sea deja de tratarlos como personas incapaces que deben ser tutelados por el Estado. Reconoce los derechos de los pueblos – incluso sobre sus propios territorios -, con base en su diferencia, o sea, reconoce e incorpora su diferencia en la base legal.

Una vez reconocida y respetada la diferencia, ¿cómo administrarla? Consideramos que la consulta, como una ‘herramienta de gobernanza neoliberal’

³⁴ Es fundamental observar la importancia del trabajo de organizaciones y movimientos indígenas que actuaron, y actúan, en nivel global para se llevar a cabo este cambio.

(Garavito, 2012), puede jugar este papel en el sentido de cómo fue aprobada en el texto del convenio. No es por menos que fue uno de los dos puntos que más generó debates en el momento de preparación de dicho convenio.

El doble pilar – autodeterminación y consentimiento –, como exigían los pueblos indígenas, no fue respetado. La consulta como un espacio de participación prevaleció. Regresan a la mente los dos señalamientos del ex funcionario de la OIT que venimos mencionando: *Ellos no querían participar del desarrollo, querían decidir sobre el desarrollo en sus territorios* y *No se les impone, se trabaja con ellos*. Al fin, se debilita la herramienta, transformándola en un instrumento y en un espacio de gobernanza. Por tanto, administra la diferencia.

1.11.2. El reto

Como hemos advertido en diversos momentos de este trabajo, nuestro objetivo en este Primer Acto ha sido buscar elementos que nos ayuden a comprender cómo la consulta ha sido pensada desde los ordenamientos jurídicos supranacionales y cómo estos organismos globales intentan establecer esta herramienta. Sin embargo, sabemos que en la práctica las disputas y las tensiones se dan de forma mucho más compleja.

La tensión que relatamos en el proceso de constitución del Convenio 169 se reproduce hasta hoy en la práctica. Es como también lo reconoce Garavito (2012): “En la práctica (...) resurge a cada paso la tensión característica de la *eticidad.gov*, entre la legalidad de la gobernanza (centrada en el *procedimiento* de la consulta, como expresión de la libertad contractual entre partes supuestamente iguales) y la legalidad de los derechos indígenas (...) [derecho a la autodeterminación]” (Garavito, 2012, p.47). Y el resultado de esta tensión puede llegar a uno de los dos extremos, mencionados por Garavito, pero entre ellos existen muchas posibilidades.

En el Segundo Acto y Tercer Acto de este trabajo es nuestro objetivo investigar cómo las consultas indígenas se concretan en dos territorios indígenas latinoamericanos. En este sentido consideramos que, para este análisis, el triple imperativo de Hardt y Negri puede ayudarnos como herramienta teórica a encontrar elementos para entender este proceso. Así que, uno de los caminos por donde adentraremos será comprender hasta qué punto la lógica ‘incorporar, diferenciar y administrar’ presente en el Convenio 169 como herramienta de ordenamiento supranacional, como ya hemos analizado, se

manifiesta en el proceso de su concreción en los territorios, llevando en consideración el poder de acción de los pueblos y otros actores involucrados en el proceso.

2. INTERLUDIO: Convenio 169, en juego la cuestión de la tierra

2.1. Ayer y hoy: los indígenas y la tierra

La cuestión indígena está asociada a la tierra. No habrá otro camino para resolver el problema indígena sino por la construcción de su autonomía, lo que implica necesariamente la autonomía de su territorio. Este es un análisis de Mariátegui (2010) hecho en 1928, sin embargo hasta hoy sigue siendo una ecuación sin resolución y fuente de conflictos.

¿Cómo se resolvería esta cuestión? Para el autor no basta una solución que tenga sus orígenes en el ideario liberal. La cuestión no será resuelta con el simple fraccionamiento de la tierra. No basta una solución individualista de transformar a los indígenas en pequeños propietarios. Para el autor, el problema de la tierra solo se resolverá reconociendo su carácter comunal, característico de la propia forma de organizarse de los indígenas.

Esta es una pelea que sigue siendo trabada por los pueblos indígenas. En los trabajos preparativos del Convenio 169 la cuestión de la tierra – junto con la cuestión de la autodeterminación de los pueblos – fue el tema que más generó controversias y discordancias entre los tres sectores participantes de los trabajos – trabajadores, empleadores y Estados, y los movimientos y organizaciones indígenas, como invitados. Es un punto fundamental para que la autodeterminación de los pueblos sea garantizada.

En el texto final, los artículos que van del 13 al 19 tratan de la tierra y territorio. El artículo 14, por ejemplo, reconoce “los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”. Sin embargo, dos puntos fueron de extrema controversia en los trabajos de preparación del Convenio: la cuestión de los recursos del territorio y de la inalienabilidad de la tierra. En los trabajos preparatorios del Convenio, la defensa de los movimientos indígenas fue que los recursos son de los pueblos y que las tierras deberían ser inalienables. Sin embargo hubo resistencia de los Estados y de los empleadores.

En términos de los derechos sobre los recursos de los territorios, el Convenio

respetar la propiedad de los Estados sobre ellos. El Artículo 15 acabó determinando: “1. (...) el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados (...)”. Durante los trabajos, un representante indígena sostuvo que la consulta no era garantía de la autodeterminación de los pueblos y que, por lo tanto, no garantizaría el derecho de los recursos para los pueblos. Además, el texto final determina que “los pueblos interesados deberán participar *siempre que sea posible* en los beneficios que reporten tales actividades (...)”.

En relación con la inalienabilidad de la tierra, el Artículo 17 determina que “2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad”. Sobre el ‘traslado’ de los pueblos de sus tierras, el Artículo 16 determina en su párrafo 1 que los “pueblos no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan”, pero, contradictoriamente, en su párrafo 2 determina que “cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados”.

Así, en lo que respecta a los dos puntos más delicados sobre la tierra y el territorio, el texto final del Convenio 169 abre espacio para que los recursos sean explotados por no indígenas y que las tierras sean alienables. En caso de que los indígenas no estén de acuerdo, el permiso fue condicionado a la consulta. Sin embargo como analizamos en la primera parte de este trabajo, y como señaló un representante de los pueblos durante los trabajos preparatorios, la consulta, como fue determinada en el Convenio, no significa necesariamente la autodeterminación de los pueblos.

Como bien señala Mariátegui (2010) el conflicto por la tierra enmarca la constitución de Latinoamérica desde la época colonial. Los sistemas de dominación que pesaron y pesan sobre los pueblos están directamente relacionados con el conflicto por la tierra y sus recursos. En este sentido, se nos hace necesario rescatar algunos

elementos del proceso histórico que relacionan la cuestión indígena y de la tierra, tanto en Brasil como en México, ya que la consulta indígena está directamente relacionada con la cuestión del conflicto por la tierra y sus recursos. Este rescate lo haremos de forma condensada, abordando con más detalles la fase de intensificación de los procesos de transnacionalización, es decir la fase neoliberal del capitalismo, que empieza a dibujarse con la crisis de la década de 1970, desde donde se desprenden cambios fundamentales en la función del Estado en estos países. Estos cambios también se hacen presentes en la relación indígena-tierra, desde la normatividad generada a partir del Estado, bajo orientaciones de organismos supranacionales. Esta perspectiva es fundamental para ubicar y comprender el Convenio 169 desde un contexto de disputa y conflicto por la tierra.

2.2. Brasil-México: los indígenas y la tierra

Abordaremos en lo que sigue algunos de los elementos históricos importantes de Brasil y México en lo que respecta a la cuestión indígena y la tierra, desde una perspectiva del sistema-mundo. A partir de un análisis más detallado de la relación indígena-tierra en cada país (en el Anexo 1 de este trabajo se puede verificar aspectos de esta relación en Brasil y, en el Anexo 2, de México) extraemos, en este apartado, elementos de similitud y diferencias entre ellos, a fin de proporcionar las bases históricas mínimas para comprender, en un segundo apartado, la reconfiguración que empieza a dibujarse con la crisis de 1970 en cada uno de los países. En este segundo momento, abordaremos entonces con más detalle y separadamente la situación en México y Brasil, a partir de las reconfiguraciones generadas con la crisis de 1970.

Empezamos por el período de la colonización, cuando estos territorios empiezan a ser incorporados a la economía mundial moderna, cuyo centro en aquel momento era Europa, ocupando el lugar del Oriente. Tanto en Brasil como en México hubo un reconocimiento por parte de las coronas Portuguesa y Española del carácter originario de los pueblos y del derecho sobre sus territorios. En México, especialmente en Oaxaca, los territorios indígenas fueron en gran medida mantenidos, justamente por las características de la explotación económica española, que utilizó en su beneficio la propia organización social y económica de los indígenas, como el caso de la producción de la cochinilla en Oaxaca. En Brasil, en la práctica, la regla fue desconsiderar este

reconocimiento jurídico y someter a los indígenas al desplazamiento de sus tierras y al trabajo esclavo; esto porque, de manera general, las formas de organización económica y social de los indígenas no interesaban a la explotación económica que desarrollaron los portugueses.

La independencia de los países se da en el mismo período, en la primera mitad del siglo XIX. Los procesos fueron distintos. En México ocurrieron revueltas, en Brasil fue un acuerdo en el cual el hijo del rey de Portugal, el príncipe Don Pedro I, proclama la independencia y se vuelve emperador de Brasil. Si los procesos de independencia tuvieron un carácter distinto, en el período que sigue a la independencia de los países se generaron efectos semejantes para los pueblos indígenas.

En ambos países fue un período de reformas liberales que tuvieron como uno de los blancos principales las tierras de uso común, las tierras reconocidas como sociales, las tierras públicas, los baldíos en México, las *devolutas*, en Brasil. Es decir hubo un proceso de privatización de las tierras (en Brasil con la Ley de Tierras, en México con la Ley de Baldíos). En los dos países el objetivo fue desconocer las propiedades de uso común o de carácter social y reglamentar las tierras en pública o privada, promoviendo un proceso de privatización sin precedentes.

Además, en este mismo periodo, hubo un intento, basado en los ideales que fundamentaron la Revolución Francesa y la independencia de los Estados Unidos, de transformar a todos – indígenas y no indígenas – en ciudadanos de las naciones todavía en formación, constituyéndose bajo un marco jurídico basado en derechos constitucionales individuales. Estas reformas respondían a un contexto internacional de expansión del capital en su fase liberal, bajo el dominio imperialista de Inglaterra.

Sin embargo, los rumbos tomados por los dos países son diferentes y, muy probablemente, esta diferencia se relaciona con las distintas maneras como respondieron los pueblos a las reformas. En México, ocurrieron más revueltas en este período que en tres siglos de colonización (Roux, 2005). Las revueltas desembocaron en la Revolución mexicana, que desencadenó un proceso de reforma agraria, cuyo objetivo no fue el fin de la propiedad privada pero sí la restitución de tierras a los campesinos e indígenas (Roux, 2005). En México, por sus procesos históricos, la expansión del capitalismo solamente fue posible porque incluyó a los sectores sociales que históricamente tuvieron cierta autonomía, como los campesinos y los pueblos indígenas (Roux, 2005). Los indígenas también fueron reconocidos como pueblos, así como lo eran en la época de la colonización.

En Brasil no hubo la intensidad de estas revueltas. Las reformas liberales se intensificaron a lo largo de las décadas del siglo XX – sea en gobiernos populistas, militares, de tinte izquierdista o democrático. Eso significó mantener el carácter público o privado de la tierra, además se registró un proceso de acumulación sin precedentes de las tierras – al contrario de México -, y el exterminio de muchos pueblos indígenas, como se relata por diversos documentos oficiales del propio gobierno.

En Brasil, si en un primer momento la iglesia era la encargada de la tutela de los indígenas, después el propio Estado trató de crear instituciones para tutelarlos que, en verdad, tenían la función de desaparecerlos, sea físicamente o como pueblos. Los indígenas siempre fueron considerados como incapaces. Las tierras destinadas a ellos siempre fueron restringidas por el Estado y tuteladas por él. Obviamente, muchos pueblos, principalmente en la Amazonia, lograron vivir al margen de esta tutela. Con la Constitución de 1988, estos mismos órganos cambiaron de perspectiva y pasaron a buscar, constitucionalmente y en teoría, la defensa de los Derechos Indígenas y de sus territorios.

En México, en la práctica, no hay una correspondencia entre pueblos indígenas y una tenencia específica de la tierra. Los pueblos, en gran medida, lograron mantener a lo largo de la historia sus territorios, sus usos y costumbres y lengua, sea en los ejidos, en las comunidades o en propiedades privadas. No tuvieron que ser necesariamente ‘sellados’ como indígenas para obtener sus tierras y lograr vivir como pueblos que son. La tutela del Estado hacia a los pueblos indígenas en México no ocurrió en la misma proporción de Brasil, donde se les asignaba pequeñas dimensiones de tierras, muchas de las cuales significaban, y todavía significan, el desplazamiento de sus verdaderos territorios.

Lo cierto es que, en los dos países, hubo una política de exterminio y de asimilación de los pueblos; y en cada país los indígenas establecieron estrategias de lucha y sobrevivencia en estos contextos. En Brasil, el hecho de que los indígenas y sus tierras hayan sido incorporados a los ciclos económicos impuestos por los colonizadores, y después por el Estado nacional, hizo que fueran exterminados, desaparecidos o confinados en pequeños espacios de tierras, dentro de una estructura agraria que se fue configurando históricamente por grandes latifundios. En México, especialmente en Oaxaca, igualmente hubo la política de exterminio y asimilación de los pueblos, sin embargo, los españoles, a diferencia de los portugueses, utilizaron estructuras de producción de los propios pueblos para incluirlos en su sistema de

explotación. Eso, de alguna forma, les confirió la posibilidad de la manutención de estructuras mínimas necesarias, como la tierra, para la reproducción de sus modos de vida. Además, la Revolución Mexicana, pese todas las contradicciones que compone este proceso histórico, permitió una mayor redistribución de las tierras, realidad que nunca se concretó en Brasil – a pesar de las reformas estructurales todavía hoy en México la mayoría de sus propiedades posee carácter social.

En este contexto histórico, principalmente a partir de la década de 1980 en los dos países, se empieza a consolidar por la vía jurídica importantes cambios, como el reconocimiento cultural y la diversidad de estos pueblos, lo que implica también cambios en cómo el Estado y las organizaciones supranacionales pasan a abordar la cuestión de la tierra, como veremos en lo que sigue.

2.2.1. Brasil: transformaciones a partir de la crisis de 1970

Antes de abordar la cuestión indígena y la tierra en la fase de la intensificación de la transnacionalización en Brasil – que se teje sobre las bases de una herencia histórica de despojo de los indígenas y de concentración extremada de la tierra en manos de terratenientes -, haremos una rápida contextualización de la inserción del Estado brasileño en este escenario de globalización.

Si en el orden mundial el análisis va en el sentido de que después de las Guerras Mundiales se dibujaron en el escenario mundial Estados de bienestar social y que a partir de la década de 1970 existe una crisis de estos Estados, en Brasil este proceso posee una configuración particular. En el país lo que hubo fue la crisis de un Estado desarrollista, encarnado en gobiernos militares (1964-1985), que habían logrado simplemente la ampliación del mercado interno de trabajo y de consumo (Behring, 2003), lejos de configurar un Estado de bienestar.

Con la crisis económica y con el avance de las consideradas fuerzas democráticas en el inicio de la década de 1980 se inició un proceso hacia a lo que se considera la democratización del país, que culminó en 1985, con la salida definitiva de los militares de la presidencia de la República.

A pesar de que la crisis del capitalismo se había instalado mundialmente por lo menos desde la década de 1970, el proceso de construcción de un proyecto neoliberal en Brasil solamente se sostuvo a partir de la década de 1990. Presiones de los organismos

supranacionales no faltaron hacia el gobierno brasileño para la concreción de dicho proyecto, sin embargo hubo “dificultad de sostener distintos intereses de diversas fracciones del capital hasta entonces presentes en el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI)” (Filgueiras, 2006, pp. 180-181).

Muy resumidamente, de acuerdo con el mismo autor, el proceso de implementación del proyecto neoliberal en Brasil puede ser caracterizado por tres momentos principales, desde el inicio de la década de 1990. Un primer momento “bastante turbulento, de ruptura con el MSI e implementación de las primeras acciones concretas de naturaleza neoliberal” (Filgueiras, 2006, p. 186), con el gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Collor de Mello empieza a insertar el país en un orden económico global, bajo la lógica neoliberal, también lo hace desde el punto de vista ambiental. En su gobierno se empieza a establecer una “extensa pauta ambiental, en consonancia con la globalización de las cuestiones ambientales y la nueva utopía del desarrollo, ahora vestido de sustentable” (Souza Lima, 2015, p. 442). La “primera señal dada para los actores globales (*global players*) fue la demarcación de la extensa tierra de los indígenas Yanomami, en la frontera con Venezuela” (Souza Lima, 2015, p. 442). La otra señal fue el hecho del país recibir y preparar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ECO 92)³⁵, realizada en Rio de Janeiro, en junio de 1992.

Un segundo momento fue la “ampliación y consolidación del nuevo orden económico-social neoliberal (primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso [1995-1998]) (Filgueiras, 2006, p. 186). Y un tercer momento, “una fase de ajuste del nuevo modelo, en la cual se amplió y consolidó la hegemonía del capital financiero en el interior del bloque dominante (segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) y de Luiz Inacio Lula da Silva [hasta nuestros días]) (Filgueiras, 2006, p. 186).

La prevalencia de este proyecto que promovió, de acuerdo con el recetario de las agencias de inversión supranacionales, la apertura de la economía, la brutal disminución de gastos públicos en sectores considerados sociales y un intenso proceso de privatizaciones de empresas y servicios públicos significó la “transnacionalización de

³⁵ En este contexto se consolidaron acuerdos direccionados para la protección de los bosques de Brasil, llegaron recursos internacionales y “un verdadero ejercicio pastoral de la cooperación técnica internacional para el desarrollo de las agencias de la administración pública, volviendo posible la reorganización del sector ambiental del Estado brasileño, (...) posibilitando nuevos contornos y nuevas prácticas y dando lugar, en especial después de 1994, a un área socioambiental en estrecha articulación con las redes de ONGs” (Souza Lima, 2015, p. 442).

los grupos económicos nacionales y su fortalecimiento en el interior del bloque dominante, además de profundizar (...) la subordinación creciente de la economía brasileña a los flujos internacionales de capital” (Figueiras, 2006, p. 183).

Además de las reformas económicas, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se llevó a cabo la reforma del propio aparato del Estado, en un plan llamado Plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado, de 1995, acorde al paradigma neoliberal. El objetivo era volver la administración pública brasileña más eficiente, en los moldes de la administración gerencial de las grandes empresas, con vistas a “(...) aumentar su ‘gobernanza’, es decir, su capacidad de implementar de forma eficiente políticas públicas (MARE, 1995, p. 11), obviamente políticas neoliberales. Además, el plan previó la adopción de mecanismos de participación social en la gestión pública.

La reforma del Estado y de su aparato hacía parte de la estrategia de insertar el país en una dinámica supranacional; también componía el recetario de los organismos supranacionales la gestión más eficiente de las políticas neoliberales, con la construcción de espacios de participación social en el ámbito del Estado, la llamada ‘gobernanza’ (Banco Mundial, 1997), como ya hemos visto.

Este fue el escenario perfecto con las condiciones ideales para implementar, en el ámbito de la cuestión de la tierra, el modelo de Reforma Agraria de Mercado (RAM)³⁶, ideado por el Banco Mundial. “Para viabilizar tales objetivos el Banco Mundial ha promovido desde 1990, de un lado, la constitución de un entramado institucional de administración de tierras y, de otro, la implementación de un modelo de acceso a la tierra, alternativo a la reforma agraria” (Carvalho, 2010, p. 419)³⁷.

La RAM es uno de los aspectos de la política agraria del Banco Mundial adoptada por el gobierno brasileño. Aquí citamos otros aspectos, de acuerdo con Carvalho (2010): a) como prioridad máxima, estimular las relaciones de arrendamiento; b) potencializar las relaciones de compra y venta de tierras; c) acelerar y profundizar los derechos de propiedad de las tierras colectivas o estatales; d) acelerar y profundizar la privatización de tierras públicas o comunales. Y aquí hacemos énfasis al ítem c), que nos interesa para el análisis de las tierras indígenas en la Amazonía, como veremos con

³⁶ De acuerdo con Mendes y Sauer (2006), la reforma agraria era considerada por los gobiernos con orientación neoliberal como anacrónica. La lógica del Banco Mundial era la distribución de la tierra por medio de la “transacción mercantil entre trabajadores y propietarios como mecanismo más eficiente para distribuir tierra, aliviar la pobreza y dinamizar los mercados de tierra (Banco, 1995)” (p. 176).

³⁷ La experiencia brasileña con los programas orientados por el modelo de Reforma Agraria de Mercado “es la más importante en el escenario internacional. En ningún país se gastó tanto o se contrató tal volumen de préstamos para financiar la compra de tierras como en Brasil (...)” (Mendes y Sauer, 2006, p. 202).

más detalles adelante.

Llevándose en consideración las dos generaciones de reformas en el contexto de la expansión del capital en su fase neoliberal, propuesta por Robinson (2015), paralelamente a la reestructuración neoliberal que hemos analizado en Brasil, se abre en 1987 una Asamblea Nacional Constituyente en el Congreso Nacional de la República, con la finalidad de elaborar la Constitución brasileña, conocida como la Carta Ciudadana; aprobada en 1988, establece diversos mecanismos de participación³⁸ social, dentro del propio aparato del Estado.

La construcción de la Constitución fue un momento de movilización de los diferentes sectores de la sociedad brasileña para influir en la Constituyente, sea de los sectores más conservadores, sea de los movimientos sociales. No fue distinto con los movimientos indígenas y organizaciones de derechos indígenas³⁹. Después de mucha discusión fue aprobado en el texto Constitucional, de 1988, el derecho indígena sobre sus tierras, además fue superada la idea de integración de los pueblos indígenas a la sociedad brasileña, o sea, el indígena pasaba a ser respetado legalmente en su diferencia. Se reafirmó la necesidad de la demarcación (en este momento el Estado decía haber 518 tierras indígenas en todo el país y que deberían ser reglamentadas), estableciendo el plazo de cinco años para que el Estado las reglamentara, algo que no fue cumplido totalmente.

El periodo que sigue a la Constitución de 1988 configúrase como la tercera⁴⁰ fase del indigenismo en Brasil, considerado por el antropólogo e indígena Gensem

³⁸ Es interesante observar que, en el caso de las políticas indigenistas, hubo intensa “intervención pedagógico-civilizatoria de la cooperación internacional para el desarrollo de los indígenas y de agentes gubernamentales, estableciendo la necesidad de “capacitar” a todos para que aprendiesen a ‘participar’ democráticamente de los variados foros [de participación]” (Souza Lima, 2015, pp. 442-443).

³⁹ Fernandes (2015) relata resumidamente como fue la participación de los movimiento indígenas: “Durante la Asamblea Constituyente, los movimientos estaban representados por la Unión de las Naciones Indígenas (UNI) y con aliados como la Asociación Brasileña de Antropología (APA), la Comisión Pro-Indio (CPI) y el Concejo Indigenista Misionario (Cimi), articulados para que los derechos de los pueblos indígenas fuesen asegurados por la nueva Constitución (...), [en este sentido] presentaron propuestas de emenda popular (...). El gobierno de Sarney [José Sarney], bajo tutela militar, vigiló los movimientos e intentó impedir, de acuerdo con documentos secretos del Consejo de Seguridad Nacional brasileño, que las reivindicaciones de los pueblos indígenas fuesen constitucionalizadas” (p. 150). Además, “la UNI coordinó en 1986 la realización de un ‘Programa Mínimo de los Derechos Indígenas en la Constituyente’ previendo el ‘reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como primeros habitantes de Brasil’, la ‘demarcación y garantía de las tierras indígenas’, el ‘usufructo exclusivo, por los pueblos indígenas, de las riquezas naturales existentes en el suelo y subsuelo de sus territorios’ y el ‘reconocimiento y respeto a las organizaciones sociales y culturales de los pueblos indígenas con sus proyectos de futuro, además de la garantía de la plena ciudadanía (UNI, 1987)” (Fernandes, 2015, p. 150).

⁴⁰ El primer período Baniwa (2012) considera como *Indigenismo Gubernamental Tutelar*, “tuvo duración de un siglo y se caracterizó por la creación y fuerte presencia del SPI” (p.207). El segundo período fue caracterizado por el autor como *Indigenismo No Gubernamental*, “que tubo su inicio en 1970 e se caracterizó por la introducción de dos nuevos actores: la iglesia católica renovada y las organizaciones civiles vinculadas a sectores progresistas de la academia (...). A partir de 1970 surgieron varias organizaciones no gubernamentales de apoyo a los indígenas, quebrando el monopolio del Estado” (208). Baniwa (2012) sostiene que “la experiencia de alianza constituyó en el periodo más

Baniwa (2012) como el período del Indigenismo Gubernamental Contemporáneo. “Ocurre la dilatación de la relación del Estado con los pueblos indígenas, con la creación de diversos órganos en varios ministerios con actuación junto a los pueblos indígenas (...)” (p.209). Se multiplican consejos participativos nacionales, estatales y municipales, vinculados al Estado, para debatir y proponer políticas públicas en relación con la salud, la educación, la cultura indígena. Además, “órganos públicos y agencias multilaterales, cada vez más, pasan a establecer relaciones políticas y operacionales directamente con las comunidades” (p.209). Si en 1970 no había ninguna organización indígena reconocida, en 2001, sostiene el indígena, ya eran 347 solamente en la Amazonia.

Sin embargo, todo este proceso camina con muchas fragilidades, como admite Baniwa. Una primera cuestión - que merece un estudio más profundo, pero que no es objetivo de este trabajo - es si estos espacios de participación social realmente son espacios que garantizan la autonomía⁴¹ de los pueblos, ya que muchos movimientos - no solamente indígenas - acaban debilitando la fuerza de los pueblos en los territorios; segundo punto es que los pueblos son llevados a discutir cuestiones como salud y educación indígenas en el ámbito del Estado y son sometidos a su lógica y, de cierta forma, tienen que aprender los códigos de su lenguaje; tercer punto es que estos espacios de participación en la mayoría de la veces son utilizados por empresas, Estados, Organizaciones no Gubernamentales y agencias multilaterales para legitimar sus acciones y políticas; cuarto punto es que sí les crean espacios de participación, les reconoce sus derechos culturales y de autonomía, pero en la práctica no se les garantizan las condiciones materiales para esta reproducción, es decir, el control efectivo sobre sus tierras y territorios, una lucha que es histórica como hemos visto.

En los casos en los cuales los pueblos logran que sus tierras sean regularizadas por el Estado, ellas continúan perteneciendo al Gobierno Federal, quedando a los indígenas solamente el usufructo de ellas. Además, inmediatamente a la reglamentación se instalan centro de salud, escuela y una asociación indígenas en su territorio, bajo la lógica del Estado. Es decir, los territorios y los pueblos pasan a ser reconocidos y son

rico de lucha y de aprendizaje de los movimientos indígenas. La lucha era hecha partiendo de las aldeas, pasando por los municipios, estados, Brasilia (la capital del país) y por las principales capitales del mundo” (p. 209).

⁴¹ De acuerdo con estudio del investigador Souza Lima (2015), el sentido de la ‘participación’ fue cambiando. “De un sentido eminentemente político y enmarcado por la búsqueda de autonomía en el diálogo con las agencias de gobierno, la participación indígena se ha convertido en una presencia de carácter técnico, burocrático y por veces figurativo (...). Este progresivo cambio ha sido enmarcado por numerosos momentos de tensión y conflicto” (Souza Lima, 2015, p. 444).

incorporados, respetando su diferencia cultural, a la cancha donde el Estado busca ser el árbitro del juego.

En una asamblea⁴² de los Munduruku en 2017, uno de sus líderes recordó lo que les dice un funcionario de la Funai en el día que les entregó los documentos de reglamentación de la Tierra Indígena Munduruku. “Pidió que todos protegiesen [el documento]. Según él, es preciso que todos cuidasen de forma cariñosa, porque es difícil hacer cualquier tipo de proyecto sin organización jurídica”.

Así que, una forma de administrar la diferencia está expresada en el ‘consejo’ del funcionario de la Funai – realmente creo que fue dado con muy buenas intenciones. Es decir, legalizarse es tornarse existente para el Estado y para la sociedad occidental y, a partir de entonces, es posible obtener vínculos con las ONGs, el Estado y con los mecanismos de cooperación⁴³, quienes, generalmente, establecen las condiciones de estos vínculos. Sin embargo, no hay que olvidarse que este es el único marco jurídico con que cuentan los indígenas para tener una mínima garantía sobre la reproducción de su vida.

2.2.1.1. Lo de hoy: la cooperación y la gobernanza

Pese a todas las condiciones mencionadas y la carga histórica de exterminio y despojo que traen estos pueblos, casi veinte años después de la Constitución de 1988 la cantidad de tierras indígenas regularizadas tuvo un aumento sorprendente. De acuerdo con estudio realizado por Montanari (2012), si hasta 1988 apenas 14% de las tierras indígenas habían sido regularizadas, en 2007 este porcentaje aumentó a 90.5%⁴⁴.

⁴² Documento accedido el 19 de junio, en http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/resposta_usina_teles_pires_audiencia_publica_set_2017.pdf

⁴³ No es objetivo de este trabajo profundizar el tema de las asociaciones indígenas responsables por bajar recursos. Solamente es importante mencionar, que se evaluó diferentes relatos de reuniones de las comunidades indígenas en los cuales se observa la preocupación respecto a tal estructura, en el sentido de que podría estar generando divisiones en el pueblo.

⁴⁴ De acuerdo con datos de la Funai, en 1980 se consideraba la existencia de 300 tierras reconocidas (41 millones de hectáreas); en 1988, 518 tierras (74,5 millones de hectáreas); 2007, 611 tierras reconocidas (106,5 millones de hectáreas). Se reconocía estas tierras pero no necesariamente estaban regularizadas por el Estado. Datos más recientes de la Funai demuestran que son 745 (siendo 54 reservas indígenas; 567 tierras tradicionalmente ocupadas [de estas 440 totalmente regularizadas]; 118 tierras tradicionalmente ocupadas [en proceso de estudio, la primera fase de la regularización]; 6 tierras con restricciones de uso e ingreso de personas, para la protección de pueblos indígenas totalmente aislados. Estas tierras representan por lo menos 118,3 millones de hectáreas, lo que representa cerca de 13% del territorio brasileño. La variación del número de tierras indígenas al largo de las décadas ocurre porque nuevos territorios fueron siendo añadidos con el tiempo, resultado de la lucha de los pueblos y de la acción de órganos del gobierno.

La mayor parte de las tierras indígenas están en la Amazonia. En el mismo estudio, Montanari (2012) sostiene que, solamente en esta región, son más de 400 áreas, representando 21,67% del territorio amazónico y 98,61% de la extensión de todas las tierras indígenas del país. Las demás tierras están distribuidas por las regiones Nordeste, Sudeste, Sul y el estado de Mato Grosso do Sul. Una explicación para esta situación es que “la colonización fue iniciada por la Costa, lo que provocó embates directos contra la población indígena, causando enorme reducción de esta población y desocupación de tierras, que hoy están en manos de propiedad privada” (Montanari, 2012, p. 136). En consecuencia, en estas regiones – donde está el centro industrial, económico y financiero del país y grandes concentraciones poblacionales -, existen tierras indígenas muy pequeñas y regularizadas con mucha dificultad. Específicamente en la Amazonia, considerando el estudio de Montanari (2012), en 1998, 14% de las tierras indígenas estaban regularizadas y, en 2009, este porcentaje subió a 88.64%⁴⁵.

Este porcentaje, que puede ser considerado una anomalía en la historia de los indígenas en Brasil, solamente fue posible por la implementación del Proyecto Integrado de Protección a las Poblaciones y Tierras Indígenas de la Amazonia Legal (PPTAL), que se llevó a cabo entre 1993 y 2008, resultado de una cooperación internacional con financiamiento del Banco Mundial, del grupo de los 7 países más ricos del mundo (G-7) y de los gobiernos alemán y brasileño. Uno de los objetivos formales del proyecto fue ayudar al gobierno brasileño a cumplir la meta de la Constitución de 1988, que preveía la reglamentación⁴⁶ de las tierras indígenas hasta cinco años tras su proclamación.

⁴⁵ A pesar del gran número de regularizaciones y demarcaciones de las tierras indígenas, la gran mayoría de ellas posee presencia de no indígenas. Baines (2001) sostiene que no hay un estudio sobre las formas y grados de invasión, pero estimase que cerca de 85% de las tierras están invadidas por personas y empresas que extraen minerales preciosos, como el oro; obras de generación de energía eléctrica, principalmente las grandes hidroeléctricas; estradas y ferrovías; invasiones de hacendados; mega plantaciones de monocultivos, como la soya, etc.

⁴⁶ Es importante señalar que, en Brasil, el proceso de reglamentación de tierras no estuvo solamente en el ámbito de las tierras indígenas. Para citar un ejemplo, en el área de lo que se llama Amazonia Legal fue implementado el *Terra Legal*, un programa para reglamentar, en beneficio de propietarios privados, tierras públicas federales en la Amazonia, bajo la orientación del Banco Mundial que promovió en todo el mundo lo que se llamó de ‘reforma agraria impulsada por el mercado’. El objetivo del programa es reglamentar alrededor de 60 millones de hectáreas. En la ocasión de la presentación de resultados del programa en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Terra y Pobreza, en 2016 en Washington, bajo el tema “Intensificación de la Gobernanza Responsable de la Tierra”, el representante brasileño, Eduardo Oliveira, declaró: “Debido a las innovaciones que el *Terra Legal* está produciendo, entramos en el circuito internacional de la gobernanza de la tierra. Esto nos permite compartir experiencia pero también la captación de recursos, con el objetivo de modernizar, simplificar y acelerar los procesos de reglamentación, ofreciendo transparencia a la gobernanza de tierras en la Amazonia Legal. Queremos tornar la legalidad más atractiva que la ilegalidad”. Fuente: <https://alfonsin.com.br/programa-terra-legal-em-debate-na-conferencia-do-banco-mundial/>, accedido en 2 de julio de 2020.

Un antropólogo⁴⁷ relata la situación de la época: “Mientras los antropólogos tenían recursos hasta para hospedarse en hoteles durante los estudios para la demarcación en las regiones amazónicas; los antropólogos que trabajaban en tierras indígenas en el resto del país, tenían que hacer sus trabajos a base de ‘militancia’, porque para ellos no había recursos. Todas las atenciones e intereses estaban volteados para la Amazonia” (Comunicación personal, 2019).

El PPTAL formaba parte de un proyecto mayor, el Programa Piloto Internacional de Protección de los Bosques Tropicales en Brasil (PPG7), que se extendió por todos los Estados brasileños con selva amazónica. El programa integraba acciones para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo regional sostenible establecidos en la Agenda 21 de la Conferencia del Medio Ambiente y Desarrollo, ocurrida en Rio de Janeiro en 1992.

Como relata Kohlhepp (2018), el PPG7 surgió de una primera propuesta del gobierno alemán presentada en la conferencia mundial de G-7 realizada en 1990, en Houston. El borrador del programa fue preparado por el gobierno brasileño con el apoyo del Banco Mundial y del G-7. En Ginebra, en diciembre de 1991, fueron votadas las modalidades de concepción, financiamiento y ejecución del mismo. La coordinación del programa fue conferida al Banco Mundial. “Estas medidas deberían auxiliar no solamente el financiamiento de políticas, pero también en el contenido de la reorientación de la política regional de desarrollo de la Amazonia (...)” (Kohlhepp, 2018, p. 312). Una comisión científica internacional considerada independiente, cuyos 11 miembros fueron propuestos por el Banco Mundial, por los países del G7 y también por el gobierno brasileño, con base en su *expertise* sobre la Amazonia, tuvo la función de consultoría durante todo el programa. El Banco Mundial creó una oficina propia para el proyecto en Brasilia. El valor total del proyecto fue de US\$ 463 millones.

Además de la regularización de las tierras, el programa tenía otros subprogramas. “Los subprogramas se concentraron en el fomento de la producción sostenible, en la implementación de áreas protegidas, en el fortalecimiento de las instituciones públicas, en la investigación científica y en la cooperación con organizaciones de la sociedad civil” (Kohlhepp, 2018, p. 312).

Solo para darse una idea de la dimensión del PPG7, citaremos las líneas de algunos de sus subprogramas, siendo que muchos de ellos tenían el objetivo de

⁴⁷ El antropólogo pidió no ser identificado.

desarrollar acciones que posibilitasen un reordenamiento territorial de la Amazonia y políticas de manejo de recursos naturales, todo bajo el discurso del desarrollo sostenible. El subprograma Ciencia y Tecnología financió por lo menos 100 proyectos de investigación de ecología tropical, estudios aplicados sobre ecosistemas de la Amazonia, la idea era conocer la diversidad de la región. Otro subprograma, Política de Recursos Naturales, trabajó la idea de dividir el territorio amazónico en zonas económico-ecológicas como un instrumento político para la racionalización de la ocupación del espacio, ordenación del territorio y de la gestión de la tierra para la ejecución de planos regionales de desarrollo sostenible. El subprograma Manejo de Recursos Naturales y Unidades de Conservación sostenía acciones en el sentido de promover, por ejemplo, la instalación de reservas extractivistas y ‘corredores ecológicos’. El subprograma dedicado al manejo sostenible de los bosques. De acuerdo con Kohlhepp (2018), teniendo en vista el aumento del consumo nacional e internacional de la madera de ley, de 2%, en 1989, para 8% en 1995, era importante el “fomento de métodos innovadores en la economía forestal” (Kohlhepp, 2018, p.319). Además, el proyecto financió el desarrollo de un sistema de datos georreferenciados para las tierras indígenas del proyecto como una herramienta de mapeo y monitoreo. La intención era extender el sistema para todas las tierras indígenas de Brasil.

De acuerdo con los estudios de Kohlhepp (2018), específicamente en relación con el PPTAL, fueron demarcadas 115 áreas, lo que corresponde a 40 millones de hectáreas. Además, 70 nuevas áreas también fueron sometidas a estudios de identificación y definición de fronteras, dando las condiciones para que tales áreas fuesen demarcadas en el futuro. El proyecto también ayudó a crear metodologías y una estandarización para la demarcación. Fueron 22 estudios para elaboración y revisión de las normas técnicas de la Funai.

Los efectos tanto del PPG7 como del PPTAL merecen estudios todavía, como bien mencionan diferentes científicos que trabajaron en el proyecto. Obviamente no es el tema de este trabajo, pero es importante mencionar que hay líneas de pensamiento que consideran que el PPG7 tuvo desempeño pionero en lo que respecta a programas de cooperación ambiental internacional, “uno de los ejemplos más bien sucedidos en el dominio de la ecología de los trópicos (...)” (Kohlhepp, 2018, p.327) y que proporcionó una transferencia de conocimiento de países del primer mundo para ONG’s, pueblos y órganos del gobierno brasileño. Para otras líneas, lo que pasó fue una búsqueda de reordenamiento territorial de la Amazonia, dentro de una política global de

mercantilización de la naturaleza, bajo un discurso de desarrollo sostenible. El estado de Acre, por ejemplo, que hace frontera con Perú y Bolivia, se ha vuelto mundialmente conocido como uno de los Estados con las políticas más desarrolladas en términos de proyectos conservacionistas, direccionados para el mercado de carbono y gobernanza forestal.

En nuestro punto de vista, coincidimos con la segunda línea de pensamiento. Lo que buscan los Estados y los organismos de cooperación internacional, bajo un discurso de protección y de conservación, es incorporar a la legalidad los territorios y la naturaleza, que antes los Estados no habían alcanzado, para poder administrarlos - no por casualidad, el gobierno nombra esta región como 'Amazonia Legal'⁴⁸, es decir, los bosques necesitan ser conservados para ser explotados.

Obviamente esta lógica no es la única que enmarca los mecanismos de dominación del territorio amazónico. Nuevas formas se mezclan con antiguas estrategias, como el exterminio físico de la selva y de los pueblos indígenas, al mando de hacendados y ganaderos o explotadores de metales preciosos y madera. Sin embargo, lo que buscamos en este trabajo es entender estas nuevas formas.

En lo que respecta específicamente al PPTAL, sería casi irracional en la realidad brasileña que uno se posicione contra las demarcaciones de tierras indígenas, ya que es la única herramienta con la cual cuentan los pueblos para garantizar mínimamente sus territorios.

Sin embargo, empecé a cuestionar la lógica y los efectos de la demarcación cuando puse en perspectiva la realidad brasileña con la oaxaqueña. Eso pasó cuando presencié la reacción de mi amigo oaxaqueño - lo mismo que menciono en el inicio de este trabajo - al participar de una manifestación del pueblo Guarani, en la Avenida Paulista, el principal centro financiero de Brasil, en São Paulo.

Los Guarani, en este momento, demandaban del Estado la ampliación de sus tierras indígenas y la demarcación de nuevos territorios. Entonces, el oaxaqueño (de madre zapoteca y padre mixteco), no podría creer que la demanda era tener una tierra demarcada y, de cierta forma, bajo tutela del Estado. Para él, a partir de sus referencias oaxaqueñas, eso no era autonomía. La amenaza siempre existiría. Esta posición es justificada si partimos de la perspectiva de que ningún proceso de autonomía puede

⁴⁸ Lo que se considera Amazonia Legal incluye la totalidad de los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins, además de parte de los estados de Mato Grosso y Maranhão, abarcando 59% de la totalidad del territorio brasileño.

estar garantizado bajo tutela del Estado, ya que el Estado es una forma del capital, como ya analizamos desde la perspectiva de Holloway (2017).

A pesar de que todavía faltan estudios⁴⁹ para entender realmente los efectos de la regularización de las tierras en estos últimos 20 años, algunos autores ya empiezan a observar y analizar situaciones en las cuales el Estado, las empresas y los organismos supranacionales se benefician del hecho de que la tierra tenga un ‘dueño’ y de estar incluida dentro de una ‘legalidad’ susceptible de negociación.

El antropólogo Stephen Baines (2001), que realiza desde hace décadas investigaciones con diversos pueblos en la Amazonia, sostiene que “apresurar la regularización de las tierras indígenas en la Amazonia tiene por objetivo principal la ‘reglamentación’ de la implementación de grandes proyectos de desarrollo regional que inciden e incidirán en estas tierras” (p. 48).

La estrategia es, teniendo las tierras reglamentadas, generar mecanismos que permitan que las empresas actúen legalmente y, si es posible, que les permitan entrar “en acuerdos (...) con los líderes indígenas para proveer indemnizaciones y programas asistenciales a cambio de la explotación de los recursos naturales” (Baines, 2001, p. 50). De modo que “se pretende crear caminos para la explotación de recursos minerales e hídricos en tierras indígenas ‘dentro de la ley’” (Baines, 2001, p. 50), bajo un discurso de desarrollo sostenible y de respeto a la determinación de los pueblos.

Como ejemplo, el autor menciona el caso del pueblo Waimiri-Atroari, en el estado de Rondônia, con el cual el investigador trabajó durante muchos años. De acuerdo con él, el grupo minero Paranapanema, que tenía intereses de explotación de minerales que afectaban sus tierras, hizo acuerdos con sus líderes. “Sirvió como precursor para el planeamiento de estrategias para la implementación ‘regularizada’ de grandes proyectos de desarrollo en tierras indígenas en la Amazonia” (Baines, 2001, p. 48).

Además, el autor sostiene que hubo durante la formulación de la Constitución de 1988 un “fuerte *lobby* de las empresas mineras lideradas por el Grupo Paranapanema. Este *lobby* consiguió, en el texto constitucional, abrir la minería en tierras indígenas a las empresas privadas” (Baines, 2001, p. 48), pero el tema todavía no fue reglamentado por una legislación complementaria, lo mismo vale para la explotación de los recursos hídricos para generación de energía en tierras indígenas. Antes de 1988, la explotación

⁴⁹ Consideramos fundamental y urgente estos estudios ya que la movilización de los pueblos está direccionada para la ejecución de este instrumento y es la única alternativa legal para garantizar sus territorios.

de minerales en tierras indígenas estaba restringida a empresas estatales y a la extracción de minerales estratégicos.

Existen varios proyectos de ley en tramitación en el Congreso para eso, de diferentes líneas. Actualmente, en el gobierno de Jair Bolsonaro, está en debate un proyecto de iniciativa del propio gobierno federal que libera la extracción minera en las tierras indígenas, como veremos más adelante.

2.2.1.1.1. El caso del pueblo Munduruku

Siguiendo la línea de argumentación que considera que existe una relación entre el reconocimiento de las tierras indígenas – y de los pueblos - y la utilización de recursos y mecanismos para administrarlas, mencionaremos rápidamente el caso de la Tierra Indígena Munduruku, en el estado del Pará, cuya reglamentación de la tierra ocurrió en 2014, después de mucho trabajo y lucha del pueblo. La Tierra Indígena Munduruku consta en la lista de tierras indígenas que recibió apoyo del PPTAL, de acuerdo con un estudio (PPTAL, 2005) de evaluación del proyecto.

El pueblo Munduruku está organizado administrativamente en diferentes tierras indígenas, a lo largo del río Tapajós. La ocupación tradicional de este pueblo es lo que se considera el alto y medio Tapajós. En el medio Tapajós, los indígenas ocupan las proximidades del río Jamaxim, donde están las tierras indígenas Sawré Muybu, Sawré Apompu, Sawé Juybu, tierras en proceso de identificación; y las proximidades de la ciudad de Itaituba, donde están las reservas indígenas Praiado Mangue y Praia do Índio, ya homologadas. En el alto Tapajós, ocupan los ríos que forman el Tapajós, el río Juruena y Teles Pires, y sus afluentes ríos de las Tropas, Kabitutu, Kururu, Crepori y Cadairi, en las tierras indígenas Sai Cinza, la Munduruku, la Kayabi y la Apiaká-Kayabi, todas ellas regularizadas.

Aquí rescataremos entonces el caso de una de estas tierras, la Tierra Indígena Munduruku. La Compañía Hidroeléctrica Teles Pires – una de las cuatro construidas en el mismo río Teles Pires – empezó su operación en 2016 e impactó directamente la tierra indígena, violando, según los propios indígenas, los derechos a su modo de vida, a sus creencias y causando daños ambientales irreversibles. Los indígenas relatan violentas perturbaciones espirituales causadas por la destrucción de lugares sagrados. Esta destrucción trae, de acuerdo con sus costumbres, trágicas consecuencias para la

vida en las aldeas. Existen varios documentales y entrevistas en los cuales indígenas ofrecen sus palabras en declaraciones desoladoras, otras con rabia.

La lucha contra la empresa se entabló – a través de acciones judiciales pero también por acciones directas como manifestaciones y ocupación del local de las obras - por el pueblo antes, durante la construcción de la hidroeléctrica y continúa hasta hoy, ya con la hidroeléctrica en funcionamiento.

Fueron incontables los momentos de confrontación. Aquí retomaremos uno de ellos, iniciado con la remoción de urnas funerarias de los antepasados Munduruku por la empresa, descubiertas durante excavaciones de las obras en 2010. Por una coincidencia los indígenas supieron de las urnas solamente en 2013, cuando empezaron la lucha por rescatarlas y por una retractación por parte de la empresa. Hoy la casa de máquinas de la hidroeléctrica ocupa el lugar sagrado.

La remoción, según la empresa, fue hecha de acuerdo con los reglamentos legales brasileños, sin embargo representa para los indígenas una violación a sus costumbres y creencias. En un documento dirigido a la empresa, así lo expresan:

Nuestros *pajés* [líderes espirituales] están oyendo los lamentos de los espíritus después de la destrucción de Karobixexe y Dekuka'a. Somos obligados a visitarlos y calmarlos (...) No es la Compañía Hidroeléctrica Teles Pires que hace el “rescate”, como ella dice. Ella movió nuestro lugar sagrado y retiró las urnas de allá en silencio, escondida, mintiendo más una vez. Pero nosotros descubrimos y vamos a cobrar de la empresa esa obligación de llevarnos hasta allá, porque es ella la culpable por la tristeza de nuestros espíritus ancestrales (...) Ustedes ya vieron que nosotros no somos “pueblo de papel”. Si es necesario regresaremos al cantero de obras (...) para cobrar de las empresas y del gobierno todo lo que robaron de nosotros (Manifiesto Munduruku, sin fecha, párr. 3-4).

Después de muchas controversias, en julio de 2017, se firmó un acuerdo entre los Munduruku, Ministerio Público Federal y la empresa para la realización de una audiencia para discutir el tema. El acuerdo fue logrado porque los Munduruku ocuparon el local de obras de la hidroeléctrica *São Manoel*, que también afectaría a los indígenas.

La audiencia fue programada para septiembre del mismo año, en una aldea de los indígenas. La empresa no asistió y se justificó – y su justificación fue aceptada basada en las leyes brasileñas - con un documento enviado al Ministerio Público. En lo que respecta al pedido de retractación exigido por los indígenas, así lo contestó la empresa en la página 2 del referido documento:

Cabe reiterar la inexistencia de fundamento fáctico o jurídico para el objeto de la referida reunión, cual sea: ‘pedido formal de disculpas’ por el desplazamiento de

urnas funerarias, una vez que la empresa viene siguiendo estrictamente los procedimientos previstos en la legislación vigente y en absoluta transparencia en relación a las comunidades, al Ministerio Público Federal, a la Funai y al Iphan [*Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional*] (Companhia Hidroelétrica Teles Pires, 2017, p.5).

En el documento la empresa relata con detalles todas las medidas tomadas para el retiro de las urnas y los posteriores procedimientos, todos bajo orientación de los órganos del gobierno encargados del tema. Ya con relación al destino dado a las urnas, la empresa dijo que el destino sería dado de acuerdo a las orientaciones del Estado. Al fin, se firmó un acuerdo de compromiso con el Museo de Historia Natural de Alta Floresta (en el estado de Mato Grosso), que pasaría a guardar el material. Así que la empresa alegó que las urnas fueron rescatadas y catalogadas y, tras orientaciones del Iphan, en consonancia con el Ministerio Público Federal, fueron mantenidas en el museo bajo guardia de la propia empresa. Hasta julio de 2017, los Munduruku no sabían del paradero de las urnas. La solicitud de los indígenas de regreso de los materiales a sus tierras fue ignorada.

En lo que respecta a la indemnización, la posición de la empresa fue que la exigencia estaba en “absoluta falta de fundamento y hasta de razonabilidad y proporcionalidad (...) acuérdesse, las referidas urnas fueran identificadas, rescatadas y mantenidas protegidas en el ámbito del regular proceso de legislación ambiental acompañado por el Iphan, no habiendo que considerar cualquier acto ilícito” (Companhia Hidroelétrica Teles Pires, 2017, p.3).

Además, la empresa se exime de cualquier responsabilidad y la transfiere al Poder Público, ya que es él quien hace las reglas del juego: “Más una vez, parécenos que el descontento de la comunidad está dirigido al modelo previsto en la legislación, punto en relación con el cual no cabe posicionamiento de la empresa, sino del poder público” (Companhia Hidroelétrica Teles Pires, 2017, p.4).

La empresa justificó que lleva a cabo un Plan Básico Ambiental Indígena para minimizar los impactos sobre las comunidades, cumpliendo así las exigencias de los órganos competentes del Estado. Entre las acciones de las empresas están: promoción de actividades que fortalezcan la agricultura de subsistencia tradicional de las comunidades, asistencia técnica, talleres, distribución de semillas, y hasta la donación de ‘casas de harina’, casas con equipos para la transformación de la yuca en harina, una de las bases de la alimentación de los Munduruku. Las acciones de la empresa le

ganaron el certificado 'sello verde', en la categoría Gestión Socioambiental Responsable, concedido por el reconocido 'Premio Chico Mendes'.

Así que, después de años sin obtener disculpas y sin indemnización, los indígenas resolvieron la cuestión de las urnas funerarias por la acción directa. En diciembre de 2019, en la madrugada del día 25, un grupo de 70 indígenas, liderados por la Asociación de Mujeres Munduruku y por *pajés* del pueblo, ocuparon el museo y se quedaron por dos días. Sin respuesta, los indígenas resolvieron rescatarlas. El museo, para ellos, no era lugar para los restos mortales de sus antepasados. Así que las llevaron y las abrigaron en sus propias tierras.

Es cierto que los indígenas lograron las urnas, pero la violación a su lugar sagrado, los impactos en la vida espiritual del pueblo y en la forma de su subsistencia nunca serán remediados, además de todos los impactos ambientales que significó y todavía significa la obra. Es decir, los indígenas lograron recuperar los restos mortales de sus antepasados, y es cierto que la empresa tuvo trabajo en los embates con los indígenas, pero también es verdad que la empresa hizo lo necesario para echar a andar la hidroeléctrica, todo dentro de los límites establecidos por los reglamentos de los órganos estatales, constituidos bajo un discurso de resguardar a los territorios y a los pueblos indígenas.

Otro punto es que la empresa no hizo la Consulta Indígena, sin embargo, aún así, estuvo dentro de las reglas, ya que un juez decidió liberar a la empresa de hacerla, ya que una paralización de las obras, según él, significaría daños económicos y para el orden del país. La seguridad jurídica de la obra estaba garantizada, tenía el respaldo de la ley.

Así que la consulta, se podría decir, acaba siendo uno de los referentes jurídicos utilizados por las empresas y el Estado para tratar de la cuestión indígena en los territorios a ser explotados. Hacerla o no hacerla, dentro de la ley (como fue el caso de la decisión del juez por la no necesidad de hacerla en una lógica de priorizar intereses económicos), da igual en términos de la seguridad jurídica de los emprendimientos. En ambos casos, se garantiza la gobernanza del capital. Esta es una forma de "administrar la diferencia" (Hardt y Negri, 2012).

2.2.2. México: transformaciones a partir de la crisis de 1970

Antes de abordar propiamente las transformaciones en lo que respecta a los

pueblos y la tierra, traemos de forma breve algunos elementos para comprender el proceso de inserción del Estado mexicano en la fase neoliberal de expansión del capital, de profundización de los procesos de transnacionalización, ya que los cambios que nos interesa estudiar son promovidos, así como en Brasil, por este Estado que se reconfigura bajo el nuevo orden transnacional.

En consonancia con la reestructuración global, en México la reestructuración del capital, intensificada a partir de 1990 con Salinas de Gortari, se llevó a cabo a partir de algunos ejes centrales. De manera general, podemos citar, basados en el trabajo de Roux (2005), algunos de estos ejes: a) la reorganización de los procesos productivos y la debilitación de las relaciones laborales; b) la incorporación de la tierra “en la lógica del intercambio mercantil privado y establecimiento de garantías jurídicas para la creación de asociaciones mercantiles y para el flujo de inversiones capitalistas en el campo” (p. 228); c) privatización de bienes y servicios públicos; d) integración “subordinada al proyecto hemisférico estadounidense, que comprende no solo la dimensión económica-productiva expresada en el Nafta (North America Free Trade Agreement)” (p. 228).

Surgió una nueva hegemonía económica asociada a la emergente élite financiera, “dejando en el camino a la vieja burguesía industrial del México de los cuarenta y cincuenta, y a los pequeños empresarios y propietarios agrarios” (Roux, 2005, p. 229). En un corto espacio de dos años de gobierno de Salinas de Gortari surgieron “111 asociaciones estratégicas con capitales extranjeros (...)” (Roux, 2005, p. 229).

Las mutaciones no fueron solamente en la esfera económica, “esta reestructuración cambió el país de arriba para abajo (...), penetrando todos los intersticios de la vida social, reconfiguró las relaciones sociales, cambió las leyes escritas, modificó códigos culturales y reorganizó la dominación” (Roux, 2005, p. 228).

El Estado mexicano también ha pasado desde entonces por cambios profundos, fundados en “la eficiencia, el ahorro, la racionalidad empresarial y la disciplina en la administración pública, entretejido con aquella forma de mando fundada en vínculos personales en torno al caudillo proveniente de las viejas politicidades agrarias” (Roux, 2005, p. 238).

Inevitablemente, una nueva élite política, basada en la reestructuración de las funciones del Estado, también pasó a hacer parte de este contexto. Con la elección de Vicente Fox, en 2000, una nueva élite política, “formada por empresarios, remplazó en la dirección del aparato estatal al viejo grupo gobernante – cuyo origen lejano estaba en

la revolución” (Roux, 2005, p. 230).

Una marca fundamental de esta transformación política es la erosión “de la existencia del poder estatal como mando único y supremo dentro del territorio” (Roux, 2005, p. 241), en asuntos estratégicos como la política de seguridad, económica, financiera, de uso de los recursos naturales. Los proyectos anteriores de modernización capitalista “(...) intentaron reconfigurar el tejido social destruyendo las socialidades comunitarias, convirtiendo la tierra en mercancía, (...) liquidando pueblos y ejidos (...). Ése fue el proyecto del juarismo, de los “científicos”, del maderismo, del carrancismo, del callismo y del alemanismo” (Roux, 2005, p. 242). Sin embargo, al contrario de lo que se vive hoy, “todos ellos partían de la existencia de un mando interno soberano” (Roux, 2005, p. 242).

El reordenamiento político y económico global supone también la incorporación en este nuevo orden de las tierras que “se habían sustraído o que habían condicionado la operación de la valorización del valor” (Roux, 2005, p. 235). Es el caso de las tierras ocupadas por los indígenas en la Amazonia brasileña, como ya hemos visto, y también las tierras de propiedad social en México, “arrancadas por la revolución agraria mexicana” (Roux, 2005, p. 235), como veremos con más detalles en los apartados siguientes.

2.2.2.1. Panorama agrario y los indígenas en México

A pesar de todas las complicaciones de la Revolución Mexicana es innegable su importancia para la configuración territorial actual del país, única en toda América Latina. De acuerdo con la base de datos del Registro Agrario Nacional (RAN), a diciembre de 2019, el territorio nacional está formado por 196.7 millones de hectáreas y, de estas tierras, 51% corresponde a la propiedad social, que “cuentan con recursos forestales, la mayoría de las reservas de la biosfera o áreas de protección de los recursos naturales e importantes centros arqueológicos” (Concheiro y Robles, 2014, p. 182).

El minifundio caracteriza la unidad de producción en el campo mexicano, en lo que respecta a la propiedad social y la privada. Una investigación de Concheiro y Robles (2014) menciona que, de acuerdo con el Censo Agrícola y Ganadero 2007, existen 2.688.611 unidades de producción con menos de cinco hectáreas, que representan 71.6% del total. Su crecimiento en 80 años ha sido de 708.1%, al pasar de

332,000, que existían en 1930, a 2,6 millones de unidades en 2007.

Los autores sostienen que los indígenas participan en 22.9% de los ejidos y comunidades del país. De un total de 30.098 núcleos agrarios, 6.830 poseen una mayoría de población indígena. Son “dueños de 28% de los bosques y la mitad de las selvas de la propiedad social. Además, en los municipios donde habitan se producen volúmenes muy importantes de agua” (Concheiro y Robles, 2014, p. 193). En términos de extensión de tierras, “son dueños de 19.1 millones de hectáreas de propiedad ejidal y comunal, y cuatro millones de propiedad privada” (Concheiro y Robles, 2014, p. 194).

Como se observa en los datos expuestos, los indígenas⁵⁰ están en los ejidos, en las comunidades y en propiedades privadas. No existe en la práctica, en México, a diferencia de Brasil, una relación directa entre los pueblos indígenas y un tipo específico de tenencia de la tierra. Como observan Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu (sin fecha), la legislación agraria en México, “aunque ha tenido un importante desarrollo para regular la propiedad social de la tierra (...), no ha garantizado una protección cabal de la propiedad indígena - entendida como territorio colectivo (...)” (p.3).

La manera como, históricamente (1915-1992), se obtuvieron las tierras, sea comunidades o ejidos, puede ayudarnos a comprender la no-relación a que nos referimos. De acuerdo con la Constitución de 1917, había dos procedimientos para el reparto de tierras: restitución de tierras, en el caso de las comunidades indígenas, y dotación de tierras, para los ejidos, en el caso de los campesinos.

La restitución de tierras comunales, cuya forma legal eran las comunidades, “tiene su origen en la época colonial cuando, por disposición de la Corona española, las poblaciones indígenas adquirieron derecho sobre las tierras donde se encontraban asentadas” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.9). Para tener derecho a la restitución, los pueblos “debían presentar los títulos de propiedad otorgados durante el periodo colonial, así como demostrar su despojo durante el periodo de las Leyes Lerdo (1857-1910)” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.9).

En el caso de la dotación de tierras, cuya forma legal era el ejido, “era requisito formar un grupo de al menos 20 campesinos que cumplieran con los siguientes requisitos: para los hombres era necesario ser mayor de edad, mexicano y campesino,

⁵⁰ “De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, en México hay 7.382.785 personas de tres años y más de edad que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa el 6.5% del total nacional. En 2015, los estados con mayor población identificada como indígena en el país son: Oaxaca (32.2%), Yucatán (28.9%), Chiapas (27.9%), Quintana Roo (16.6%), Guerrero (15.3%), Hidalgo (15%) y Campeche (12%)” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.11).

para las mujeres ser jefa de familia, mexicana y campesina” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.9).

Lo que observan los autores es que la vía de la restitución de tierras fue un proceso difícil de ser cumplido, justamente por la dificultad de obtener todas las documentaciones necesarias. De manera que la mayoría de los pueblos recibió sus tierras bajo la forma de dotación, por lo tanto, tierras ejidales. “Entre 1916 y 1980 solo el 17% de las solicitudes de restituciones fueron concedidas, lo cual contrasta con el 79% de solicitudes de dotación ejidal otorgadas” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.9).

Por otro lado, existen comunidades en las cuales no hay la presencia de pueblos indígenas: “En el 2000 (únicos datos disponibles) el 58.6% de las comunidades están conformadas por población identificada por los censos como indígena” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.11). Así que “las identidades étnicas no fueron relevantes en las demandas de tierra en México” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.10).

Oaxaca, Guerrero y Michoacán fueron los Estados que más lograron conservar tierras en posesión bajo la forma de tenencia comunal de la época colonial. Así que en estas regiones se logró, más fácilmente, cumplir con los requisitos necesarios para reconocer y confirmar estas tierras en la forma de comunidad.

Un cambio importante traído por estas nuevas formas jurídicas sobre la tierra fue el surgimiento de lo que Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu llaman de ‘ciudadanía agraria’, es decir, los comuneros y ejidatarios con derechos legales sobre la tierra, el agua y los bosques, con voz y voto en la asamblea, mientras los demás habitantes del núcleo agrario sin ningún derecho. “Esta situación no tuvo, sin embargo, un efecto inmediato de exclusión en el acceso a la tierra y en algunos casos ni siquiera de largo plazo” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.13), eso porque continuaron teniendo acceso a los recursos de la tierra, aunque sin el derecho de decidir temas de la comunidad o ejido en la asamblea.

En regiones como Oaxaca y Michoacán, con mayoría de tierras comunales hasta hoy, el reconocimiento jurídico de las tierras sociales “tampoco alteró las propias reglas de membresía y acceso a las tierras establecidas en cada pueblo. Hasta la fecha, en muchas comunidades (...) el acceso a la tierra se relaciona con obligaciones de trabajo comunitario” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.13), de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, mucho más que con las reglas establecidas en la

legislación agraria.

2.2.2.2. Apertura al mercado y cambios constitucionales

La relativa autonomía de los pueblos indígenas empezó a cambiar de forma más acelerada a partir de la década de 1980, sostienen los autores. “Factores como el crecimiento poblacional de los núcleos agrarios, escasez de la tierra productiva, migración rural, abandono de la actividad agrícola y procesos de inversión particular en las tierras más productivas de los núcleos agrarios” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.14) son responsables por iniciar un proceso de modificación, en diversas partes de México, de la forma de ocupación y producción de estas tierras.

El camino legal para la privatización de la propiedad social fue abierto entonces con la reforma del artículo 27 de la Constitución, en 1992. Como ya hemos mencionado, tal reforma pone fin al reparto de tierras iniciado con la Revolución Mexicana y abre la posibilidad de que las propiedades sociales sean incluidas al mercado de tierras, antes inalienables.

En la legislación agraria anterior (que reglamenta el artículo 27 en materia agraria), las tierras eran transmitidas por herencia, esta era la única vía. Un único documento, el certificado agrario, le daba al ejidatario el derecho a las parcelas y a los terrenos de uso común del ejido. Con la nueva ley, “ambos se acreditan con distintos certificados, pueden ser transmitidos por separado y el derecho a la parcela individual certificada es alienable. (...) La propiedad parcelaria ejidal [se convirtió] en una nueva modalidad de propiedad privada en dominio moderado” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.16).

La ley establece que las tierras comunes de los ejidos “pueden ser aportadas al capital de sociedades agrarias mercantiles o civiles (...); la asamblea [tiene la facultad] para parcelarlas y asignarlas individual o colectivamente” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.17). Además, las asambleas ejidales también ganan el poder de legalizar personas que tienen posesión irregular de tierras, creando la figura del posesionario. El vecindado, la otra figura agraria creada por la nueva ley, tiene el derecho a adquirir tierras, por vía de la enajenación. A pesar de los cambios, los ejidatarios continúan siendo los únicos con poder de decisión en la asamblea.

Ya las tierras comunales continúan siendo inalienables, sin embargo, hay la posibilidad de que la asamblea decida destinar parte de ellas a una sociedad mercantil.

Además, pasan a poder ser convertidas en tierras ejidales, decisión que también debe ser aprobada por la asamblea.

En lo que respecta a la cuestión indígena, la fracción VII del Artículo 27 indica que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. Pero la Ley Agraria que reglamenta el Artículo 27, de acuerdo con investigación de Rivera (2000), declaró en su artículo 106 del capítulo sobre la comunidad que “las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el Artículo 4. Pero en realidad, “existe un vacío de ‘protección a las tierras de los grupos indígenas’” (Rivera, 2000, p. 481), porque nunca se concretó su reglamentación, como veremos más adelante.

Al mismo tiempo hubo cambios en la legislación que se refieren básicamente a la diversidad étnica del país. En 1991, después de un año de la reforma del Artículo 27, el gobierno mexicano ratifica el Convenio 169 de la OIT y se reconoce constitucionalmente el carácter pluricultural del país. En este sentido el primer párrafo del artículo 4 de la constitución “fue adicionado para reconocer que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y para establecer que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los grupos indígenas” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.19).

Los autores observan que, desde el punto de vista de las organizaciones indígenas, “el reconocimiento constitucional de los derechos culturales de los indígenas en 1991 fue contradictorio con las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 que permitieron la privatización de sus tierras, eje fundamental de su identidad” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.19). Sin embargo, los autores no profundizan la argumentación sobre los motivos de esta contradicción.

En 2001, la Constitución de México pasa por nueva reforma, específicamente en materia indígena. Con la reforma al Artículo 2, el Artículo 4 pasó a ser incorporado por el primero. Las modificaciones retoman el sentido del Convenio 169 de la OIT como, por ejemplo, el principio de la autoidentificación.

Dicha reforma surge, sostienen Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, como una respuesta al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), de 1994, pero sin incorporar los puntos fundamentales de los Acuerdos de San Andrés, firmados en 1996 entre el gobierno federal y el EZLN, acuerdos estos que fueron incorporados a las demandas de organizaciones como la Asamblea Indígena por la

Autonomía (ANIPA) y el Congreso Nacional Indígena (CNI). El punto fundamental de estos acuerdos era la autonomía y la libre determinación de los pueblos sobre su territorio. “Sin embargo, la reforma constitucional de 2001 acotó la autonomía definiéndola como una facultad para ejercer un conjunto limitado de derechos y obligaciones sobre un territorio” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.20). El párrafo quinto del Artículo 2 garantiza el derecho de los pueblos a la libre determinación solamente para:

- a) conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución, b) acceder, con respeto, a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y c) apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.20).

Los autores advierten que la reforma restringió la libre determinación de las comunidades indígenas al establecer que la entidad federativa las reconoce como ‘entidades de interés público’ y no como ‘sujetos de derecho’, como se propuso en los Acuerdos de San Andrés en 1996. Ser reconocidos como ‘sujetos de derecho’ correspondería a reconocerlas con personalidad jurídica, lo que implicaría:

“El reconocimiento del derecho de asociarse en municipios con población mayoritariamente indígena, el derecho de recibir y administrar sus recursos y los fondos públicos asignados por la federación, así como el derecho de organizarse en varios municipios para coordinar sus acciones como pueblos indígenas” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.20).

Mientras el ‘interés público’ supone el “conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.21).

Así que los autores apuntan una paradoja en la reforma con relación a la autodeterminación de los pueblos y sus territorios: “Aunque en materia agraria la comunidad y el ejido están definidos como sujetos con personalidad jurídica, los pueblos y comunidades indígenas no están definidos a nivel constitucional y de la federación” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.21). Sin embargo, los Estados pueden reconocer las comunidades como ‘sujetos de derecho’, como son los casos de los estados de Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha) que, bajo presión de los pueblos, concretaron cierto tipo de reconocimiento.

Una nueva reforma constitucional en 2011 trae otra novedad en materia de derechos humanos. Obliga a las autoridades de “todos los niveles a considerar el derecho internacional, de manera específica el contenido en los tratados internacionales de derechos humanos” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.21).

2.2.2.3. El propio pueblo pone restricción a la privatización

La principal herramienta que puede viabilizar el camino para la privatización de la tierra es la iniciativa del gobierno federal de certificar la propiedad social. En un primer momento se creó el *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede)*. Procede inició en 1992, justo como consecuencia de las modificaciones en la Ley Agraria, primero en los ejidos y en 1998 dio inicio al Programa de Certificación de Derechos Comunales (Procecom) en las comunidades. Ambos programas cerraron en el 2006 y 2007 respectivamente, con una cobertura de certificación del 92% de los núcleos agrarios del país y fueron continuados por el programa de certificación Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA-FANAR).

Se hace un censo de los ejidatarios. Se delimita la superficie general del ejido; se otorga un plan general; se hacen las parcelas y se le da a los ejidatarios su certificado de derecho parcelario; parcelan los solares y se entrega un título sobre el solar. Cuando ya se otorgó a todos un certificado de derecho parcelario, un título, es común que se provoque una asamblea para que la propia comunidad termine pidiendo que se les otorgue el dominio pleno. El dominio pleno lo que hace es deshacer el ejido y fragmenta la parcela en una propiedad privada. Con el dominio pleno reconocido, se puede comercializar la tierra.

El programa de certificación es voluntario⁵¹, o sea, los ejidatarios no son obligados a hacerlo y, además, no necesariamente se tienen que ajustar a todos los

⁵¹ A pesar del carácter voluntario de los programas, Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu registran denuncias de implementación forzada. Así lo relatan: “Numerosas organizaciones campesinas e indígenas se opusieron en su momento al PROCEDE/PROCECOM, argumentando que estos promovían la privatización de las tierras en propiedad social. También se denunció su implementación forzada: a pesar de que en su estatuto la participación en el PROCEDE se presentaba como “libre y voluntaria”, en la realidad, el programa establecía cierta obligatoriedad al generar restricciones en el acceso a programas de desarrollo rural, en particular provenientes de la Secretaría de Agricultura Federal (SAGARPA), y de la Comisión Nacional Forestal (COFANOR), dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Una encuesta levantada en Chiapas por una organización civil en 2005 en 28 ejidos y cinco comunidades (Maderas del Pueblo del Sureste A.C.) revelaba que el programa había sido implementado de forma forzada y bajo amplias irregularidades (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.39).

recursos determinados por los programas de regularización de la tierra. Un ejemplo es que pueden delimitar las tierras del ejido en su conjunto para tener la limitación definida con comunidades vecinas, pero pueden decidir no parcelar las tierras internamente en el ejido. Otro ejemplo es que pueden parcelar la tierra, pero pueden decidir no declarar el dominio pleno.

La mayoría de los que accedieron a la certificación no llegó al dominio pleno, es decir, no se volvieron propiedad privada. Entraron solamente para medir su perímetro y hacer el censo de ejidatarios. Muchos de los que entraron no parcelaron, se mantuvieron con la propiedad de uso común. Otros entraron a los programas apenas para delimitar la tierra con sus vecinos y al interior de la comunidad se quedó todo como uso común.

De ser declarado dominio pleno, existen consecuencias para los ejidos y para los ejidatarios, que muchas veces no les son explicitados. Una de ellas es en relación con el uso de agua. Antes de la reforma de 1992,

(...) los ejidos al momento de recibir su resolución presidencial eran dotados de tierras, aguas y bosques (...); si un ejido decide adoptar el dominio pleno, las aguas que se encuentren en la parcela deberán obtener concesiones particulares para uso y aprovechamiento mercantil y privado (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p.23).

De acuerdo con la base de datos del Registro Agrario Nacional (RAN), hasta diciembre de 2019, 51% de la superficie de México estaba compuesta por propiedad social – 99,729,008 hectáreas de un total de 196,437,500 hectáreas. El universo de núcleos agrarios es de 32,193 (siendo 29,787 ejidos y 2,406 comunidades). De este universo, 30,480 son núcleos certificados (siendo 28,488 ejidos y 1,992 comunidades). Así que 95% de los núcleos agrarios fueron certificados, siendo 93% de la superficie total de los núcleos. El RAN define que son 5,236,808 beneficiados, sin especificar cómo clasifica estos beneficiarios.

En el estado de Oaxaca, de acuerdo con información de agosto de 2018 del Gobierno de México (2018), existen en el Estado 1,588 núcleos agrarios en el territorio oaxaqueño, siendo 853 ejidos y 735 comunidades, es decir 76% del territorio está compuesto por propiedad social, 7,200 millones de hectáreas de un total de 9,390 millones de hectáreas. Un total de 85% de los núcleos agrarios ya fueron certificados⁵²,

⁵² Oaxaca se posiciona como el único estado a nivel nacional, en expedir títulos de propiedad de manera gratuita; a través de estímulos fiscales y con una inversión superior a 96 millones de pesos, que se repartirán en sus 8 regiones, ofrecemos certeza jurídica al patrimonio de las y los oaxaqueños. Fuente: <https://www.facebook.com/GobOax/videos/2347460218805797>.

con la expedición de 800,000 certificados parcelarios y de uso común, así como título de propiedad y de origen parcelado, a través del Procede y del RRAJA-FANAR, lo que representa 5 millones de hectáreas.

Sin embargo, si analizamos los datos nacionales con relación a la declaración del dominio pleno, observamos que el intento de privatización de las tierras no ha generado los resultados esperados. Hasta diciembre de 2017 (este es el dato más reciente disponible por el RAN), de un total de 28,431 ejidos certificados (de un universo de 29,728 ejidos), 5,12% llegaron al dominio pleno. Ya específicamente para el estado de Oaxaca, de acuerdo con la misma base de datos, en 2017, eran 795 ejidos certificados (de un universo de 852), siendo 1,96% con registro pleno. Oaxaca es uno de los Estados con el menor porcentaje de registro pleno – quedándose atrás de Chiapas, con 0,48%; Zacatecas, 1,05%; y Guerrero, 1,09%.

A pesar de los bajos porcentajes de dominio pleno declarado, lo que se observa, y lo que muchos estudios vienen analizando, son diversos efectos negativos de los procesos de certificación de tierras para el campo, en el sentido de que sí han agudizado la violencia en el campo y han aumentado la mercantilización de las tierras y de los bienes comunes. No nos cabe en este trabajo analizar estos efectos, sin embargo mencionamos algunos: nuevo mercado de tierras ejidales; conflictos violentos internos a las comunidades y ejidos, por no haber un consenso sobre la entrada de los programas en el núcleo agrario; deforestación debido a la parcelación de tierras de uso común con recursos forestales; proceso de acumulación de tierras; aumento del valor de la tierra; expulsión de campesinos del campo (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha).

2.2.2.4. Las recomendaciones desde arriba

El Banco Mundial ha producido innumerables estudios, principalmente a partir de la década de 1990, que han generado ‘recomendaciones’ a los países más pobres sobre la reglamentación de las tierras, con el objetivo de incentivar lo que ellos consideran una ‘reforma agraria a partir del mercado’. Según el Banco Mundial, “la reforma agraria tradicional, vía desapropiación, no es posible en el momento actual, porque las elites económicas resisten a la reforma, y eso genera mucho conflicto” (Carvalho, 2010, p.428).

Algo en común de estos documentos es que vinculan directamente la

reglamentación de las tierras a la disminución de la pobreza, porque, según ellos, la seguridad jurídica ofrece las condiciones necesarias para que la producción agrícola se desarrolle, volviendo a los campesinos sujetos de crédito.

Las ‘recomendaciones’ para México no son distintas. Específicamente el documento *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development* (Banco Mundial, 1990), realizado por *Agriculture and Rural Development Department and Latin America* y el *Caribbean Regional Office*, ambas oficinas del Banco Mundial, trae recomendaciones para la política agraria mexicana que se expresan, en la práctica, inconfundiblemente en los programas de reglamentación de tierras, que empezaron a materializarse a mediados de la década de 1990, mencionados en el apartado anterior.

El documento busca analizar si los factores institucionales resultados de la reforma agraria mexicana limitan el crecimiento agrícola del país. Así que busca hacer una comparación entre la productividad de los ejidos y de las propiedades privadas. Algunas de las conclusiones a que se llegó: los ejidatarios tienen menos seguridad de tenencia que los agricultores privados porque a menudo carecen del título de usufructo de sus tierras, por lo que es más probable que puedan ser desalojados arbitrariamente; en caso de desalojo, no recibirían compensación por las mejoras realizadas en su tenencia, reduciendo así el incentivo para la inversión en la granja; leyes poco claras sobre las circunstancias en que los ejidatarios pueden alquilar sus tierras legítimamente inhiben la transferencia de tierras a los productores más rentables; la mala gestión de las tierras comunales en los ejidos reduce la productividad promedio de este sector en relación con las granjas privadas; los ejidatarios enfrentan mayores dificultades para acceder al crédito que los particulares: uno de los motivos es que no pueden usar sus tierras como garantía; las leyes contradictorias sobre el tamaño de las propiedades, las posibilidades de explotación y las restricciones de uso de la tierra pueden inhibir la inversión por parte de los agricultores privados.

De modo que las sugerencias van en el siguiente sentido: acelerar los procesos para otorgar títulos a las parcelas de los ejidatarios; dar a los ejidatarios títulos sobre sus parcelas independientemente de su tamaño; simplificar y clarificar los límites de la pequeña propiedad privada y su uso; eliminar las restricciones de los ejidatarios para la renta de sus parcelas y para contratar mano de obra; permitir a los ejidatarios vender sus tierras a otros miembros del ejido; mejorar el manejo de las tierras de uso común; otorgar el crédito directamente a los ejidatarios individuales sobre la base de su historial

crediticio y no al ejido en su conjunto; proveer el crédito en efectivo y permitir a cada ejidatario decidir sobre los insumos a comprar y los cultivos a sembrar.

El documento considera que el ejido hace parte de la escena cultural y política de México y que simplemente acabarlo podría traer problemas políticos. Así lo que sugiere son cambios que podrían ayudar a mejorar el crecimiento y la productividad dentro de la estructura existente. “El cambio radical en el programa de reforma agraria no está en orden en México, pero ciertos cambios institucionales mejorarían el crecimiento agrícola en las tierras agrícolas gobernadas por la reforma agraria” (Banco Mundial, 1990, p. 1).

Aquí lo que observamos es que la tierra, de cierta forma, ya pertenece en gran medida a los pueblos y al campesinado, fruto de la reforma agraria. La orientación del Banco Mundial fue que se crearan mecanismos para administrarla, bajo la lógica de la expansión del capital, dentro de la estructura ya existente.

2.2.3. Paralelos entre Brasil y México

Con la intensificación de los procesos transnacionales y la incorporación de los Estados a este nuevo orden, una ola de cambios importantes ha aterrizado en los Estados en lo que respecta a la cuestión indígena, como hemos visto, presentando importantes similitudes en los dos países, muy probablemente por el carácter global de esta fase de expansión del capital. En Brasil, los indígenas pasan a ser reconocidos constitucionalmente, en 1988, como sujetos de derecho. Hay un reconocimiento de las tierras indígenas en todo el país y, la misma Constitución de 1988, obliga al Estado a reglamentarlas. Se inaugura el periodo nombrado por el indígena y antropólogo Gensem Baniwa (2012) como Indigenismo Gubernamental Contemporáneo, en el cual el Estado crea una serie de espacios gubernamentales para la participación de los pueblos en las políticas públicas específicas para los indígenas, considerando que esta ola ‘participativa’ significó también la creación de espacios de participación para otros sectores de la sociedad, no solamente indígena, ya sea rural o urbano, como por ejemplo los movimientos vinculados al derecho a la ciudad.

No solamente el gobierno brasileño implementó esta perspectiva participativa. En el estudio de evaluación del PPTAL (2005), el Banco Mundial se jacta de que los procesos de demarcación y reglamentación, promovidos por el programa, tenía una

perspectiva inédita, es decir, la participación de los propios pueblos indígenas en los procesos de demarcación.

En México también hay dos reformas constitucionales que tratan de la cuestión indígena, de manera que pasa a ser un país reconocido constitucionalmente como pluricultural. Los dos países poseen el Convenio 169 de la OIT como parámetro constitucional para sus políticas indigenistas.

Como en Brasil, en México se ha presentado, paralelamente a las reformas constitucionales, la preocupación por la reglamentación de las tierras, lo que implica la implementación de diversos programas de certificación de tierras. Este proceso de certificación fue impulsado en los dos países con la orientación del Banco Mundial. En Brasil hubo una certificación masiva tanto de tierras privadas como de las tierras indígenas en la Amazonia, como hemos visto. En México, la estrategia no fue la privatización brusca de las propiedades sociales ya que, como hemos visto, dentro del proceso de certificación existen diferentes fases – y cada una confiere diferentes tipos de certificación – hasta llegar al dominio pleno. Como la propiedad social hace parte del proceso histórico mexicano, su eliminación, de forma brusca, podría traer problemas políticos, como hemos visto, desde el análisis del Banco Mundial.

Dicha estrategia no tuvo el éxito esperado, ya que una pequeña parte de las comunidades ha llegado al dominio pleno. En esta lógica gradual, la gran mayoría de las tierras entró en los programas de certificación, sin embargo solamente 5% de ellas llegaron al dominio pleno, es decir, pasaron a ser propiedad privada. Si pensamos desde una perspectiva histórica, como ha analizado tanto Bailón (1999) como Roux (2005) - que sostienen que los pueblos desde la colonización han trazado estrategias de sobrevivencia y una de ellas es, al mismo tiempo, relacionarse con el exterior que intenta dominarlos, pero internamente buscan mantener un autonomía por lo menos relativa -, es posible pensar que, una vez más, los pueblos están resistiendo, de alguna forma, pacíficamente, a un intento generalizado de privatización de sus tierras.

Un punto importante es en relación específicamente a la tierra indígena en México. Como hemos visto no existe, en la práctica, una correspondencia directa entre el tipo de tenencia de la tierra y los pueblos indígenas. Los indígenas, así como los campesinos de manera general, lograron sus tierras colectivas por medio de la reforma agraria. De todas formas, con la reforma de la Constitución mexicana se garantiza que las tierras indígenas deben ser protegidas. Sin embargo, las organizaciones que trabajan con los derechos indígenas y movimientos indígenas sostienen que existe un vacío

legislativo, porque no hay ninguna ley que reglamente y que garantice efectivamente la protección de estas tierras, desde una perspectiva exclusivamente indígena.

Aquí nos parece que hay una cuestión a ser considerada con precaución por parte de los pueblos indígenas. Como hemos analizado, la reforma constitucional de 2001 reconoce los pueblos indígenas, les da una figura jurídica. Sin embargo no garantiza la autonomía efectiva de los pueblos, por el contrario, la limita. La personalidad jurídica de los núcleos agrarios posee hoy más autonomía de lo que prevé la constitución para los pueblos indígenas específicamente. En este sentido, si se construye una ley que reglamente específicamente las tierras indígenas con base en estos parámetros jurídicos, ya establecidos por la constitución, hay un riesgo de que la autonomía de los pueblos sea aún más limitada. Este es apenas un escenario posible que depende, obviamente, del equilibrio de fuerzas sociales que se establecerá en caso de que realmente venga a concretizarse la reglamentación de las tierras indígenas en México.

Ahora ¿por qué el interés del Banco Mundial en certificar tierras no sólo en Brasil y México, sino en todo el mundo? Así como las reformas liberales de la segunda mitad del siglo XIX buscaron reglamentar las tierras de los territorios nacionales privatizando todo lo posible con leyes específicas para eso - como base para las garantías individuales y de los negocios privados, ejes de la expansión del capitalismo en su fase liberal -, la expansión del capitalismo en su fase neoliberal exige un nuevo e intensificado reordenamiento territorial, acompañado de un ordenamiento jurídico sobre las tierras, como se observa tanto en México como en Brasil.

La seguridad jurídica, tratada con insistencia por empresas, Estados y organismos supranacionales, no es un simple capricho exigido por los organismos supranacionales de inversión, es una necesidad por la propia configuración del capital en su fase de globalización neoliberal, como hemos visto en la primera parte de este trabajo. Es decir, la descentralización del capital, de las inversiones, de la producción, de la gestión de los negocios ha alcanzado tal grado que los capitales necesitan de un ordenamiento jurídico mínimamente en común en los Estados que garantice su expansión con menor riesgo posible. “La enajenación de las grandes corporaciones y los mercados del espacio nacional, y su conversión a una dimensión mundial, aflora la necesidad de reconocer un escalamiento en la dimensión espacial de la propiedad (...) y la necesidad de preservar, en una nueva perspectiva, sus derechos y los del capital” (Sosa, 2018, p. 2). De manera que, “la economía se obliga a ir de la mano del derecho” (Sosa, 2018, p.4).

Este reordenamiento, para garantizar la propiedad y los negocios, se ha concretado a partir de diferentes iniciativas y una de ellas, la que venimos analizando referente a la propiedad de la tierra, han sido los programas de certificación de tierras, ya sea certificación de tierras privadas o certificación de tierras de uso social, como vemos en el caso de Brasil y México. Es decir, el objetivo es identificar ‘dueños’ de la tierra y legalizarla.

Es lo que el propio Banco Mundial llama de Reforma Agraria de Mercado. “Para viabilizar tales objetivos el Banco Mundial ha promovido desde 1990, de un lado, la constitución de un entramado institucional de administración de tierras y, de otro, la implementación de un modelo de acceso a la tierra, alternativo a la reforma agraria” (Carvalho, 2010, p. 419). De acuerdo con Carvalho (2010), la política agraria del Banco Mundial posee como objetivos principales: a) como prioridad máxima, estimular las relaciones de arrendamiento; b) potencializar las relaciones de compra y venta de tierras; c) acelerar y profundizar los derechos de propiedad de las tierras colectivas o estatales; d) acelerar y profundizar la privatización de tierras públicas o comunales.

En el caso de Brasil, y específicamente de las tierras indígenas, hay un reconocimiento de los pueblos indígenas como figura jurídica y, paralelamente, hay el esfuerzo del reconocimiento o certificación de sus tierras. Obviamente este proceso es distinto en México en el sentido de que ya existen propiedades sociales. Lo que se buscó en un primer momento fue certificar estas tierras dentro de las estructuras ya existentes, heredadas de la Revolución mexicana. El reconocimiento jurídico de los pueblos ya está en la Constitución y una reglamentación federal específica para las tierras indígenas todavía es esperada. En el caso particular de Oaxaca, donde la mayor parte de las tierras es comunal y se identifica con los pueblos indígenas, hubo el reconocimiento estatal de los pueblos y sus tierras también fueron, en su mayoría, certificadas.

Si, en general, los procesos presentan diferencias en los dos países, existe una misma lógica que persigue un mismo objetivo que es la certificación de la tierra, legalizar la propiedad, incluirlas en el ordenamiento jurídico. Así, el Banco Mundial promueve⁵³ y financia⁵⁴ la reglamentación de todo tipo de tenencia de la tierra. En sus

⁵³ Como ellos mismos se autoevalúan: “La sólida capacidad de análisis y el liderazgo intelectual del Banco Mundial permiten aprovechar al máximo la investigación de vanguardia y demostrar la importancia de esta materia para el desarrollo económico mundial. También han servido para ayudar a los países a formular estrategias nacionales participativas para abordar el tema de la tierra estableciendo prioridades y un orden secuencial”. Documento del banco accedido en <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/land-policy-results-profile1>

propias palabras:

El Banco Mundial respalda y recomienda consistentemente políticas gubernamentales que apliquen programas sistemáticos de agrimensura y otorgamiento de títulos de propiedad, que reconozcan todas las formas de tenencia de la tierra: públicas y privadas; formales y consuetudinarias, incluidas las de los pastores u otros productores dotados de títulos de propiedad imperfectos; colectivas e individuales (...) (Banco Mundial, 2014, párr.8).

Así que le interesa al Banco Mundial certificar todo tipo de tierra. Si pensamos que en, última instancia, su objetivo es generar seguridad jurídica a los inversionistas, ya que el propio banco sostiene: las tierras sin reglamentación generan “la incertidumbre en relación con la propiedad de la tierra y los derechos de ocupación complican la planificación del desarrollo que hacen los Gobiernos y también pueden aumentar la vulnerabilidad (...)” (Banco Mundial, 2014, párr. 2); entonces uno podría argumentar que las tierras reglamentadas como territorios indígenas se eruirían como barreras que impedirían o, por lo menos, dificultarían la realización de los proyectos de desarrollo. Lo que se observa es que la lógica de la gobernanza neoliberal es otra. Obviamente, cuando se trata de tierras indígenas, las empresas tienen más trabajo en el momento de implementar el proyecto y, no raras veces, son demandadas en la justicia. Es decir, hay que considerar la existencia de los pueblos, de sus territorios, hacer la consulta, si es necesario, llevarlos en consideración en los planes de impacto ambiental y social. Sin embargo, todo eso asegura jurídicamente la existencia del proyecto y esta es la seguridad que exigen los organismos y agencias de inversión internacional.

Desde la perspectiva de los pueblos, la reglamentación de sus tierras significa la protección de sus derechos, una garantía de permanencia en su territorio. Pero desde el punto de vista de los Estados y las empresas, este derecho es capturado y ha sido utilizado desde la perspectiva de la seguridad de las inversiones.

En este sentido Stephen Baines (2001), el investigador brasileño que citamos anteriormente, con base en la experiencia del pueblo Waimri-Atroari, ya adelantaba hace veinte años que la aceleración de la demarcación de las tierras indígenas en Brasil era promovida para reglamentar los grandes proyectos dibujados para la Amazonia.

Esta lógica del propio Banco Mundial la deja implícita en sus documentos

⁵⁴ Solo para dar una idea, en un período de 10 años, entre 2004 y 2014, “el Banco Mundial ha apoyado 34 proyectos en 27 países en los que la tenencia de la tierra representaba el tema principal con una asistencia total de unos US\$1200 millones. Además, alrededor de 82 proyectos en 41 países abordaron esta materia como un tema secundario. En algunos casos, los proyectos solo se concentraron en problemas de la tenencia de la tierra; en otros, este asunto fue uno de los muchos componentes de programas de inversión pública más amplios. Algunos proyectos financiaron inversiones públicas específicas mientras que otros respaldaron reformas institucionales y en materia de políticas”. Documento del banco accedido en <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/land-policy-results-profile1>.

oficiales y páginas en la internet. Tomamos como ejemplo la página electrónica del banco en la cual divulgaba su programa de titulación de tierras indígenas en Nicaragua. La comunidad Mayagna Awas Tigni tuvo su territorio demarcado y recibió un título de propiedad colectiva. En el texto, el Banco listó los múltiples beneficios que trae la demarcación, entre ellos sostuvo que permitirá a la comunidad “(...) un mayor poder de negociación con personas externas que quizás deseen invertir en el lugar” (Banco Mundial, 2017a, párr.1). Es decir, la afirmación parte del presupuesto de que los territorios son negociables. Y obviamente no solamente las comunidades tienen más garantía en las negociaciones, las empresas también ya que negocian con una persona jurídica, que tiene la propiedad de la tierra.

El Banco Mundial, en su Marco Ambiental y Social para las Operaciones de Financiamiento de Proyectos de Inversión (2017), deja claro a los prestatarios sus prerrogativas en la cuestión de la tierra de uso común. En el apartado destinado a los proyectos que se desarrollen en territorios ocupados por pueblos indígenas la orientación es que si estas tierras no poseen una reglamentación jurídica, que los propios prestatarios la promuevan antes de iniciar el proyecto. Así lo especifica el marco:

“(...) El Prestatario preparará un plan para el reconocimiento legal de dicha titularidad, ocupación o uso respetando debidamente las costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia de tierras de los pueblos indígenas (...). Los objetivos de estos planes serán los siguientes: a) el reconocimiento jurídico de los sistemas consuetudinarios existentes de tenencia de tierras por parte de los pueblos indígenas (...), o b) la conversión de los derechos de uso consuetudinarios a derechos de propiedad comunal o individual. Si ninguna opción es posible según la legislación nacional, el plan deberá incluir medidas para el reconocimiento jurídico de derechos de custodia o de uso perpetuos o renovables a largo plazo de los pueblos indígenas (...)” (Marco Ambiental y Social, 2017, p.81).

Específicamente en Brasil, para que una tierra indígena sea considerada por las empresas debe tener el Relatorio Circunstanciado de Identificación y delimitación de la Tierra Indígena (RCID) publicado por el gobierno federal en el diario de la Unión, una de las primeras fases del proceso de reglamentación de la tierra indígena, es decir no necesita haber llegado hasta su fase final. Después de reconocidas, estas tierras y sus recursos son pasibles de ser objeto de negociación, de programas de mitigación y de la propia Consulta. En México no es distinto. En diversas partes del país, por ejemplo, el recibimiento de programas de asistencia rural fue condicionado a la certificación de las tierras.

Seguramente estos procesos no son simples de ponerse en práctica como plantean los manuales y documentos oficiales del Banco Mundial o de los Estados. Hay una lógica, la de la gobernanza neoliberal, que se busca implementar, y es esta que buscamos comprender en este trabajo, una vez que “la gobernanza se ha convertido en la matriz política de la globalización neoliberal” (Sousa, 2007, p. 33). Sin embargo, comprendemos que esta no es la única forma por medio de la cual se busca aterrizar los proyectos y explotar los territorios. Coexisten con ella otras más incontables, como los despojos violentos, cuya lógica es el simple apagamiento de la presencia indígena. Es decir, existen fuerzas conservadoras y ultraconservadoras dentro de los Estados, de los parlamentos y de los sectores empresariales que prefieren la eliminación de los pueblos a su reconocimiento y, por lo tanto, niegan la existencia de los pueblos y de sus territorios como, por ejemplo, los parlamentarios brasileños vinculados al sector económico de la ganadería y de la soya en la Amazonia. A ellos no les interesa que estén vivos los pueblos y tampoco los bosques y, últimamente, han hecho este tipo de declaración públicamente. Por otro lado, existen sectores de la economía, por ejemplo los relacionados con la economía verde o los proyectos mineros que se auto nombran ‘verdes’, que buscan llegar a los territorios por medio de los mecanismos de la gobernanza, y un claro ejemplo de territorio en esta situación es la *Reserva Extractivista Chico Mendes*, en el estado de Acre, en Brasil, un laboratorio de la economía verde.

Lo que buscamos aclarar, entonces, es que si la gobernanza es la forma por medio de la cual la globalización neoliberal busca bajar los proyectos a los territorios, también es cierto que coexisten con ella otras formas. Además, la gobernanza no se concreta con mecanismos totalmente exitosos en sus objetivos. Existe un esfuerzo de los organismos supranacionales de monitorear a los Estados en el cumplimiento de estas reglas.

Asimismo, la búsqueda por transformar las acciones de Estado y empresas más eficientes, transparentes, y por incluir a los pueblos en este nuevo orden jurídico, no significa que los procesos violentos de despojo han sido superados dentro de estos mismos mecanismos. Tampoco que el reconocimiento de las tierras indígenas por parte del Estado ocurra sin conflictos y sin presión. Por el contrario, estos mismos procesos que buscan la institucionalización y legalización generalmente vienen envueltos con engaños, corrupción, amenazas a la vida y violencia, como buscaremos comprender en los casos más específicos de Unión Hidalgo y de los Munduruku.

3. SEGUNDO ACTO: Consulta Indígena desde la esfera nacional

Después de haber tejido entendimientos en el Primer Acto sobre cómo se concibió el Convenio 169 en las esferas supranacionales, en este Segundo Acto buscamos comprender cómo este ordenamiento jurídico se concreta en el ordenamiento de los Estados. Como veremos no es un proceso lineal y sin contradicción. Diferentes intereses lo permean. Además, distintos sectores de la sociedad ofrecen resistencia a su implementación, incluso, el propio Estado, que es presionado por organizaciones sociales, por la propia OIT y por sectores económicos para reglamentar su implementación.

Lo que se observa, entonces, es una fuerte tensión estructural entre los diferentes actores en la disputa – sin duda una disputa desigual de fuerzas - por atribuir sentido y efectividad al Convenio 169 y específicamente a la Consulta, sin olvidar en este análisis el peso del contexto histórico, político y económico que carga este instrumento jurídico, como analizamos en el Primer Acto de este trabajo, y que se quedó impregnado en el texto del Convenio y en las orientaciones de la propia OIT.

En el Tercer Acto, en el cual analizaremos los procesos de concreción de la aplicación de este instrumento en los territorios, veremos que estas tensiones y contradicciones se agudizan aún más, porque si en un primer momento actores distintos piden la consulta, cuando ella llega al territorio es que se devela con más claridad cuáles son las intenciones y los entendimientos de cada uno de estos sectores sociales. Ahí es donde se reflejan con más claridad las tensiones que fueron constituyentes de los trabajos de preparación del Convenio, analizados en el Primer Acto.

Una última observación antes de dar continuidad a este Segundo Acto es que, pese el hecho de que la implementación de la consulta sigue dos caminos que se influyen entre sí, uno de carácter legislativo y administrativo y otro de carácter jurisprudencial, nuestro trabajo será enfocado fundamentalmente en el primer aspecto.

3.1. Brasil

El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por Brasil en el año de 2002, e incorporado al derecho brasileño por el Decreto n.º 5.051, de 2004.

El ex presidente de la República, Fernando Collor de Mello, sometió el Convenio al Congreso Nacional en 1991. Dos puntos del Convenio hicieron que la discusión en el Parlamento se prolongara, haciendo que su aprobación tardara alrededor de diez años; el primer punto respecto al hecho de considerar los indígenas como pueblos y, el segundo, por reconocer sus territorios. La argumentación de sectores de parlamentarios conservadores vinculados al agronegocio, conocidos en Brasil como la ‘bancada ruralista’, era de que se daba demasiada autonomía a los pueblos y a sus territorios, amenazando la soberanía de la nación brasileña.

Los convenios internacionales son internalizados al ordenamiento jurídico nacional como ley ordinaria, es decir, están abajo del rango constitucional. Sin embargo, en el caso del Convenio 169, el Supremo Tribunal Federal (STF) interpreta que, a pesar de los tratados sobre derechos humanos ser incorporados como leyes ordinarias, no son una simple ley ordinaria. Así lo define el entonces presidente del STF, Gilmar Mendes:

(...) el carácter especial de estos diplomas internacionales sobre derechos humanos (...) les reserva lugar específico en el ordenamiento jurídico, estando debajo de la Constitución, sin embargo arriba de la legislación interna. El estatus normativo supralegal de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Brasil, de esa forma, torna inaplicable la legislación infraconstitucional con él [el tratado internacional] en conflicto, sea ella [la legislación interna] anterior o posterior al acto de ratificación (Instituto Socioambiental, sin fecha, párr.6).

Así que los ordenamientos *supralegales*, como son llamados en Brasil, están abajo de la Constitución, pero son superiores a las leyes ordinarias.

En este apartado buscaremos comprender entonces cómo ha aterrizado este ordenamiento supranacional, y algunas de las disputas involucradas en este proceso, en el caso específico de Brasil.

3.1.1. Pleitos iniciales en la OIT

El proceso de implementación del Convenio 169 en Brasil ha sido marcado por intervenciones de los mecanismos de control de la OIT, que buscan promover que los Estados implementen dicho instrumento. Además del acompañamiento periódico que estos mecanismos efectúan junto a los países, también pueden ser accionados por uno de los sectores que conforman la OIT – empleados o empleadores –, con vistas a que la organización supranacional presione al Estado a implementar el Convenio.

De acuerdo con el documento *Situación actual en Brasil con relación a la reglamentación de los procesos consultivos de la Convención 169 de la OIT*, producido por el Proceso de Articulación y Diálogo Internacional (PAD) (2018), Brasil presentó a la OIT, en 2005, el primer documento con vistas a rendir cuentas sobre el proceso de implementación del Convenio en el país. Sin embargo, las autoridades brasileñas se detuvieron a presentar relatos sobre la situación de los pueblos indígenas en Brasil, justamente porque no había ninguna iniciativa del Estado en el sentido de reglamentar tal instrumento.

La Comisión de Peritos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT presentó una respuesta al país y entre los puntos de tal documento está la solicitud de un reporte del avance del proceso de la legislación indígena e indagaciones sobre los procedimientos de la realización de la consulta en el país.

Organizaciones de empleados, como el Sindicato de los Ingenieros del Distrito Federal, presentaron reclamaciones a la OIT por la no implementación de la consulta por parte del Estado. La CEACR generó recomendaciones al Estado brasileño para que la cumpliera. Pero no hubo respuesta inmediata del gobierno.

En 2008 el Estado brasileño presentó a la OIT un segundo documento sobre la implementación de la consulta en el país. Diversas entidades de la sociedad presentaron informes alternativos. Los informes de la sociedad civil fueron articulados en conjunto con las entidades indígenas y presentados por la Central Única de los Trabajadores (CUT). Se presentaron las problemáticas de la garantía del derecho a la consulta, entre otros problemas específicos por los cuales pasan los pueblos en el país. En respuesta, la CEACR solicita explicaciones del gobierno brasileño y refuerza que sean presentadas informaciones sobre la realización de la Consulta.

Además de los sindicatos de trabajadores y de los pueblos indígenas, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), ambas organizaciones patronales de gran influencia en Brasil, también presentaron observaciones a la OIT por la no reglamentación de la implementación⁵⁵ de la consulta por el Estado. Sus comunicaciones con la OIT tuvieron una cierta frecuencia. Por lo menos en 2018 y 2019 enviaron sus reclamos. En una

⁵⁵ Mientras sectores económicos conectados con los circuitos globales de reproducción del capital, como la CNI, reclaman en el sentido de cumplir la reglamentación de la implementación de la Consulta, sectores tradicionales como los vinculados a los terratenientes llegaron a pedir – y todavía piden - la retirada del país del Convenio 169. En este sentido ocurrieron diversas acciones de parlamentarios vinculados a estos intereses. Un ejemplo fueron las audiencias públicas promovidas por el diputado federal ruralista Paulo Cezar Quartiero, que incluso fue denunciado por el Ministerio Público Federal por crímenes cometidos contra indígenas en la Amazonia y responde a acciones penales.

respuesta de la CEACR, así lo plantea: “La CNI y la OIE habían subrayado que la falta de un reglamento sobre la consulta, conforme a lo dispuesto en el Convenio, creaba inseguridad jurídica para las empresas” (CEACR, 2019, párr. 6).

Es importante observar que la CNI participó de los trabajos de preparación del Convenio 169 y, obviamente, en correspondencia a la naturaleza patronal de la organización, sus posicionamientos estuvieron de acuerdo con los defendidos por los Estados y por los representantes de los empleadores. Es decir, está de acuerdo en realizar la Consulta en nombre de una gobernanza que proporcione seguridad a las inversiones, pero con restricciones al derecho de veto de los pueblos.

La CNI en sus foros y documentos dirigidos a la industria del sector energético en Brasil posee una orientación clara sobre la importancia de hacer la consulta indígena, ya que gran parte del potencial energético en Brasil viene de las hidroeléctricas que afectan ríos que están en tierras indígenas. El documento en que presenta una propuesta de la Industria para la mejora, según su punto de vista, de las leyes ambientales en el sector eléctrico es claro en este sentido. “Dos elementos primordiales que deben ser considerados para la implementación y operación de emprendimientos hidroeléctricos en tierras indígenas son la consulta a los pueblos indígenas y a su participación en el resultado de la explotación realizada en sus tierras” (Confederación Nacional de la Industria, 2015, p. 39).

Se observa que la preocupación de la CNI es la normatividad jurídica que reglamenta la relación con los pueblos: “Sobre el primer ítem, se destaca que la norma que hoy pauta la consulta de los pueblos y de las comunidades indígenas es el Convenio 169 de la OIT: un instrumento internacional, vinculante, que orienta, sin embargo no establece con claridad los procedimientos apropiados que deben ser llevados a cabo en una consulta” (Confederación Nacional de la Industria, 2015, p. 39). En relación a la participación de los pueblos en los resultados del negocio, “el sistema normativo brasileiro nada dispone” (Confederación Nacional de la Industria, 2015, p. 39).

Lo que genera conflicto, para ellos, es la falta de reglas jurídicas claras para tal explotación. “Mientras no ocurra la reglamentación de aspectos relacionados a la consulta y a las condiciones específicas de aprovechamiento del potencial energético hidráulico en tierras indígenas, permanecerán presentes (...) los conflictos relacionados a la legitimidad entre las varias especies de consulta y los cuestionamientos sobre la repartición de beneficios y sobre compensaciones socioambientales pertinentes” (Confederación Nacional de la Industria, 2015, p. 39).

De modo que, lo que sugieren es el establecimiento de un marco regulatorio específico sobre la forma como ocurrirá la consulta a los pueblos indígenas y su participación en los resultados.

En consecuencia de la comunicación de la CUT y de las quejas de la CNI y OIE a la OIT, y sin haber recibido respuesta satisfactoria del gobierno brasileño, en 2011 el Brasil fue incluido en una lista de 44 casos de incumplimiento de Convenios de la OIT, cuyo análisis ocurriría en la Comisión de Aplicación de Normas de la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en el mismo año. Sin embargo, unos meses antes de la Conferencia, el gobierno brasileño y la CUT hicieron un acuerdo con la OIT que permitió la retirada del país de la lista. Como parte de este acuerdo, el gobierno brasileño se comprometió a realizar un proceso de reglamentación de la implementación de la consulta.

3.1.2. Intento de reglamentación

Con la intención de iniciar un proceso que creara una propuesta de reglamentación, el gobierno federal instaura un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI), en 2012, coordinado por la Secretaria General de la Presidencia de la República y por el Ministerio de las Relaciones Exteriores y compuesto por 22 órganos de gobierno de distintos sectores como el Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Energía y el Departamento Nacional de la Policía Militar. El objetivo del grupo fue desarrollar encuentros, reuniones, seminarios municipales, estatales y nacionales, con la participación de los pueblos y de organizaciones de todo el país para, al final, presentar una propuesta de reglamentación⁵⁶ de implementación de la consulta.

Los trabajos fueron realizados por dos años, de marzo de 2012 a febrero de 2014, obedeciendo a una dinámica y agenda propuesta por el GTI. Había un compromiso por parte del gobierno federal:

“(…) que la propuesta de reglamentación sería construida en diálogo con los pueblos, en lo que se llamó ‘consulta de la consulta’, siendo realizado en tres

⁵⁶ Es necesario mencionar que la Consulta Indígena no necesariamente necesita ser reglamentada en los Estados. Ella, como un instrumento del ordenamiento jurídico supranacional, es auto aplicable. En muchos países como en Guatemala y Honduras, los pueblos indígenas luchan por la no reglamentación, porque justamente hay el riesgo que las reglas sean aprobadas bajo estándares de los Estados, siendo que los procesos de consulta deberían ser moldeados a las costumbres del pueblo a ser consultado. La orientación de la OIT es que los países hagan la reglamentación de la Consulta.

etapas: hasta julio de 2012 planeamiento; julio 2012-septiembre 2013 consultas e información; devolución a las comunidades entre octubre y enero de 2014” (PAD, 2018, p. 19).

En este proceso participarían los pueblos indígenas y las comunidades *quilombolas* (afrobrasileñas) que, después de mucha lucha, lograron ser consideradas en el proceso. De modo que la Coordinación Nacional de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas (CONAQ) declaró apoyo al proceso de reglamentación. Sin embargo, con los pueblos indígenas la historia fue otra.

En el mismo año, 2012, la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) se declara contraria a la forma como se estaban manejando los encuentros y seminarios. Hasta entonces habían sido “realizadas dos reuniones informales y un seminario internacional que no se constituyen para los pueblos indígenas procesos participativos legítimos” (PAD, 2018, p. 19). Pero lo más grave, y que para ellos estaba lejos de significar buena fe por parte del gobierno, fue la publicación de la Portaria 303 (2012) de la *Advocacia Geral da União* (AGU), al mismo tiempo que se establecía el proceso para la reglamentación de la implementación de la consulta.

La AGU es un órgano del gobierno federal que tiene como objetivo defender jurídicamente la administración pública federal y los derechos de los pueblos indígenas, así que las Portarías son como referencias y guías para los órganos federales y para los abogados de la Unión que actúan en los casos judiciales y extrajudiciales. La Portaria 303 incorporó las condicionantes de la jurisprudencia dictada por el Supremo Tribunal Federal (STF) en el caso de la Tierra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada en el Estado amazónico de Roraima, jurisprudencia criticada por los pueblos, justamente por reducir sus derechos.

Entre los puntos que hieren el derecho a la autodeterminación de los pueblos es el que conforma el Artículo 5 de la portaría que determina que:

el usufructo de los indios no se sobrepone a los intereses de la política de la defensa nacional; la instalación de bases, unidades y puestos militares y demás intervenciones militares, la expansión estratégica de las carreteras, la explotación de alternativas energéticas de carácter estratégico (...) serán implementados independientemente de la consulta a las comunidades indígenas involucradas o de la Funai (Portaría 303, 2012, art.5).

Además su artículo 6 determina que: "la actuación de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal en área indígena, en el ámbito de sus atribuciones, se queda asegurada y

se dará independientemente de la consulta a las comunidades indígenas involucradas o de la Funai” (Portaría 303, 2012, art.6).

Otras importantes organizaciones indigenistas manifestaron su desacuerdo en cómo el gobierno estaba manejando la cuestión, entre ellas el Consejo Indigenista Misionario (Cimi), una de las organizaciones de larga historia en la defensa de los derechos indígenas en el país. En una carta pública, el Cimi (2012) apunta las contradicciones del gobierno federal, cuyo presidente era Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores. Al mismo tiempo en que el gobierno inició la reglamentación de la implementación de la Consulta, también aprobó la Portaria 303 y orientó a los parlamentarios vinculados a los intereses de los hacendados a construir el Proyecto de Ley 227, de 2012, el cual restringía el usufructo de los indígenas de sus propias tierras. Por ejemplo, el proyecto buscaba legitimar todas las ocupaciones de tierras en territorios indígenas, realizadas antes de la Constitución de 1988. “No es aceptable lanzar la reglamentación de tal importancia [de la consulta] en la arena de felinas contradicciones, estimulando la autofagia jurídica. Infelizmente, tratamos de medidas y contenidos inconciliables y el gobierno, de una vez por todas, debe hacer una opción política cristalina, sin tergiversar” (Cimi, 2013, párr. 6).

Los pueblos indígenas no estaban en contra de la reglamentación de la implementación de la consulta. Estaban a favor de una reglamentación que respetara los procesos de organización de cada uno de los pueblos. En una carta del IX Acampamiento Tierra Libre de los Pueblos Indígenas, realizado entre los días 15 y 23 de julio de 2012, durante la Cúpula de los Pueblos, en Rio de Janeiro, los pueblos expresaron su posicionamiento sobre el Convenio 169:

Exigimos la garantía del derecho a la Consulta y consentimiento libre, previo e informado, de cada pueblo indígena, en respeto a la Convención 169 de la OIT, de acuerdo con la especificidad de cada pueblo, siguiendo rigurosamente los principios de buena fe y del carácter vinculante del Convenio. Necesitamos que sea respetado y fortalecido el tejido institucional de cada uno de nuestros pueblos, para disponer de mecanismos propios de deliberación y representación capaces de participar de los procesos de consulta frente al Estado (Declaração final, 2012, párr. 18).

La condición concreta presentada por los movimientos indígenas y por las organizaciones indigenistas para continuar en el proceso era la anulación de la Portaria 303, como una demostración de buena fe por parte del gobierno. Eso no sucedió. Los

pueblos indígenas y organizaciones se retiraron del proceso, que continuó hasta su finalización en 2014, con la presencia solamente de las organizaciones quilombolas.

En su página en la internet, el gobierno federal sostiene que el objetivo del GTI fue cumplido: “La actuación del grupo resultó en propuesta de texto de reglamentación para que fuera debatida con los sujetos de derecho” (Gobierno Federal de Brasil, 2020, párr. 4). Sin embargo, los movimientos y organizaciones quilombolas repudiaron las restricciones a los derechos consolidadas en este proceso.

La propuesta de reglamentación de la consulta no garantizó el derecho al consentimiento de las comunidades. Es lo que señala el documento *Derecho a la Consulta y Consentimiento de los Pueblos Indígena, Quilombolas y Comunidades Tradicionales*, realizado por la Red de Cooperación Amazónica (RCA) y por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), en 2016. “Primero, no internalizó las hipótesis de obligatoriedad de consentimiento. Segundo, intenta dar total discrecionalidad a la administración pública para acatar o no el resultado de la consulta” (RCA y DPLF, 2016, p. 47).

En un documento de evaluación del proceso de construcción de la propuesta de reglamentación, la Fundación Nacional del Indio (Funai) reconoce que buscar acuerdos no significa el derecho al consentimiento. “A pesar de que la consulta objetiva el establecimiento de acuerdos y consensos (...), la toma de decisión sea del poder Ejecutivo o del poder Legislativo, no depende siempre del consentimiento de los indígenas, pudiendo justificarse en razón de otros intereses públicos (...)” (Funai, 2013, p. 5).

En lo que respecta a los procedimientos para llevar a cabo una Consulta, de acuerdo con documento de la Fundación para el Debido Proceso (2015), la propuesta final de reglamentación establece que “(...) el órgano o la entidad de la Administración Pública Federal responsable del proyecto [debe notificar] a la *Fundação Cultural Palmares* (en el caso de afectación a comunidades quilombolas) o a la FUNAI en casos de afectación a comunidades indígenas) para la creación de una Comisión de Consulta Previa” (p. 76). Creada la Comisión, ella se encargaría de: “a) elaborar y dar publicidad al plan de consulta previa, b) pactar el plan de consulta previa con los interesados, c) solicitar información a los órganos y entidades de la Administración Pública Federal, y d) elaborar y dar publicidad al informe final con las actividades de la consulta y sus resultados” (p. 76).

El gobierno federal llegó a construir, en 2016, a partir del trabajo del GTI, una minuta de portaría interministerial, en un intento de reglamentar la actuación de los órganos de la Administración Pública Federal en lo que respecta a la consulta, documento éste que nunca se volvió público. La reglamentación efectivamente nunca llegó a ocurrir.

Es necesario considerar que, en julio de 2016, hubo un golpe de Estado en Brasil, en el cual Dilma Rousseff fue sacada de la presidencia de la República, asumiendo en su lugar Michael Temer. A partir de entonces cambian totalmente los rumbos de la política brasileña, marcada hasta entonces por lo que muchos analistas consideran un periodo populista, con los gobiernos del Partido de los Trabajadores, iniciados en 2003. A partir de 2016, empieza un período de intensificación del ascenso en la política brasileña de los sectores sociales de la extrema derecha.

3.1.3. “Piedra en el zapato”

A pesar de la política abiertamente antiindigenista adoptada por el gobierno de Jair Bolsonaro, la consulta indígena no dejó de ser una ‘piedra en el zapato’ del gobierno federal.

En la última ‘comunicación’ de la CEACR (2019) - en respuesta a las observaciones enviadas por la CNI y OIE, que reclaman la reglamentación de la consulta -, la Comisión recordó el último informe del gobierno brasileño sobre el tema, en el cual se refiere al proceso de reglamentación iniciado en 2012 con la creación del GTI. “El Gobierno indicó a este respecto que el proceso de negociación con los pueblos interesados había encontrado ciertas dificultades y que la Secretaría General de la Presidencia estaba tratando de restablecer el diálogo. El Gobierno estudiaba la posibilidad de proponer, sobre la base de un caso práctico, un posible mecanismo de consulta” (CEACR, 2019, párr. 6). La recomendación de la CEACR es la siguiente: “La Comisión alienta al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos con miras a la adopción de un marco reglamentario para la consulta que proporcione a los pueblos indígenas y quilombolas un mecanismo adecuado para garantizar su derecho a ser consultados y a participar efectivamente cuando se contemplen medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente, y a efectos de propiciar mayor seguridad jurídica a todos los protagonistas (...)” (CEACR, 2019, párr. 9).

El gobierno de Bolsonaro no ha vuelto pública ninguna acción en el sentido de continuar el proceso de reglamentación de la implementación de la Consulta, mucho menos se ha reunido con movimientos y organizaciones indígenas para debatir el tema. Sin embargo, un reconocido medio de comunicación en Brasil, *Folha de São Paulo*, publicó un artículo escrito con base en un documento obtenido con exclusividad. El documento era un acta de una reunión ocurrida el 31 de julio de 2019, que tuvo el objetivo de discutir la instalación de un nuevo grupo de trabajo para discutir el Convenio 169 y sus supuestos “impactos en el desarrollo del país” (Valente, 2019, párr.10).

Todo indica que el gobierno de Bolsonaro olvidará el documento plasmado a partir del proceso iniciado en 2012 y, simplemente, elaborará un decreto presidencial de reglamentación de la implementación de la consulta previa, como sostiene el documento obtenido por el reportaje, lo que implica que no habrá ninguna discusión con la sociedad civil.

3.1.4. Reglamentación de proyectos en tierras indígenas

Si no existe todavía un instrumento jurídico específico para reglamentar la implementación de la Consulta, es porque el gobierno Bolsonaro intenta hacerlo en la misma herramienta jurídica que debe reglamentar las actividades económicas en tierras indígenas.

Como habíamos mencionado en el *Interludio* de este trabajo, la Constitución Federal de 1988, a pesar de todos los avances en materia de Derechos Humanos, en especial de Derechos Indígenas, garantiza la actividad económica en tierras indígenas, con la autorización del Congreso Nacional, sin embargo hasta hoy no existen leyes que reglamenten cómo debe ocurrir esta explotación. En este sentido, el presidente Bolsonaro presentó al Congreso Nacional, en febrero de 2020, el Proyecto de Ley 191/2020 (PL 191, 2020) para reglamentar la explotación de actividades económicas, lo que incluye minería, extracción de petróleo y gas, generación de energía y agropecuaria, y *garimpo* (extracción de minerales preciosos, de forma rudimental, que puede ser mecánica o manual; se distingue de la explotación realizada por grandes empresas, en grandes cantidades). El proyecto busca reglamentar el párrafo 1º del Artículo 176 y el párrafo 3º del Artículo 231 de la Constitución Federal y fue elaborado por un grupo de

trabajo formado por la presidencia de la República y ministerios, como el Ministerio de Minas y Energía. El proyecto está en trámite en el Parlamento Nacional.

El proyecto no menciona en sus bases el término consulta. En su lugar define en su Artículo 3 la necesidad de *oitiva* de las comunidades indígenas para la realización de estudios técnicos y explotación de los recursos de sus territorios y establece los parámetros con los cuales se deben realizar dichos procesos. *Oitiva* es un término utilizado en el Derecho Procesal brasileño y se refiere al acto de escuchar las distintas partes involucradas en un proceso judicial. En este caso específico, se refiere a escuchar a los pueblos indígenas cuyos territorios serán impactados por los proyectos.

En el texto del proyecto y en las declaraciones de los ministros brasileños queda explícito que los indígenas no tendrán derecho a veto, solamente en lo que respecta a la actividad de *garimpo* en sus territorios; en los casos de explotación en escala industrial, no se concede a los indígenas este derecho. La lógica propuesta por el proyecto es que el gobierno decidirá las prioridades de inversión y el Congreso Nacional autorizará la explotación sin la autorización del pueblo afectado. Así determina su Artículo 14:

Es responsabilidad del presidente de la República enviar al Congreso Nacional pedido de autorización para la realización de las actividades previstas en esta Ley [todavía proyecto a ser aprobado] en tierras indígenas. Párrafo 1º: El presidente de la República considerará la manifestación de las comunidades indígenas afectadas para la realización de las actividades (...). Párrafo 2: El pedido de la autorización podrá ser encaminado con manifestación contraria de las comunidades indígenas afectadas (PL 191, 2020, art. 14).

En la rueda de prensa de presentación del proyecto, el representante del Ministerio de Minas y Energía, Roberto Klein Junior, sostuvo que el derecho a la Consulta previa se mantiene. “Ahora, poder de veto, [no]” (Prizibiszki, 2020, párr.18)

El proyecto de ley en contraparte propone compensar a los pueblos con una indemnización por la restricción al uso de su territorio y concederles una participación en los resultados del emprendimiento. Determina que los indígenas ganarán, en cambio de su subsuelo, 0,7% del valor de la energía producida, entre 0,5% y 1% por la producción de petróleo o gas natural, y 50% de compensación mineral (royalties de valor variable) en el caso de explotación de minerales. Deberá ser creado un Consejo, formado por indígenas, para gestionar estos recursos. La Funai deberá auxiliar en la formación e instalación de tal órgano.

La posición del gobierno, según un comunicado divulgado por la presidencia de la República, es que el proyecto refleja el trabajo de "construir una propuesta

equilibrada de reglamentación de la Constitución, capaz de atender a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas y, al mismo tiempo, viabilizar emprendimientos de generación de energía hidroeléctrica y de minería en tierras indígenas” (Fellet, 2020, párr.4). El ministro-jefe de la Casa Civil, Onyx Lorenzoni, que encabezó la construcción del proyecto, sostuvo que “la medida representa una garantía de la autonomía de los pueblos indígenas” (Vilela, 2020, párr.3).

Sin embargo, la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) repudió el proyecto. En un comunicado público, la Asociación denuncia la manipulación que el gobierno hace de “nuestro derecho a la autonomía” (APIB, 2020, p. 2) y sostiene que el proyecto está “maquillado de falsas buenas intenciones y retóricas que inducen a cooptación y división de los pueblos, tergiversando el real sentido de autonomía, para en la realidad autorizar la invasión de los territorios indígenas por medio de emprendimientos (...)”(APIB, 2020, p. 1).

Una investigación realizada por la WWF Brasil (2018) demostró que existían 4073 procesos junto a la Agencia Nacional de Minería para tramitar pedidos de explotación minera en tierras indígenas en la Amazonia. Otro estudio realizado por el Instituto Socioambiental (2013), apunta que existen 153 procesos mineros registrados en el Departamento Nacional de Producción Mineral que coinciden con Tierras Indígenas Munduruku, lo que equivale a 37% del territorio.

3.1.5. Intento de reglamentación en el estado de Pará

En el estado de Pará, donde está el pueblo Munduruku, el gobernador Helder Barbalho creó un decreto en octubre de 2019 para la instalación de un grupo de trabajo para la elaboración de un Plan Estatal de Consultas Previas, Libres e Informadas. El objetivo es que el grupo formule un documento con normas y procedimientos para el proceso de consulta de las comunidades tradicionales e indígenas, para uniformizarlo en todo el Estado.

Hacen parte del grupo órganos del gobierno como la Procuraduría General del Estado del Pará, quien coordina los trabajos, la Secretaría de Estado del Medio Ambiente y Sustentabilidad, la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico, Minería y Energía, Secretaría de Estado de Justicia y Derechos Humanos entre otros. Representantes de las entidades pudieron inscribirse solamente como colaboradores del grupo.

El decreto recibió innumerables críticas por parte de las asociaciones y movimientos indígenas. La demanda de los movimientos era la participación efectiva en la construcción de tales reglamentos. La Federación de los Pueblos Indígenas del Pará (FPIP), en nota pública, repudió la iniciativa del Estado. “Es completamente inaceptable que el gobierno del estado del Pará reglamente una legislación nacional cuyo tema es justamente la consulta, libre, previa e informada a pueblos y comunidades tradicionales sin tener la participación efectiva de estos segmentos sociales” (FPIP, 2019, párr.8).

A pesar de las críticas, el grupo continuó sus trabajos y presentó en febrero el esbozo del decreto que crea el Plan Estatal de Consultas Previas, Libres e Informadas a los pueblos y poblaciones tradicionales del Pará. En un comunicado, el representante de la Procuraduría General, Ricardo Sefer, sostuvo que “la intención es que el proyecto sea de conocimiento de la población a partir de una consulta pública, antes de ser finalizado. En este momento, todas las personas van a tener acceso y podrán hacer sugerencias” (Procuradoria Geral do Estado do Pará, 2020, párr.2) para entonces ser presentado al gobierno para que la reglamentación finalmente ocurra. En dicha nota, el representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Sustentabilidad, Rodolpho Bastos, sostuvo que “es necesario que haya una norma que garantice la seguridad jurídica, con las reglas claras, estableciendo los derechos de los actores involucrados” (Procuradoria Geral do Estado do Pará, 2020, párr.7). Hasta la fecha (febrero, 2021), el plan no fue presentado públicamente.

Los pueblos indígenas se rehusaron a hacer parte de dicho proceso, justamente por la condición de ‘colaboradores’ que les fue impuesta. Este no es el primer intento de reglamentación de la consulta por parte del estado de Pará. Un decreto con las mismas características había sido publicado, pero fue cancelado después de recibir críticas de los movimientos sociales y de acciones y recomendaciones por parte del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo, justamente por considerar no satisfactoria la participación de los pueblos en el proceso.

3.1.6. Inversionistas y el derecho indígena

Los pueblos indígenas, organizaciones indigenistas, CNI, OIE y la OIT establecen sus estrategias de presión, cada quien con sus propios intereses, para que el gobierno brasileño respete la consulta indígena.

Comunidades de inversionistas internacionales también han demostrado sus descontentos. Por lo menos desde 2019, han manifestado públicamente su rechazo a las iniciativas del gobierno brasileño en lo que respecta a su clara política antiambiental y antiindigenista. La manifestación más reciente, de junio de 2020, reunió un grupo de 29 inversionistas, cuyo objetivo es defender la gobernanza de sus inversiones. El grupo envió una carta a las embajadas brasileñas en Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Francia, Noruega y Suecia, solicitando reuniones con representantes del gobierno brasileño para discutir los temas. El grupo integra fondos de inversión de Europa, Estados Unidos y Asia y controla por lo menos US\$ 3,6 trillones.

Hasta entonces no se había registrado un episodio como este en el cual un grupo de inversionistas extranjeros hubiera pedido diálogo con autoridades brasileñas, por lo menos formalmente, sobre asuntos internos al país. En 2019 un grupo de 251 inversionistas ya había expresado formalmente su preocupación con los incendios en la Amazonia y la despreocupación del gobierno en eliminarlas.

En la reciente carta, los inversionistas afirman,

Estamos preocupados con el impacto financiero de la deforestación y con las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, los cuales implican potenciales consecuencias para los riesgos de reputación, operacionales y de reglamentaciones de nuestros clientes y empresas inversionistas (...). Por lo tanto, instamos el gobierno de Brasil a demostrar un claro compromiso con la eliminación de la deforestación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas (Barreira, 2020, párr.23).

Para ellos, “políticas robustas para la reducción de la deforestación y la protección de derechos humanos son soluciones esenciales en la gerencia de riesgos y para contribuir con mercados financieros eficientes y sostenibles a largo plazo” (Barreira, 2020, párr.27).

Un mes después de la publicación de la carta y de la amplia divulgación que ganó el tema en medios nacionales e internacionales, hubo una reunión entre representantes de los inversionistas y funcionarios del primer escalón del gobierno brasileño, entre ellos el vicepresidente de Brasil, Hamilton Mourão, un general de la reserva del Ejército Brasileño. Jan Erik Saugestad - CEO da *Storebrand Asset Management*, gestora de inversiones de Noruega que lideró la movilización internacional -, quien participó de la reunión, sostuvo para un medio de Brasil: “Hubo el compromiso para que los índices de deforestación vuelvan a disminuir, con respeto a los derechos de los pueblos indígenas” (Wenzel, 2020, párr. 1). Durante la reunión, los

“inversionistas invocaron el Convenio 169 de la OIT” (Lindner, 2020, párr.9) como parámetro de acción para el gobierno brasileño.

3.1.7. Los protocolos comunitarios

Existe una amplia discusión en toda América Latina sobre los beneficios y los riesgos de reglamentar la implementación de la Consulta Indígena por medio de leyes o decretos específicos.

De una forma simplificada, podríamos ubicar en uno de los extremos del debate los movimientos y organizaciones que sostienen que una reglamentación que homogenice todos los procesos de consulta acabaría por herir la diversidad cultural y de organización de cada pueblo. Sin contar que el proceso de construcción de una ley o de un decreto o la construcción de una medida administrativa general podría suscitar el *lobby* de sectores políticos conservadores, haciendo prevalecer sus intereses en la reglamentación.

En el otro extremo de las discusiones están los que defienden la necesidad de tal reglamentación porque solamente así el Estado tendría parámetros claros para aplicarla. Incluso muchas de las justificaciones dadas por el Estado y empresas en situaciones en que no realizan la consulta están basadas en la falta de reglas explícitas para hacerlo. La reglamentación dejaría claros los límites de los derechos y de los deberes de cada uno de los actores involucrados en una disputa. Esta posición es defendida por sectores económicos, como vimos en el caso de la Confederación Nacional de la Industria en Brasil, y por la propia OIT que ha orientado a los países a seguir este camino.

En el contexto de este debate y del escenario descrito anteriormente - en el cual los indígenas se retiraron del proceso de construcción de la propuesta de reglamentación de la implementación de la Consulta -, los pueblos indígenas iniciaron, en contrapunto a la iniciativa del gobierno, procesos de construcción de protocolos de consulta comunitarios, es decir, los pueblos en un proceso propio e interno han construido sus propios protocolos, generalmente apoyados por organizaciones no gubernamentales indigenistas. Son documentos en los cuales cada pueblo establece reglas, de acuerdo a sus costumbres, para llevarse a cabo un proceso de consulta.

El primer protocolo construido fue del pueblo Wajãpi, en el Estado amazónico del Amapá, cuyo territorio está inserto en la llamada Reserva del Cobre, justamente por la alta concentración del mineral en sus tierras. El documento fue publicado en 2014, con el apoyo de la Red de Cooperación Amazónica (RCA), y que sirvió de inspiración para otros pueblos. Grupioni (2017), representante de la RCA, explica cómo surgió la idea del protocolo, señalando que fue gestado en un primer momento en el ámbito de la RCA:

Fue en un contexto de obstrucción de los canales de diálogo con el gobierno, de ausencia de confianza en las intenciones de la reglamentación y con la certeza de que si el proceso de reglamentación avanzara sería, necesariamente, una reglamentación genérica, considerando la enorme diversidad brasileña. En este escenario (...) integrantes de la Red de Cooperación Amazónica propusieron avanzar de forma independiente (...). Surgió, así, la propuesta de la elaboración de los protocolos propios, en los cuales los pueblos indígenas y otras poblaciones tradicionales definen y explicitan cómo consideran adecuada la consulta por parte del Estado brasileño (p. 84).

El representante de la organización, que formuló una guía para la construcción de estos protocolos cuya publicación⁵⁷ es *Protocolos Autónomos de Consulta y Consentimiento: Guía de Orientaciones*, explicó durante su presentación en el Seminario Internacional de 10 años del Convenio 169 en Brasil, cuál fue la lógica que permea y permeó la construcción de los protocolos:

Algunas organizaciones de la sociedad civil han apostado en elaborar protocolos por pueblos. (...) Los protocolos son una propuesta para formalizar al Estado la forma adecuada de dialogar de cada pueblo (...), cómo cada pueblo quiere ser escuchado (...). Es una preparación para el diálogo con el Estado. (...) Haciendo una comparación, es la misma cosa cuando nosotros hablamos sobre la educación diferenciada [indígena]. La educación diferenciada debe trabajar con el conocimiento indígena. El presupuesto de esta afirmación es que el conocimiento indígena está dado, bastando que se coloque este conocimiento en un libro para trabajarlo en la escuela. Sin embargo, el conocimiento indígena no está dado, él es vivido. Para que se tenga un material que se puede **incorporar** a la escuela, este conocimiento necesita ser sistematizado, investigado. Lo que nosotros estamos diciendo con el protocolo es la misma cosa. (...) Se trata de prepararse para el diálogo con el Estado (Conselho Nacional do Ministério Público, 2014, 4h55min).

Hasta el momento fueron realizados 38 protocolos de consulta, entre pueblos indígenas, comunidades tradicionales y quilombolas, según registro del Observatorio de Protocolos Comunitarios (sin fecha), del Centro de Investigación y Extensión en

⁵⁷ Documento puede ser consultado en <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/2019-Guia-de-Protocolos-RCA-vers%C3%A3o-web.pdf>.

Derecho Socioambiental. El Estado no ha emitido un posicionamiento oficial sobre la validez de estos protocolos para los procesos de consulta. En lo que respecta a su utilización en consultas en contexto de conflicto socioambiental no existen registros sistematizados por el gobierno sobre el tema.

Lo que se observa es que los protocolos han sido utilizados por los pueblos como una herramienta política. Además, el propio proceso de construcción de los protocolos posee su importancia en el proceso organizativo más general de los pueblos, como veremos en el caso de los Munduruku que también hicieron su propio proceso.

En el último comunicado de la Comisión de Expertos de la OIT sobre la situación de la implementación del Convenio en Brasil, de 2019, el órgano “saluda la elaboración de protocolos de consulta específicos para determinados pueblos indígenas (...)” (CEACR, 2019, párr. 9). La Comisión:

(...) Pide al Gobierno que proporcione información complementaria sobre el estatus de dichos protocolos y que indique cómo se garantiza en la práctica que dichos protocolos se apliquen de manera sistemática y coordinada en todo el país cada vez que se prevé la adopción de medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas y tribales directamente (CEACR, 2019, párr. 9).

A pesar de la buena recepción de los protocolos comunitarios, la OIT “alienta al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos con miras a la adopción de un marco reglamentario para la consulta que proporcione a los pueblos indígenas y quilombolas un mecanismo adecuado para garantizar su derecho a ser consultados y a participar efectivamente (...)” (CEACR, 2019, párr. 9).

3.1.8. Algunas consideraciones sobre la gobernanza de las Tierras Indígenas y los protocolos

Pese al hecho de que los protocolos comunitarios son un contrapunto al intento de una reglamentación general sin observar las demandas de los pueblos, la construcción de los protocolos, impulsada por organizaciones como la RCA, puede ser analizada desde una perspectiva de gestión de los territorios indígenas, gestión ésta promovida desde el Estado, desde las organizaciones nacionales e internacionales de cooperación, organizaciones indigenistas e indígenas, desde organismos de inversión y organizaciones supranacionales como la ONU.

Aquí cobra sentido lo que dijo el funcionario de gobierno a los Munduruku – en la ocasión de la entrega a los indígenas del documento de propiedad de una de sus tierras, la Tierra Munduruku, episodio relatado en el *Interludio* de este trabajo -, el cual aconsejaba a los indígenas guardar muy bien aquel documento, porque sin él sería imposible lograr cualquier recurso para su territorio.

Bajo un discurso de desarrollo sostenible, de aprovechamiento sostenible de recursos, de necesidad de mejora de las condiciones de vida de los indígenas, se implementan proyectos que son ajenos a su modo de vida, como los planos de gestión territorial, que mapean todo el territorio indígena, incluso todos sus recursos, y se estipula, por medio de técnicas ofrecidas por organizaciones especialistas en el tema, cómo ocuparlo de forma sostenible; o proyectos que hablan respecto al desarrollo de la Economía Verde, como los pagos por servicios ambientales sobre los recursos de sus territorios. Todos estos proyectos promueven la participación indígena.

En este sentido, en 2012, el gobierno federal aprobó la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI). Uno de los objetivos de la política, según su Artículo 3 es: “X – el reconocimiento, valoración y desarrollo de la gestión ambiental como instrumento de protección de los territorios y de las condiciones ambientales necesarias a la reproducción física, cultural y al bienestar de los pueblos y comunidades indígenas” (PNGATI, 2012, art.3). El mismo artículo reconoce los “XII – derechos de los pueblos indígenas relativos a los servicios ambientales en función de la protección, conservación, recuperación y uso sustentable de los recursos naturales que promueven en sus tierras (...)” (PNGATI, 2012, art.3). El decreto presidencial n. 7747, que reglamenta dicha política nacional, prevé, en el caso de los proyectos implementados en el ámbito de la política nacional, la realización de la Consulta Indígena en términos del Convenio 169 de la OIT. Incluso para la construcción de la política nacional el gobierno brasileño promovió un proceso de participación de las organizaciones y pueblos. Hubo desacuerdos entre diversos actores y el Estado pero, al final, la política de gestión fue aprobada.

La política nacional en su ejecución involucra una diversidad de actores, como organizaciones indigenistas, pueblos indígenas constituidos en ONGs, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés), ONU, RCA y ONGs conservacionistas y de cooperación internacionales. Hacen parte de la política diferentes iniciativas como capacitación a los indígenas en diferentes áreas como la que determina en su Artículo 3: “fortalecer y capacitar las comunidades y

organizaciones indígenas para la participación en la gobernanza de la PNGATI” (PNGATI, 2012, art.3); planeación y ejecución de planos de ordenamiento territorial y financiamiento de proyectos dentro de los territorios por bancos y organismos nacionales y supranacionales, gestionados por organizaciones.

Un ejemplo de estos proyectos, anunciado en nota en octubre de 2014 por la agencia de noticias del gobierno brasileño, *Agência Brasil*, es del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que aprobó una ‘ayuda financiera’ de US\$ 6,33 millones, para financiar proyectos en los estados brasileños de Pará y Amapá del Instituto de Conservación Ambiental (*The Nature Conservancy* o TNC, por sus siglas en inglés), una ONG conservacionista con sede en los Estados Unidos. El objetivo del proyecto es implementar, como sostiene el anuncio del gobierno, planes de gestión territorial y ambiental sostenible en seis tierras indígenas. La nota trae la posición del coordinador de la Estrategia de Conservación en Tierras Indígenas del TNC Brasil, Hélcio Souza: "Cada una de esas tierras desarrollará planes de gestión territorial, que incluyen acciones de protección territorial, de manejo y uso sostenible de los recursos y de fortalecimiento de las capacidades indígenas” (Gandra, 2014, párr. 2).

No es objetivo de este trabajo investigar las relaciones entre la política nacional de gestión de las tierras indígenas y el desarrollo de proyectos vinculados a la Economía Verde en estos territorios (como son los proyectos de conservación) y, mucho menos, investigar los rasgos neoliberales⁵⁸ de este sector económico relativamente nuevo, inserto en el contexto de transición energética. Abrimos aquí un pequeño paréntesis solamente en el sentido de ubicar el fondo de las actividades que ha desarrollado de forma específica el TNC en el mundo, que apuntan a un proceso de mercantilización de la naturaleza.

The Nature Conservancy es el grupo ambiental más rico del mundo, conocido como la gigante corporativa verde. Es uno de los grandes propulsores de los programas

⁵⁸ Muchos trabajos investigativos han sido realizados en este sentido. Aquí indicamos algunos: “Economía verde: la nueva ola del ambientalismo neoliberal” (https://www.infolibre.es/noticias/club_infolibre/librepensadores/2019/06/24/economia_verde_neoliberal_96318_1043.html); “La configuración neoliberal de la cuestión ambiental. Una genealogía de las reformulaciones contemporáneas de la escisión/relación economía-naturaleza” (<https://www.redalyc.org/jatsRepo/124/12455418016/html/index.html>); “¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México” (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732014000200006).

REDD+⁵⁹ en escala global. Está presente en por lo menos 79 países y territorios en todo el mundo.

Desde por lo menos el inicio de la década de 2000, ha suscitado diversas denuncias justamente por sus prácticas y alianzas que son encubiertas por su discurso ambiental. En este sentido una de las críticas más frecuentes es dirigida al hecho de recibir donaciones y asociarse a proyectos con empresas contaminantes como Monsanto, Caterpillar, Alcoa, incluso permitiendo la explotación de petróleo⁶⁰, madera, minería y gas natural en tierras donadas a la organización para la conservación.

En su consejo asesor estuvieron ejecutivos y directores de compañías petroleras, productores de productos químicos, fabricantes de automóviles, empresas mineras y de tala. Participa de iniciativas como el Consejo de Conservación para América Latina, que reúne 34 de los principales líderes empresariales y políticos de la región, bajo la coordinación de *The Nature Conservancy*. Estas empresas asocian sus nombres a ‘proyectos verdes’ o a la ‘marca TNC’ como una forma de ‘limpiar’ sus actividades contaminantes, en una jugada de relaciones públicas. Sin hablar de daños causados por proyectos de conservación en comunidades locales, como fue el caso en Brasil⁶¹, en nombre de la conservación ambiental.

⁵⁹ Según la definición de la propia TNC, “REDD + es un marco respaldado por las Naciones Unidas que apunta a frenar el cambio climático al detener la destrucción de los bosques. REDD significa ‘Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques’”. Se utiliza incentivos de mercado y financiero visando la reducción de estas emisiones. Definición en <https://www.conservation.org/peru/novedades/2019/10/29/qu%C3%A9-es-redd>, accedido el 31 de julio de 2020.

⁶⁰ Solo para citar un ejemplo, la TNC llegó a promover perforaciones en la costa del Golfo de Texas. No solo murieron aves en peligro de extinción, sino que la organización vendió gas natural de otra persona y mantuvo las ganancias. La noticia fue publicada por el periódico de los Estados Unidos *Washington Post* y puede ser leída en <https://thewrongkindofgreen.wordpress.com/2010/04/04/big-green-inside-the-nature-conservancy-2003-washington-post>.

⁶¹ El caso brasileño fue registrado por Ricardo Carrere, integrante del Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: “Un proyecto de carbono está destruyendo fuentes de sustento en la comunidad de Guaraqueçaba, sobre la costa atlántica brasileña. El proyecto fue establecido por una ONG conservacionista estadounidense, *The Nature Conservancy* (TNC), y cofinanciado por tres empresas enormemente contaminantes: General Motors, Chevron y American Electric Power. El periodista Mark Schapiro (<https://www.motherjones.com/environment/2009/11/gms-money-trees>) informó sobre el proyecto en noviembre de 2009. Encontró que se había destruido la fuente de sustento de las comunidades locales para hacer sitio para el proyecto de conservación. Un poblador local, Antonio Alves, había sido arrestado a punta de revólver y encarcelado durante 11 días por cortar árboles para reparar la casa de su madre. La posición de *The Nature Conservancy* respecto de la gente que vive en el bosque de Guaraqueçaba y sus alrededores es clara. «La idea del carbono no es verdaderamente tangible para la gente de la comunidad», dijo a Schapiro el director de bosques y clima en América Latina de TNC, Miguel Calmon. «No se puede entrar en estas reservas privadas. De cualquier modo esa tierra no es de ellos. Si antes salías de tu casa y cruzabas la ruta para ir al bosque, ahora no puedes. Esa tierra ya tiene propietarios». TNC contrató a una ONG local, la «Sociedade de investigação de vida silvestre y educación ambiental» (*Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental*, SPVS), para comprar la tierra y administrar el proyecto. Los habitantes locales dijeron a Schapiro que los empleados de SPVS les habían disparado. «La SPVS no nos quiere aquí», dijo un hombre. «No quieren seres humanos en el bosque. La tierra ni siquiera es de ellos, es nuestra”. El artículo “Una visión crítica del REDD” fue accedido el 31 de julio de 2020, en https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2016/03/039_Carrere_2010.pdf.

Estas denuncias y críticas son parte de muchas otras realizadas por diversos medios de comunicación en diferentes partes del mundo, incluyendo los reconocidos medios de los Estados Unidos *New York Times*⁶² y *Washington Post*⁶³.

Regresando entonces a las tierras indígenas brasileñas, de acuerdo con la misma nota de la agencia de noticias del gobierno brasileño, en 2012, el Estado seleccionó 32 tierras indígenas de todo el país como marco de referencia de la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas. “Ahora, el TNC Brasil beneficia las seis primeras áreas escogidas. Hélcio Souza afirmó que el proyecto facilitará la gestión de esas seis TIs [tierras indígenas], y que la experiencia se extenderá a todo el país” (Gandra, 2014, párr. 4).

En esta compleja realidad, Grupioni (2017) es muy claro en lo que respecta al uso de los protocolos de consulta. “En el contexto de implementación de la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental en Tierras Indígenas y de elaboración de Planos de Gestión Territorial y Ambiental, los Protocolos de Consulta emergen como una herramienta complementaria para organizar el diálogo de los pueblos indígenas con el Estado, cuando hay posibilidad de emprendimientos que puedan afectar sus territorios (...), reforzando la gobernanza interna de los territorios indígenas y las propuestas de gestión territorial en curso” (p. 84).

Tampoco es objetivo de este trabajo analizar cómo la política nacional de gestión de territorios indígenas y sus mecanismos cambian o transforman las dinámicas de organización política, social y formas de subsistencia de los pueblos. Este es un tema para otra investigación, además muy necesaria.

Sin embargo, lo que nos gustaría considerar brevemente es que cualquier relación entre Estado y pueblos indígenas necesariamente pasa por el reconocimiento de estos pueblos por parte del Estado. Si no hay reconocimiento no hay relación. Y el reconocimiento y la relación necesariamente implican cambios en la forma de percibirse y de organizarse de los pueblos.

En este sentido, estamos de acuerdo con el análisis del antropólogo brasileño José Mauricio Arruti, autor de diversos laudos de reconocimiento de territorios quilombolas, que sostiene que “las políticas de reconocimiento a pesar de decir que están reconociendo una realidad, en verdad, están creando una realidad, en la medida en

⁶² Reportaje accedido en <https://www.nytimes.com/2003/06/14/national/in-wake-of-criticism-nature-conservancy-changes-policies.html>. Último acceso en 30 de julio de 2020.

⁶³ Reportaje accedido en <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2003/05/12/big-green-blues/1d2073d9-2f91-411f-bbad-a1c1b7b0bceb>. Última visualización en 30 de julio de 2020.

que producen una categoría [en el caso de los ‘indígenas’ o de los ‘territorios indígenas’] a partir de la cual estas poblaciones deben reconocerse [si desean relacionarse con el Estado, considerando que existen innumerables pueblos no contactados en la Amazonia] (...)” (Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil, 2014, 25min04s). Además,

En la medida que el reconocimiento de estas comunidades es propuesto [por el Estado] es propuesto también un modelo y este modelo se acaba imponiendo a estas poblaciones. Y estas poblaciones acaban pautando parte de su organización social, política y hasta parte de su capacidad de invención cultural a partir de este [modelo y a partir del] diálogo con el Estado. El Estado no solamente reconoce a estas comunidades, pero también establece un patrón y este patrón genera una serie de alternaciones [en las comunidades] (Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil, 2014, 27min05s).

El establecimiento de un territorio indígena es tratado como un reconocimiento de territorio ancestral, sin embargo tampoco es un simple reconocimiento, implica también la creación de algo nuevo. “Es una producción en la medida en que la territorialización [es el] establecimiento de un perímetro que sirve para el Estado como referencial, sobre el cual aplicar políticas y a partir del cual reconocer liderazgos indígenas [para poder negociar]” (Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil, 2014, 28min12s). Es una creación en la medida que “[la] territorialización dice respecto a la producción de nuevas unidades políticas-administrativas, (...) que cada vez más tienden a asimilarse al modelo previamente establecido y ofrecido por el Estado” (Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil, 2014, 28min34s). Reconocer también implica, para el Estado, administrar estos territorios.

Así, lo que se considera un ‘reconocimiento’ de algo que ya existe, es también una producción de nuevas realidades, en las cuales juegan sus papeles en la apropiación de estos territorios no solamente los indígenas, pero también el Estado y otros actores como hemos visto, vinculados a la reproducción del capital.

Por ahora solamente nos gustaría subrayar que después de un proceso de reconocimiento de los pueblos y de reglamentación de sus tierras por el Estado – procesos que no son para nada obvios y libres de conflictos –, el gobierno brasileño establece una política nacional de gobernanza de los territorios indígenas, concretada en gran medida por organizaciones y organismos nacionales e internacionales. En este contexto los protocolos de consulta indígena son considerados por las propias organizaciones brasileñas como una de las herramientas de gobernanza o de

administración de estos territorios.

Sin embargo, si los protocolos comunitarios pueden ser analizados desde la perspectiva de la gestión de los territorios indígenas, que posee gran cantidad de factores y mecanismos ajenos a los pueblos y que acaban siendo en gran medida asimilados por ellos, consideramos también que pueden ser analizados desde otra perspectiva, desde la perspectiva del proceso organizativo-político de los propios pueblos. Éste será uno de los temas abordados en el caso específico de los Munduruku, en el Tercer Acto.

3.2. México

El Convenio 169 de la OIT entró en vigor en México en el año 1990. Fue el segundo país del mundo a ratificarlo, después de Noruega, y el primer país de América Latina. Inicialmente, como mencionamos rápidamente en el Interludio, el Convenio, así como todos los tratados internacionales, fue incorporado al ordenamiento jurídico del país jerárquicamente debajo de la Constitución, pero arriba de las leyes estatales y federales, como es en el caso de Brasil.

Sin embargo, una reforma al artículo 1^o de la Constitución, en 2011, cambió el estatus de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en México. De manera que todos ellos, así como el Convenio 169, adquirieron rango Constitucional, es decir, los ordenamientos supranacionales de Derechos Humanos pasan a constituir la norma suprema del país. “Esto significa que el principio de supremacía constitucional se flexibiliza al otorgar el mismo valor como fundamento de validez a un bloque de derechos que tienen una fuente distinta a la constitucional” (Martínez y Rivas, 2019, p. 20).

De acuerdo con los autores, “esto propició que el derecho a la consulta (...) comenzara a ser utilizado con mayor frecuencia por los pueblos, movimientos y organizaciones (...)” (Martínez y Rivas, 2019, p. 6).

3.2.1. Incorporación a leyes específicas

A pesar de la existencia de muchas iniciativas en el Congreso de la Unión para reglamentar la implementación de la Consulta Indígena, como veremos más adelante, hasta el momento de la escritura de este trabajo no existía una ley federal que tratara del

tema. La consulta ha sido vinculada ‘por goteo’ (Martínez y Rivas, 2019, p. 6), a diferentes normas que se “relacionan con los pueblos indígenas, ya sea porque reglamentan temas relativos a los pueblos o bien porque promueven o impulsan proyectos de inversión con capacidad de afectar su autonomía y territorios” (Martínez y Rivas, 2019, p. 21).

Las leyes que incorporan la consulta surgen en México a partir de inicios de la década de 2000, entre ellas están las leyes específicas que reglamentan las reformas económicas estructurales. Como ejemplos podemos citar la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Energía Geotérmica, la Ley de Planeación y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. La Ley Minera no contempla la Consulta Indígena, sin embargo, está en trámite en el Congreso de la Nación un proyecto de ley, presentado por el partido Morena, que propone una reforma a la Ley Minera, para la incorporación de la figura de la Consulta Indígena (Reuters, 2018).

La estrategia del gobierno federal es suspender nuevas concesiones mineras y asegurar que las que ya existan empiecen a trabajar. “Para nosotros cada concesión ociosa la vemos como un fracaso de política pública” (Mundo Minero, 2019, 36s), sostuvo el entonces Subsecretario de Minería, Francisco Quiroga. Para eso “tenemos que asegurarnos de dar condiciones a los concesionarios para que puedan explotar. Ya sea que falte financiamiento, falte tecnología, falte certidumbre jurídica” (Mundo Minero, 2019, 41s). De manera que, para dar nuevas concesiones, “también tenemos que resolver el tema de la Consulta Indígena, lo cual es un requisito, es una obligación que adquirió México internacionalmente ya hace muchos años” (Mundo Minero, 2019, 1min).

Nos interesa aquí detenernos un poco más en la Ley de la Industria Eléctrica, porque es la que rige, en conjunto con su reglamento, la consulta llevada a cabo en Unión Hidalgo. La ley fue aprobada en el año 2014 en el gobierno de Enrique Peña Nieto, fruto de la reforma energética, que permitió la inversión privada en la explotación de petróleo, gas y generación de electricidad, facilitando la expansión del capital en territorios indígenas y campesinos.

En su Artículo 119, la ley establece que, “con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría [de Energía (Sener)] deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios (...), en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan” (Ley de la Industria Eléctrica,

2014, art. 119).

Si la ley trata la consulta de forma general, su reglamento trata de los procedimientos de la consulta de manera un poco más detallada, incluso hay un capítulo específicamente dedicado a ella.

En lo que respecta la ejecución de la consulta, el Capítulo 2 del Título Tercero – De la Evaluación de Impacto Social y la Consulta, del reglamento, refuerza que la Sener es la responsable, y especifica que en casos de inversión de empresas del Estado, las propias empresas deben llevar a cabo la consulta, contando con el visto bueno de la Sener.

En relación al consentimiento de los pueblos, el artículo 91 del reglamento lo deja en abierto: “La consulta (...) se realizará a las comunidades y pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado” (Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, 2014, art. 91).

Otro ejemplo de ley que reglamenta proyectos de desarrollo e incorpora la Consulta Indígena es la que determina el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec – 2020-2024 (PDIT), incluyendo el Corredor Interoceánico Istmo de Tehuantepec (CIIT), que afecta directamente a las comunidades del Istmo, incluso Unión Hidalgo. El decreto presidencial de Andrés Manuel López Obrador fue publicado en agosto de 2020 en el Diario Oficial de la Federación. El Corredor Interoceánico se volvió uno de los diez proyectos prioritarios de su gobierno.

El decreto presidencial sostiene que el programa será cumplido bajo los compromisos internacionales asumidos por México en materia de derechos humanos, con la suscripción de tres instrumentos internacionales: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales.

De hecho, el gobierno de Obrador respalda oficialmente el Programa en una consulta realizada a nivel regional, en 2019. El PDIT “ha sido elaborado tomando en consideración los resultados de la Consulta Indígena Libre, Previa e Informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Istmo de Tehuantepec (...)” (Programa para el Desarrollo de Istmo de Tehuantepec - 2020-2024, 2020, párr. 18). La consulta fue rechazada por pueblos y organizaciones, entre ellas las pertenecientes a la campaña *El Istmo es Nuestro*, que posee el apoyo del Congreso Nacional Indígena (CNI), de la cual

hace parte la Asamblea de Comuneros de Unión Hidalgo. Sin embargo, de acuerdo con los resultados divulgados por el gobierno, éste afirma que los pueblos sí aceptan el proyecto.

Además, uno de los ejes del programa de desarrollo es “proteger, reforzar y difundir la diversidad lingüística y cultural, la memoria y los patrimonios culturales de los pueblos indígenas, afromexicanos y equiparables del Istmo de Tehuantepec, a través de acciones que garanticen su participación y derechos culturales” (Programa para el Desarrollo de Istmo de Tehuantepec - 2020-2024, 2020, sección Objetivos Prioritarios, párr. 6). Y más, sostiene que, en una región que tiene 834 mil indígenas, el programa de desarrollo tendrá como premisa el “diálogo continuo (...), derecho de participación en la toma de decisiones de los asuntos que sean susceptibles de afectarles [a los indígenas] particularmente, ya sea en el aprovechamiento de sus tierras, territorios, recursos naturales; sus culturas y formas de organización” (Programa para el Desarrollo de Istmo de Tehuantepec - 2020-2024, 2020, sección Análisis del Estado Actual, párr. 40).

Es importante observar que, pese a la diversidad de leyes federales que incorporan la consulta, la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) aprobó en 2013 un protocolo en el sentido de crear un patrón para los procesos de consulta a nivel nacional. Su carácter es solamente orientador, de manera que los órganos responsables por aplicar la consulta pueden o no seguirlo.

El protocolo establece que el objetivo de la consulta es llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento de los pueblos. Sin embargo, es muy claro al sostener, sin ningún empero, que existen situaciones, como el traslado de los pueblos de sus tierras tradicionales o el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus territorios, que necesitan del consentimiento de los pueblos.

De acuerdo con un informe del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (Inpi, sin fecha), el gobierno de Enrique Peña Nieto (diciembre 2012-diciembre 2018) fue el periodo, hasta el momento, que más realizó Consultas Indígenas, un total de 84 procesos.

De 2004 a 2012 se realizaron 22 procesos de consulta, de los cuales 18 fueron impulsados directamente por la CDI, 2 en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, 1 por una Empresa Productiva del Estado (CFE) y 1 por el Gobierno del Estado de Sonora. El informe destaca los principales procesos entre 2004-2018, entre ellos están la Consulta a los Pueblos Indígenas sobre sus Formas y Aspiraciones de Desarrollo, la Consulta sobre el Plan de Desarrollo Integral de los Chimalapas –Oaxaca,

y la Consulta para la integración del Plan de Desarrollo de la Región Chontal de la Costa de Oaxaca.

3.2.2. Lo que se dibuja en el horizonte

Hasta aquí tratamos de trazar el panorama general de cómo se ha dado la incorporación del Convenio 169 en el ordenamiento jurídico de México. Como hemos visto, este proceso se ha dado de manera ‘goteada’, es decir, leyes que reglamentan temas específicos, como las que son vinculadas a la reforma estructural energética, tratan también de incluir y de reglamentar la Consulta Indígena.

Sin embargo, el gobierno de Andrés López Obrador camina en la dirección de crear leyes y reglamentos federales de carácter más general. En este sentido, su gobierno, encabezado por el INPI, está preparando una reforma Constitucional en materia de derechos indígenas, respaldada por una consulta indígena realizada por el gobierno federal en el año de 2019. La propuesta de reforma todavía no ha sido enviada al Congreso de la Unión por el presidente de la República (Vargas, 2020).

Con la misma perspectiva de la reforma Constitucional, el INPI también trabaja, en conjunto con la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la Unión, hoy presidida por la diputada federal oaxaqueña, Irma Juan Carlos (Morena), para la creación de una ley general de la Consulta Indígena, para la cual también fue anunciado un proceso de consulta. En los dos apartados que siguen trataremos separadamente de la propuesta de reforma Constitucional y del proyecto de ley general de Consulta.

3.2.2.1. La Reforma Constitucional en materia de derechos indígenas

En el Interludio de este trabajo hemos analizado que la reforma Constitucional de 2001 trajo importantes cambios en la máxima legislación mexicana en el sentido de reconocer a los pueblos indígenas en su diferencia, además de reconocer la composición pluricultural del país. Como habíamos adelantado, organizaciones y movimientos indígenas criticaron diversos huecos dejados por la reforma. Dos puntos hemos subrayado. Uno es la cuestión de la tierra indígena que, a pesar de mencionar la necesidad de protegerlas, no se especificaba cómo hacerlo, además porque gran parte de

los pueblos están en tierras ejidales o privadas. El otro punto de crítica es que la reforma de 2001 reconoció a los indígenas como objeto de derecho, como sujeto pasivo de recibir asistencia por parte del Estado.

El proceso de construcción de una propuesta de reforma Constitucional de López Obrador, que ha sido comandado por el oaxaqueño Adelfo Regino Montes, titular del INPI, va fundamentalmente sobre estos dos temas. El objetivo claro, de acuerdo con declaraciones públicas del titular, es el reconocimiento jurídico y la inclusión de los pueblos como sujetos de derecho público, pasando a ser considerados como entidades públicas, es decir, deben pasar a ser reconocidos como un actor en la arena pública y del derecho. Además, el objetivo es reconocer el derecho a la tierra, a los recursos naturales, a la biodiversidad de sus tierras, y establecer la Consulta Indígena como deber del Estado.

Un documento publicado por la Secretaría de Gobernación y por el INPI, en 2019, en el cual formulan principios y criterios para la reforma constitucional, apunta los caminos sobre los cuales el gobierno pretende direccionar el derecho a la tierra y el derecho a los recursos naturales de los territorios indígenas. “Reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, salvo aquellos considerados estratégicos para la Nación” (INPI y Secretaría de Gobernación, 2019, p. 26). Es decir, los territorios indígenas, incluyendo tierra y recursos, deben quedar subordinados a los intereses del Estado mexicano.

En el caso de la consulta, los criterios y principios establecidos determinan que la finalidad es “llegar a acuerdos o, en su caso, lograr el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas consultadas” (INPI y Secretaría de Gobernación, 2019, p. 32). Sin embargo, a diferencia del protocolo creado por la entonces CDI, en 2013, el documento no especifica en ningún momento en cuales casos se aplicaría el consentimiento.

Reconocer jurídicamente a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y reconocer su derecho de poseer y controlar sus territorios parece ser un escenario deseado por los movimientos y pueblos, y muy atractivo ya que puede ser percibido como “un elemental acto de justicia social para nuestros pueblos” (INPI, 2020, párr. 8), como lo menciona Adelfo Regino. Sin embargo es también el escenario jurídico perfecto para la gobernanza neoliberal. Se reconocen los recursos naturales al mismo tiempo en que se reconoce jurídicamente a los dueños de estos recursos como sujetos en

la arena jurídica y estatal, sujetos con derecho a la libre asociación y jurisdicción territorial. Se ofrece una coyuntura que seguramente disminuye los riesgos de inversión de capital, al darle un escenario de seguridad jurídica para sus negociaciones.

Un punto importante a observarse, como ya argumentamos en el Interludio de este trabajo, es la forma en que se garantizará jurídicamente la tierra indígena, es decir, la figura jurídica que se creará para legalizarla. Este es un tema que todavía no se observa en las discusiones de los pueblos, movimientos y organizaciones y tampoco en los discursos de los mandatarios mexicanos y documentos oficiales del gobierno. Lo que se observa es que hay el análisis de que la estructura ejidal o comunal no ofrece las condiciones para garantizar el derecho a la tierra indígena, de manera que, en algún momento, se tendrá que crear una nueva categoría jurídica.

La OIT ya apunta para esta dirección. En una comunicación del CEACR al gobierno mexicano, de 1993, la Comisión sostiene “que el proceso de reforma agraria dio lugar a una cierta confusión en materia de derechos a la tierra, con el resultado de que la mayor parte de las comunidades indígenas rurales perdieron la documentación necesaria para proteger sus derechos (...)” (CEACR, 1993, párr. 11). Y pide al gobierno mexicano que indique en “qué medida las tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas y tribales se han delimitado y reconocido los derechos sobre ellas” (CEACR, 1993, párr. 11).

La tendencia en la América Latina, con apoyo de las organizaciones supranacionales, como el Banco Mundial, es la creación de reservas indígenas, de tierras demarcadas y reglamentadas por el Estado. Como bien hemos visto en el caso de Brasil, estos territorios pasan a ser un espacio de intervención del Estado – como también de empresas nacionales y transnacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones supranacionales de cooperación -, creando herramientas y condiciones jurídicas para explorarlas.

Pero todavía en México las cartas no están dadas. Los pueblos han puesto sus límites, como veremos en el apartado que sigue.

3.2.2.1.1. La Consulta a los pueblos

La propuesta final de la reforma Constitucional todavía no se ha hecho pública en el momento de la escritura de esta investigación. Lo cierto es que su proceso de

construcción ha generado diversas oposiciones y reacciones por parte de los movimientos, pueblos y organizaciones, que nos gustaría rescatarlas con un poco más de detalles, para comprender lo que se espera de esta reforma.

Para eso analizaremos algunos de los resultados de la Consulta para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, plasmados en el documento *Conclusiones y Propuestas del Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano* (INPI, 2019), llevado a cabo en agosto de 2019. La consulta fue realizada entre los meses de junio y agosto de 2019 por el gobierno federal, para la cual se concretaron, según informaciones del INPI (2019), 54 foros regionales y un foro nacional y se consultó a los 68 pueblos indígenas y afromexicano en 27 entidades federativas. El foro nacional fue el espacio para consensar los resultados de los foros regionales.

Antes es importante aclarar que diversas organizaciones, pueblos y movimientos del Istmo de Tehuantepec manifestaron públicamente su rechazo a la forma como se realizó la Consulta, sin llevar en consideración los estándares internacionales. Entre ellas estuvo la Asamblea de los Comuneros de Unión Hidalgo. Además en la ocasión de la consulta, la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIITDIT) advirtió que en dicha Reforma Constitucional “se entregan las tierras y territorios a grandes consorcios nacionales y transnacionales, pues la propuesta del INPI establece el derecho de pueblos y comunidades sobre sus tierras, territorios y recursos, salvo aquellos considerados estratégicos para la Nación” (La Coperacha, 2019, párr. 5).

Estas mismas organizaciones, ya organizadas en la campaña *El Istmo es Nuestro*, demandaron del Congreso de la Unión “una reforma constitucional que contemple claramente la prohibición de convenios, acuerdos y megaproyectos que atenten contra la soberanía nacional, la integridad del territorio, los derechos de la naturaleza y los derechos de los pueblos indígenas (...)” (Foro Nacional, 2020, p. 4).

Regresando a los resultados de la consulta, de los 16 ejes – son los mismos ejes propuestos por el Inpi en sus principios y criterios para la reforma constitucional cuyo contenido sirvió de referencia para la consulta - que orientaron las discusiones, abordaremos dos de ellos, justamente los relacionados al tema de esta investigación, la tierra y territorio y el derecho a la Consulta.

En lo que respecta al territorio, entre los puntos demandados por los pueblos está el “reconocimiento pleno e integral de la propiedad de las tierras, territorio y los

recursos naturales a los pueblos y comunidades indígenas, incluso los considerados estratégicos para la nación” (Conclusiones y propuestas, 2019, p. 14). Además, sostienen que las “asambleas generales comunitarias sean la máxima autoridad en el dominio pleno, cuidado y administración del territorio indígena” (Conclusiones y propuestas, 2019, p. 14) y que “los decretos de las reservas naturales mantengan los derechos de las comunidades sobre el control y aprovechamiento de sus territorios” (Conclusiones y propuestas, 2019, p. 14).

En lo que respecta a la consulta, los pueblos quieren la garantía del derecho a decir ‘no’ a los megaproyectos. “Incluir en el Artículo 2o de la Constitución los conceptos de ‘consentimiento o rechazo’ para que se garantice y se respete la decisión de los pueblos (...)” (Conclusiones y propuestas, 2019, p. 16). Los pueblos también demandan la construcción de una ley de consulta y el reconocimiento de los procesos “de las auto consultas, como parte de los actos previos para el diálogo con el estado, que genere el proceso de consulta” (Conclusiones y propuestas, 2019, p. 17).

Un tercer eje que nos gustaría mencionar es la propuesta de participación de los pueblos en las estructuras del Estado, en las instancias de decisión en las esferas federal, estatal y municipal, así como ocurrió en Brasil en la Constitución de 1989, cuyo resultado fue la inclusión de mecanismos de participación en las diferentes esferas, con las consecuencias ya analizadas anteriormente. En principios y criterios para la reforma Constitucional, el gobierno federal establece las bases para tal participación y en el documento de propuesta de los foros se las ratifica.

Lo que se observa es que en dos puntos cruciales – la cuestión de la tierra y la consulta – los pueblos son tajantes y chocan con los principios del gobierno federal. Es decir, los pueblos quieren el control de su tierra y recursos, sin importar si son consideradas estratégicos para la nación. Además quieren el derecho a veto en las consultas.

El resultado de la consulta para la reforma es considerado por el gobierno como simple propuesta de los pueblos, de manera que es una incógnita todavía la forma cómo el gobierno de López Obrador va a incorporarla en la propuesta final de reforma Constitucional. Y, además, es una incógnita cómo la propuesta de reforma del gobierno será manejada en el Congreso de la Unión.

3.2.2.2. Ley General de Consulta

El gobierno mexicano empezó a moverse a partir de los años 2000 en el sentido de considerar las consultas, bajo presiones impulsadas por diferentes sectores sociales y por la propia OIT.

Desde el año 1993 se ha establecido una intensa comunicación entre la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenio (CEACR) de la OIT y el gobierno mexicano. El gobierno mexicano ha presentado cuentas, año a año, de todas sus políticas en materia indígena, que han sido analizadas por la Comisión. Para toda política u omisión del gobierno hay una opinión y orientaciones de los expertos. Además, desde entonces, la Comisión recibe reclamos de diferentes sectores mexicanos que dicen respecto a la no aplicación de dicho convenio. Las organizaciones que han presentado reclamos son diversas, como el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), el Sindicato Independiente de Trabajadores de La Jornada (SITRAJOR), Confederación de Trabajadores de México, Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

Los motivos de reclamo son los más variados, como salud y educación indígena y conflictos específicos por tierra, sin embargo, la consulta ocupa un lugar importante, como sostiene la propia CEACR, en su observación al gobierno mexicano de 2007. “Notando que buena parte de las reclamaciones (...) se refieren a la consulta y participación, la Comisión solicita al Gobierno que proporcione informaciones sobre las medidas específicas adoptadas para institucionalizar órganos y mecanismos de consulta y participación apropiados (...)” (CEACR, 2007, párr. 11).

Diversas son las orientaciones de la Comisión a lo largo de los años apuntando la necesidad de la reglamentación de la consulta. Igualmente, en su última observación al gobierno mexicano, de 2019, vuelve a insistir en la necesidad de crear una legislación específica que reglamente su aplicación: “En sus comentarios anteriores, la Comisión (...) pidió al Gobierno que siga presentando informaciones sobre los avances en torno a la adopción de una legislación sobre consulta” (CEACR, 2019, párr. 6).

En el Congreso de la Unión casi todos los grupos parlamentarios han presentado propuestas legislativas para la creación de una ley general de Consulta. De acuerdo con

la investigación de Castro (2018), entre los años de 2003 y 2018 fueron presentadas 17 iniciativas de ley en materia de Consulta Indígena. De todas ellas solamente el proyecto de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, presentado el 24 de noviembre de 2011 por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores, fue construido a partir de un proceso de Consulta.

En la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, que se inició en septiembre de 2018, fueron presentadas por lo menos 7 iniciativas - 4 de Morena, 1 iniciativa del PAN, 1 iniciativa del Movimiento Ciudadano (MC), 1 del PRD -; dos de las iniciativas de Morena fueron retiradas, quedando entonces pendientes 5 iniciativas, todas ellas en las comisiones unidas de Gobernación y Población, y Pueblos Indígenas de la Cámara de los Diputados.

En un acuerdo entre los diputados del PRD, PAN, PRI, PT, Morena y MC, las comisiones unidas definieron, en junio de 2020, en una reunión virtual, una ruta de trabajo para el análisis y dictaminación de las iniciativas relacionadas a la ley de consulta. También avalaron la construcción de un documento base, construido a partir de las iniciativas ya existentes en las comisiones unidas, para que sirva de punto de partida para la ley. Acordaron todavía llevar a cabo un proceso de consulta nacional, con foros regionales en diferentes regiones del país.

Los trabajos de las comisiones unidas van de la mano con el poder Ejecutivo. En diversas manifestaciones públicas la presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas, Irma Juan Carlos (Morena), ha dejado evidente que los trabajos legislativos han sido realizados de forma cercana al titular del INPI, Adelfo Regino, que también lleva a cabo la reforma Constitucional en materia indígena.

Es interesante notar que existe una concertación entre los diferentes grupos políticos, incluso entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, sobre la necesidad de reglamentación de la implementación de la consulta y, en muchos aspectos, sus proyectos se asemejan. A partir de un análisis que hicimos de las iniciativas podemos sostener que contemplan la necesidad de llevar a cabo procesos de consulta dentro de lo que consideran los estándares internacionales. Coinciden incluso en lo que respecta a un aspecto fundamental para nosotros en este trabajo que es el derecho de veto de los pueblos. De las 5 iniciativas, cuatro no lo garantizan. Solamente la iniciativa del diputado Gustavo Callejas Romero (Morena), de 12 de junio de 2020, lo garantiza de forma parcial, de manera que especifica las circunstancias en las cuales será necesario obtener el consentimiento de los pueblos.

3.2.2.2.1. Ley en la mira empresarial

Los trabajos legislativos de las comisiones unidas están en la mira de los sectores empresariales de México. En una reunión realizada en agosto de 2020, el diputado Armando Contreras Castillo - autor de una de las iniciativas de ley de consulta e integrante de la mesa directiva del grupo parlamentario de Morena sobre pueblos indígenas -, y el representante del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Javier Treviño, trataron del tema de la ley de consulta. Participaron integrantes de la Asociación de Bancos de México (ABM), Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin), Grupo BAL, Gaxiola Calvo, Cemex, Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero de México (Canacero) y Cámara Minera de México (Camimex).

Los representantes del sector empresarial expusieron su punto de vista de lo que debería contener la ley. Entre sus propuestas están: “(...) que resulten acuerdos vinculantes como producto de las consultas, que haya participación de terceros interesados en el proceso de consulta, que se contemplen medidas compensatorias para los pueblos, evitar el derecho de veto (...)” (NVI, 2020, párr. 2). Se acordó que la CCE enviaría sus propuestas a la Comisión de Pueblos Indígenas para que también sean contempladas en la construcción del predictamen. Fue acordado aún la continuación del diálogo entre parlamentarios y sectores empresariales para debatir el tema.

Además de este contacto directo con los legisladores, el sector empresarial ha emitido notas públicas, opiniones en los medios de comunicación, ha producido materiales de difusión, ha promovido debates que se refieren a la necesidad de la ley de consulta, obviamente desde una perspectiva que no contempla el derecho de los pueblos al veto. En lo que sigue, citamos algunos ejemplos, para comprender la perspectiva de estos sectores.

El CCE, en su página institucional en la internet, plantea, en un contexto de crisis nacional e internacional, dos prioridades macro para el país: “implementación eficaz y completa de las reformas y el fortalecimiento del Estado mexicano en favor de la democracia, la gobernabilidad y la legalidad” (CCE, sin fecha, párr. 2). De manera que, para los integrantes del Congreso de la Unión, el CCE plantea 11 prioridades específicas de interés del sector privado. La sexta prioridad trata de la ley de consulta: “(...) materia en la que debe perfilarse un marco legal que, al tiempo que ratifique el

derecho constitucional de los pueblos y comunidades indígenas, establezca las precisiones pertinentes a fin de no afectar la seguridad jurídica en obras y proyectos, ni para desincentivar las nuevas inversiones derivadas de las reformas estructurales aprobadas” (CCE, sin fecha, párr. 11).

La Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMEE) igualmente solicita al gobierno federal “establecer una serie de tareas jurisdiccionales y una ley de consulta indígena que permita establecer una ingeniería legal para establecer certeza jurídica para inversiones de esta naturaleza” (Reporteros Hoy, 2017, párr. 4). De acuerdo con la asociación se busca una seguridad jurídica “de que los poseionarios de la tierra puedan completar las tareas jurídicas de un proyecto y el compromiso de sostenerlo para que tenga viabilidad a largo plazo” (Reporteros Hoy, 2017, párr. 5).

En el "Foro México Wind Power", organizado por la Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE), el representante de la empresa de asesoría jurídica Ritch Müller, Hector Garza, empresa que se ha especializado en proyectos de desarrollo de mercados financieros y de capitales en México, “explicó que esta Ley urge para dar bases administrativas sólidas y una sistematización de la información, lo cual reduciría el riesgo y elevaría la seguridad jurídica de los proyectos” (Meré, sin fecha, párr. 5). Continúa él: "Hacemos un llamado al Poder Legislativo para sacar esta Ley General de Consulta Indígena. (...) Hoy existe un marco jurídico vasto, pero el proceso ha sido lento y casuístico, lo cual es ineficiente" (Meré, sin fecha, párr. 6 y 7). Y más: “Garza señaló que ha habido demasiada tolerancia hacia individuos que se han auto denominado indígenas, para obtener beneficios económicos (...)” (Meré, sin fecha, párr. 8).

Podríamos citar todavía algunas iniciativas de Camimex (2020) para promover la ley de consulta entre empresas del sector minero. Solamente en el año de 2019, entre sus actividades estuvieron: la coordinación de mesas de trabajo con la Dirección General de Minas y abogados de Cancham y Canacero para las iniciativas de reforma a la Ley Minera en atención a la Consulta Indígena; el *Seminario Intercambio de Experiencias en Consulta Indígena en América Latina* en la Ciudad de México y el *Taller Consulta Indígena para empresas mineras*, en la Ciudad de México.

Lo que se observa es que en este proceso, todavía en curso de construcción de una ley nacional de Consulta Indígena en México, el poder de lobby del sector empresarial es muy intenso, por lo que cobra sentido la preocupación de sectores de movimientos y organizaciones en América Latina, como ya lo expusimos

anteriormente, que van en contra de la construcción de una ley general de consulta, entre otros motivos, justamente por propiciar una arena en la cual juegan actores con fuerzas políticas indudablemente desiguales – sectores económicos y pueblos.

3.2.3. Ley de Consulta en Oaxaca

El artículo segundo de la Constitución mexicana estableció que los Estados deberían reconocer en sus constituciones los derechos de los pueblos indígenas. Así que a partir de 2001 fueron apareciendo de “forma gradual artículos en las constituciones estatales, así como leyes locales sobre pueblos indígenas” (Rivas y Martínez, 2019, p. 30).

Algunos Estados han reconocido el derecho a la consulta en sus Constituciones. Según estudio de los autores Rivas y Martínez (2019), de las 32 entidades mexicanas, 18 han incorporado en su constitución alguna previsión sobre la Consulta Indígena. “De esas 18, solo en siete se establece que la consulta será para todas aquellas medidas que afecten a los pueblos indígenas. Las demás limitan la consulta a los planes estatales o municipales de desarrollo o a los programas educativos en materia indígena” (Rivas y Martínez, 2019, p. 30).

La obtención del consentimiento es considerada, aún según el estudio, solamente en 4 Constituciones (Michoacán, Baja California Sur, Hidalgo y Chihuahua), sin embargo solamente en tres de ellas “puede decirse que la consulta es algo más que una simple petición de opinión a los pueblos indígenas” (Rivas y Martínez, 2019, p. 30), ya que en Michoacán lo limita a los planes de desarrollo.

En lo que respecta a la construcción de leyes específicas sobre Consulta Indígena, solamente 3 Estados mexicanos la llevaron a cabo: San Luis Potosí, en el año de 2010; Durango, en el año de 2015; y, más recientemente, en enero de 2020, el estado de Oaxaca, donde está la comunidad de Unión Hidalgo, de manera que abordaremos la Ley oaxaqueña con un poco más de detalles.

El proceso de construcción de la Ley de Consulta previa, Libre e Informada para los Pueblos Indígenas y Afromexicano, por parte del Congreso del Estado de Oaxaca, tuvo inicio a partir de un amparo interpuesto por tres indígenas de Oaxaca, asesorados por la organización Litigio Estratégico Indígena. La orden judicial que obligó a la formulación de una ley en Oaxaca fue dictada en abril de 2019 y estableció como fecha

máxima para la concreción de la ley el 30 de septiembre de 2019, sin embargo fue prorrogada para el 24 de enero de 2020, siendo que la ley fue aprobada dos días antes del plazo estipulado por el juzgado.

Los diputados hicieron una propuesta de ley basada en tres iniciativas presentadas separadamente por los diputados Hilda Pérez (Morena), María de Jesús Sánchez (PAN) y Saúl Cruz (PT). Además realizaron 16 foros regionales y uno estatal sobre el tema. En aproximadamente dos meses el Congreso consultó, analizó y aprobó la ley.

El proceso fue criticado por diversos movimientos y pueblos, incluyendo los que hacen parte de la campaña *El Istmo es nuestro*. El defensor Magdiel Hernández, de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, también hizo públicas sus críticas al proceso. Las consultas se realizaron “de manera unilateral (...) se está construyendo de arriba para abajo, no de abajo para arriba. Este es uno de los defectos que tiene” (Miranda, 2019, párr. 4 y 7).

A pesar de las críticas hacia al proceso de Consulta, es necesario observar que la ley oaxaqueña consolida aspectos importantes que demandan los movimientos como, por ejemplo, reconoce a los pueblos como sujetos de derecho público. También especifica, en su artículo 9, los casos en los cuales los proyectos deben pasar por consentimiento de los pueblos. Entre estos casos, el apartado III de dicho artículo trata sobre la tierra y territorio. Dice: será necesario el consentimiento de los pueblos para “cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas” (Ley de Consulta previa, Libre e Informada para los Pueblos Indígenas y Afromexicano, por parte del Congreso del Estado de Oaxaca, 2019, art. 9).

El detalle importante es que en su artículo 6 establece que dicha ley será “procedente cuando alguna autoridad del ámbito estatal o municipal, de acuerdo con sus atribuciones, prevea medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas” (Ley de Consulta previa, Libre e Informada para los Pueblos Indígenas y Afromexicano, por parte del Congreso del Estado de Oaxaca, 2019, art. 6), es decir, la ley Estatal solamente es válida en los casos de obras y proyectos llevados a cabo por el Estado o los municipios, caso contrario, será de competencia del sistema federal.

En este sentido las grandes obras de desarrollo que afectan a los pueblos como,

por ejemplo, los parques eólicos o los proyectos del Corredor Transístmico, están bajo competencia federal y, por lo tanto, de su ordenamiento jurídico, lo que vuelve más intensa la disputa entre los distintos sectores sociales para la construcción de la ley nacional y para la reforma Constitucional en materia de Derecho Indígena.

3.2.4. Algunas consideraciones entre Brasil y México

En Brasil el Convenio 169 fue incorporado al ordenamiento jurídico nacional en un rango entre la Constitución y las leyes ordinarias. En México, fue incorporado en el mismo nivel Constitucional.

Cómo reglamentar la implementación de la Consulta Indígena, de manera a establecer reglas para su aplicación, ha sido uno de los motivos que ha generado disputas y conflictos. Tanto en Brasil como en México, guardando sus especificidades, existe un esfuerzo de distintos sectores sociales por reglamentarla. La OIT igualmente mantiene comunicación directa con los gobiernos de los dos países en el sentido de presionar la incorporación de los derechos indígenas a sus legislaciones y también para que los países aprueben una ley específica para la reglamentar la Consulta.

Como hemos visto en los dos países, los motivos que mueven a los diferentes sectores a pedir la reglamentación son en gran parte conflictivos. Es decir, tanto en Brasil como en México existe una disputa, desigual, para establecer la forma como la Consulta Indígena debe ser incorporada a los ordenamientos nacionales. Por un lado, los pueblos y movimientos indígenas buscan que se garantice el derecho a veto y la soberanía sobre sus territorios y, por otro, sectores empresariales y los gobiernos hacen su parte para consolidar la consulta como una herramienta de ‘gobernanza’, como una forma de administrar la diferencia reconocida ampliamente en las dos Constituciones. Lo que se observa es que se traslada la conflictividad que existió en el proceso de construcción del Convenio en nivel supranacional, ahora a la esfera nacional.

En Brasil hubieron intentos de construcción de una ley a partir de un proceso participativo de los pueblos en un formato de conferencias municipales, estatales y nacionales. Sin embargo, el gobierno no lo logró, en buena medida porque los pueblos y movimientos indígenas se retiraron del proceso, por estar en desacuerdo con los posicionamientos contradictorios del Estado en cuanto a los derechos indígenas, como hemos visto. Ahora el gobierno busca acoplar tal reglamentación en una ley específica para proyectos extractivistas en tierras indígenas, sin la participación de movimientos.

Tras la experiencia de intentar participar de un proceso de reglamentación nacional, los pueblos en Brasil han asumido la postura de no aceptar una ley general, más bien han desarrollado sus propios protocolos.

En México, justamente en el contexto de las reformas estructurales, la consulta fue acoplada a las leyes específicas, sin cualquier participación de los movimientos. Ahora se busca la aprobación de un proyecto de ley nacional, para especificar aun más como se debe llevar a cabo un proceso de consulta. Dicho proyecto debe ser avalado por un proceso de consulta. Sin embargo, así como en Brasil, los sectores económicos ejercen un fuerte *lobby* para que la reglamentación se haga bajo sus términos. Como hemos visto, los resultados de la consulta sobre la reforma constitucional, los pueblos apuntan a la necesidad de una reglamentación general.

Hasta ahora lo que se observa es que ha predominado la incorporación de la consulta en los ordenamientos nacionales como una herramienta de gobernanza – justamente por no respetar el derecho a veto de los pueblos y la autonomía efectiva de los territorios de los pueblos. En los dos países se ha criticado a los gobiernos por adoptar esta posición, argumentándose que no se respeta lo que determina el Convenio 169. Nosotros, más bien, sostenemos, basados en el investigación desarrollada en el Primer Acto, que la lógica de la reglamentación de la implementación de la Consulta en los ordenamientos nacionales, o sus intentos, simplemente sigue parámetros presentes en el propio texto final del Convenio.

El propio texto del Convenio y las orientaciones de funcionarios de la OIT - así como normativas supranacionales sobre el tema, como las que vimos en el Primer Acto, del Banco Mundial – ayudan a respaldar los posicionamientos y las acciones de las autoridades nacionales en el sentido de concebir la Consulta como una herramienta de gobernanza – el mandatario brasileño que encabezó el proceso de Consulta con los Munduruku, justifica el no respeto al veto basado en el propio Convenio, como veremos en el próximo apartado. Diríamos que hasta se hace necesaria esta reproducción de los parámetros supranacionales en los ordenamientos nacionales para que los países se mantengan en los circuitos supranacionales de inversión.

De manera que es posible sostener que la lógica que prevaleció en el texto final del Convenio 169, como analizamos en el Primer Acto, ha sido la lógica que ha prevalecido también en el momento de la incorporación de la Consulta Indígena en los ordenamientos nacionales.

Si hay el predominio en el nivel supranacional de la concepción de la Consulta

como una herramienta posible de administrar las diferencias - es decir, los derechos de los indígenas fueron incorporados y los pueblos fueron reconocidos jurídicamente en su diferencia, y la Consulta acaba siendo concebida, a partir de nuestra perspectiva, como una posible forma de gestionar esta diferencia, dentro de la lógica de la gobernanza neoliberal -; hemos visto que en el nivel del ordenamiento jurídico nacional el esfuerzo emprendido por sectores económicos y por los Estados sigue esta dirección, obviamente con la resistencia de los pueblos que, en determinados momentos, como hemos visto en el caso de Brasil, logran vaciar los procesos propuestos por el Estado.

En el apartado que sigue buscaremos comprender en los procesos concretos de Consulta la efectividad de esta lógica de gobernanza que hemos analizado y la acción organizativa de los pueblos en este contexto de conflicto.

4. TERCER ACTO: Consulta Indígena desde la esfera local

Tras analizar los procesos de constitución del Convenio 169 en nivel supranacional, en el Primer Acto, y comprender, en el Segundo Acto, cómo el Convenio aterriza en nivel de los Estados, ubicando en estos procesos la complejidad de las tensiones sociales involucradas, en el Tercer Acto buscamos comprender cómo se concretan las consultas en territorios enmarcados por conflictos socioambientales.

En esta tercera etapa de la investigación buscaremos describir con el máximo posible de detalles cómo ocurre esta concreción a modo de generar elementos suficientes para analizar cuál papel juegan efectivamente las consultas indígenas en espacios marcados por conflictos socioambientales, llevándose en consideración el peso de los diferentes intereses que tal ordenamiento acumula desde su concepción en el nivel supranacional hasta su incorporación en los ordenamientos jurídicos nacionales, como hemos visto.

En Brasil, analizaremos el intento de implementación de la hidroeléctrica de São Luiz do Tapajós que impactaría directamente la Tierra Indígena *Sawré Muybu*, del pueblo Munduruku, en el estado amazónico de *Pará*. El consorcio formado para construir y operar la hidroeléctrica –el cual incluía empresas públicas y privadas, nacionales e internacionales – fue el Consorcio Tapajós, compuesto por Cemig - Geração e Transmissão S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Copel Geração e Transmissão S.A., Électricité de France (EDF), Eletrobrás, Eletronorte,

Endesa Brasil S.A., y GDF Suez Energia América Latina Participações Ltda. La interfaz del consorcio con las poblaciones afectadas fue el llamado Grupo de Estudios Tapajós, formado por las empresas de dicho consorcio.

En México, analizaremos el proceso de implementación de un parque eólico en el pueblo zapoteca de Unión Hidalgo, en la región del Istmo de Tehuantepec, en el estado de Oaxaca. La empresa encargada del parque es la Électricité de France (EDF), la misma que hacía parte del Consorcio Tapajós.

4.1. Brasil

Entre operadores del derecho, organizaciones e investigadores hay un consenso de que el intento del proceso de consulta en el territorio de los Munduruku es lo más significativo en Brasil, país que, a pesar de presentar el mayor número de pueblos indígenas de América Latina – alrededor de 300 de acuerdo con la Funai -, posee pocos casos de consultas indígenas, mucho menos en situaciones de conflicto ambiental, justamente por la fuerza del sector del agronegocio representada en los poderes Legislativo y Ejecutivo. De acuerdo con la Presidência da República (2013), la experiencia en el Tapajós era considerada por el Estado como una especie de laboratorio para la reglamentación de la implementación de la consulta en Brasil.

En relación al método utilizado en esta investigación, recurrimos a fuentes secundarias: documentos y comunicados del gobierno brasileño, acciones jurídicas del Ministerio Público Federal (MPF), relatos y trabajos académicos de investigadores que estuvieron trabajando en el MPF justamente en el caso de los Munduruku, especialmente Oliveira (2016) y Palmquist (2016), documentos oficiales y cartas de los Munduruku, reportajes sobre el tema, documentos formulados por organizaciones civiles y videos de asambleas. Además contamos con dos informantes que son activistas que acompañaron de cerca el proceso organizativo de los Munduruku, como forma de triangular informaciones obtenidas en los documentos.

Es importante mencionar que hacía parte de esta investigación el trabajo de campo en la Amazonia brasileña. Sin embargo, debido a la situación de emergencia mundial provocada por el Covid-19 y la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud en marzo de 2020, nos vimos en la obligatoriedad de readaptar nuestro plan de investigación, justamente porque Brasil es el país más afectado por la enfermedad después de Estados Unidos, siendo la Amazonia, una de las regiones más

afectadas de Brasil, estando los pueblos indígenas sometidos a una condición de completa precariedad.

Consideramos que la readaptación del método está de acuerdo con la propuesta metodológica y teórica de este trabajo. No es nuestra propuesta hacer un estudio etnográfico de los Munduruku, tampoco investigar los debates internos que llevan a las decisiones y posicionamientos políticos. Éticamente, en este caso, no sería adecuado este tipo de investigación que, dada la situación de conflicto y disputa, serviría para facilitar informaciones organizativas de los indígenas para el lado más fuerte de esta disputa, el Estado y las empresas.

De modo que, lo que nos interesa investigar son los posicionamientos públicos defendidos por los diferentes autores y sus acciones en la arena de disputa y, para eso, el método que utilizamos se nos hace adecuado.

4.1.1. Para dónde se mira

El río Tapajós recorre una extensión de cerca de 800 km hasta verter en el río Amazonas, el mayor río del mundo tanto en extensión (6,5 mil km) como en flujo de agua. De acuerdo con el Ministerio del Medio Ambiente (2011), su cuenca está distribuida por cuatro Estados – Mato Grosso, Pará, Rondônia y Amazonas, ocupando un área total de 492.263 km², abarcando 73 municipios. Es una de las cinco regiones acuáticas consideradas por el Ministerio de Ciencias y Tecnologías como prioritarias en Brasil para la investigación.

El pueblo Munduruku⁶⁴ ocupa tradicionalmente las orillas del río Tapajós y de los ríos que hacen parte de su cuenca⁶⁵. Los indígenas viven en las proximidades del río Jamanxim - Tierras Indígenas Sawré Muybu, Sawré Apompu, Sawré Juybu (tierras en proceso de identificación) – y en las proximidades de la ciudad de Itaituba – donde están las Reservas Indígenas Praia do Mangue y Praia do Índio (tierras homologadas).

⁶⁴ Así describen los Munduruku a sí mismos en una carta al gobierno brasileño: “El Munduruku es el pueblo más numeroso de la región del sur del estado de Pará (...). En los tiempos pasados, nosotros, Munduruku, fuimos temidos debido a la fama del arte de la guerra y usábamos estrategias para atacar nuestros enemigos. No desistíamos tan fácilmente de perseguir a nuestros enemigos y nuestro trofeo era la cabeza humana, que simbolizaba el poder. Difícilmente, nosotros, Munduruku, en una expedición de guerra perdíamos un guerrero en la batalla. Atacábamos los enemigos de sorpresa, así vencíamos a nuestros rivales y no dejábamos nadie con vida, solamente los niños que llevábamos a la aldea, que adoptábamos e incluíamos en nuestro clan para mantener una relación de parentesco” (*Carta dos Munduruku ao governo explicita conhecimentos milenares e reafirma demandas*, 2013).

⁶⁵ Los Munduruku habitan, además de la región del Tapajós, en el estado del Pará, los estados del Amazonas (río *Canumã*, municipio de *Nova Olinda*; y próximo a la carretera *Transamazônica*, municipio de *Borba*) y Mato Grosso (región del *Rio dos Peixes*, municipio de *Juara*). Los datos son del Instituto Socioambiental, <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Munduruku>.

Ocupan los ríos que forman el Tapajós, Juruena y Teles Pires, y sus afluentes en la orilla derecha, los ríos de las Tropas, Kabitutu, Kururu, Crepori y Cadariri – donde están las Tierras Indígenas Sai Cinza, Munduruku, Kayabi, Apiaká-Kayabi (todas homologadas).

A pesar de haber una división administrativa y jurídica de su territorio en distintas reservas y tierras indígenas, ellos consideran todas ellas como parte de un todo, como parte del territorio del Pueblo Munduruku. La tierra indígena que trataremos más específicamente en este trabajo es la Sawré Muybu, que sería impactada directamente por la construcción de la hidroeléctrica São Luiz.

A lo largo de la historia, los ciclos económicos que llegaron a la región gradualmente fueron intensificando la ocupación del área por personas no indígenas y causando el confinamiento territorial cada vez más severo no solamente de los Munduruku, sino de todos los pueblos que ahí habitaban. Citamos muy rápidamente algunos de estos ciclos. De 1880 a 1920 hubo el ciclo de caucho en la Amazonia, lo que hizo que la región fuera insertada en los circuitos de la economía internacional. El segundo ciclo del caucho en la Amazonia fue en el periodo de la Segunda Guerra Mundial y la pos-guerra, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos. Después del ciclo económico del caucho, ya a fines de la década de 1950, la región pasó a ser gran productora de oro, cuyo auge estuvo hasta la década de 1990.

Hoy la región del Tapajós continua siendo estratégica para la expansión del capital, especialmente con la explotación de *commodities*. Es centro de un gran plan logístico y de desarrollo de infraestructura, como puertos, hidrovías, ferrovías y carreteras, para garantizar la viabilidad de la explotación minera⁶⁶, de madera y la producción de energía.

De modo que el Estado, en conjunto con la iniciativa privada, ha implementado diversos programas de desarrollo para la región. Para citar algunos: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sul-Americana (IIRSA) y el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC).

La Confederación Nacional de la Industria (CNI) también tiene su mirada direccionada para la región. En 2011, junto con el Foro Acción Pro-Amazónico, que

⁶⁶ De acuerdo con estudio de Oliveira (2016), “El subsuelo de la cuenca del río *Tapajós* es una gran provincia mineral. La yacida de oro localizada en el Tapajós es posiblemente la más grande del mundo y, además del oro, fueron identificados diamante, bauxita, aluminio, niobio, cobre y fosfato (Alarcon; Guerrero & Torres, 2016). Alrededor de 60% de las solicitudes de procesos mineros de toda la Amazonia Legal están concentradas en esta región (IDESP, 2013) (...) Refuerza esta conclusión la cantidad de procesos mineros incidentes en tierras indígenas y unidades de conservación” (p. 63).

congrega las federaciones de industria de los Estados de la Amazonia Legal, encargó a la empresa de consultoría Macrologística elaborar el programa *Norte Competitivo*⁶⁷, justamente para detectar las necesidades logísticas del sector industrial y elaborar un proyecto capaz de integrar la economía local al mercado mundial. Terminado el proyecto, se inició el lobby de CNI para la construcción de la infraestructura más adecuada según sus estudios. De acuerdo con ellos, para mejorar la infraestructura de logística en la Amazonía, el Brasil debería priorizar obras en hidrovías en los ríos Tapajós, Paraguai, Madeira y Tocantins, para transporte de mercancías por los ríos de la Amazonia (Calixto, 2011).

De todos los planes y proyectos dedicados a la región, la construcción de las hidroeléctricas es la más importante para el Estado y empresas. Los ríos de la Amazonia son hoy la principal frontera de expansión del sector eléctrico en Brasil⁶⁸. El mayor potencial hidroeléctrico está en la cuenca del río Amazonas, del cual solamente el 17% fue explotado (Instituto Acende Brasil, 2012). Los ríos brasileños poseen un potencial energético de 250,000 MW, de estos, 100,000 MW están en la cuenca del río Amazonas (Instituto Acende Brasil, 2012), de la cual el *Tapajós* hace parte.

La producción de energía es estratégica para alimentar la explotación de minerales de la región y, además, las enormes represas generadas con las hidroeléctricas son fundamentales para el plan de construcción de hidrovías, ya que aumentaría la navegabilidad de los ríos. Existe una gran presión para la construcción de estos caminos de agua, justamente para transportar la soya producida en las regiones central y oeste de Brasil (y que se expande cada vez más hacia territorios amazónicos). Hoy estos granos son transportados por carreteras para las regiones sur y sudeste del país. De ahí siguen principalmente para mercados europeos y asiáticos. Con las hidrovías, la soya sería transportada directamente del centro hacia el norte del país, facilitando el acceso a los mercados mundiales y reduciendo costos logísticos.

De acuerdo con un documento del Ministerio Público Federal de Brasil (2016),

⁶⁷ De acuerdo con la página web, el proyecto es una iniciativa “para solucionar los problemas logísticos existentes en la región y aumentar la competitividad de la producción local en otros mercados en Brasil y en el exterior”. Site accedido el 13 de agosto, <https://www.macrologistica.com.br/brasil-competitivo#brasil-competitivo-projetos>. Además, elaboró el “planeamiento estratégico de la infraestructura de transporte y logística de cargas de la Amazonia Legal (...) El objetivo fue la integración física y económica de los Estados de la Amazonia” (http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2013/02/25/3202/20130225180821358791e.pdf), teniendo como foco insertar la región en la economía mundial.

⁶⁸ La principal fuente de energía en Brasil son las hidroeléctricas. Brasil posee 4.332 emprendimientos de generación de energía en operación, lo que representa 139 GW de potencia instalada. De este total, 65,2% corresponden a usinas hidroeléctricas, 23,1% a usinas térmicas que utilizan aceite, gas, carbón y combustible nuclear y lo demás, 11,7% corresponden a usinas eólicas, solares fotovoltaicas y térmicas que utilizan biomasa. Fuente: *Balanco Energético Nacional/Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética*. Brasília: MME/EPE, 2015.

los primeros estudios sobre el potencial energético de la cuenca del río *Tapajós* fueron realizados en la década de 1970, durante el régimen militar. Ya en aquella época los militares planearon un conjunto de hidroeléctricas para abastecer las empresas encargadas de la explotación de los yacimientos minerales encontrados en la región. Sin embargo, solamente dos décadas después el gobierno de Luiz Inacio Lula da Silva retoma los planes. En 2009, la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (Aneel) aprobó los estudios de la cuenca del río Tapajós, los cuales sostienen la construcción de 43 hidroeléctricas en dicha región.

La hidroeléctrica São Luiz do Tapajós, la cual ponemos foco en este trabajo, es la más grande de este complejo. La superficie estimada para la represa es de 729 km², impactando no solamente a los Munduruku, sino también a otros pueblos indígenas, campesinos y comunidades tradicionales. “El emprendimiento amenaza directamente los pueblos indígenas Munduruku y las comunidades tradicionales de Montanha y Mangabal y de Pimentel. Afectará de manera indirecta los pueblos indígenas Sateré-Mawé, de la tierra indígena Andirá-Marau, y las comunidades tradicionales São Luiz, Pinel, Mamãe-Anã, Penedo, Curuçá, Vila Rayol, sin embargo este número puede ser más grande considerando la precariedad de los estudios de impacto [socioambiental] (...)” (Ministério Público Federal de Brasil, 2016, párr. 2).

En la tierra indígena Sawré Muybu, del pueblo Munduruku, estaban previstos los impactos más graves. El territorio todavía está en proceso inicial de reconocimiento y posee un área de alrededor de 178 mil hectáreas, de la cual 8% sería inundada con la construcción de la hidroeléctrica, implicando la remoción de tres de sus aldeas: Sawré Muybu, Dace Watpu y Karo Muybu.

4.1.2. El proceso

El gobierno brasileño y el Consorcio Tapajós trabajaron entre 2011 y 2016 en el intento de construir la hidroeléctrica São Luiz do Tapajós. Esta hidroeléctrica, así como las demás 41 del complejo, son consideradas prioridad nacional justamente por el potencial descrito anteriormente, de manera que el gobierno federal, incluso la presidencia de la República, actuó directamente para que el proyecto se concretara.

Como veremos adelante, fue un largo proceso de intento de construcción de la hidroeléctrica y de construcción de un proceso de consulta que, al final, no se concretaron. Los indígenas piden la consulta desde 2011, considerando que ya tenían la

experiencia del impacto de otras hidroeléctricas a su territorio, como la Teles Pires y São Manoel.

Entre 2013 y 2014, el gobierno federal convocó reuniones con los Munduruku con la intención de iniciar la consulta. En este proceso, muchas fuerzas sociales con diferentes intereses estuvieron involucradas, incluyendo distintas asociaciones y ONGs. Nosotros nos centraremos en las acciones del gobierno federal, de los Munduruku y del Consorcio Tapajós.

La acción organizada de los indígenas - que ya tenían la mala experiencia de construcción de dos hidroeléctricas en su territorio -, basada en su cultura guerrera, tuvo importancia fundamental en los intentos frustrados por parte del Estado, como veremos. Sin embargo, debido a la magnitud del proyecto, es muy probable que nuevos intentos surjan en el futuro.

Es importante mencionar que el Relatório Circunstanciado de Identificación y Delimitación de la Tierra Indígena (RCID) de la tierra indígena Sawré Muybu, uno de los pasos iniciales para el proceso de reglamentación, fue publicado en el diario oficial del gobierno solamente en 2016, justamente cuando se echa para atrás el proyecto de la hidroeléctrica. La reglamentación todavía no se ha concluido.

4.1.2.1. Antecedentes de tensión

En mayo de 2011, el Consejo Nacional de Política Energética de Brasil anunció los planes de construir la hidroeléctrica de São Luiz do Tapajós. Todos los procesos de preparación de la obra, como los licenciamientos ambientales, pasaron a ser llevados a cabo por el Consorcio Tapajós.

En un primer momento la posición del gobierno y del Consorcio fue utilizar la vieja estrategia de negar la presencia indígena en el área del proyecto. En esta época no existía el RCID de la tierra indígena Sawré Muybu, finalizado por la Funai solamente en 2013. Si no fuera por la acción de los Munduruku y acciones judiciales, no hubiera iniciado el proceso de consulta por el gobierno y tampoco lo que llaman ‘componente indígena’ sería considerado en el licenciamiento ambiental.

Las tensiones entre los Munduruku y el gobierno empiezan antes de la hidroeléctrica São Luiz, en la construcción de las hidroeléctricas Teles Pires y São Manoel, construidas en la región y que afectaron directamente a los Munduruku. En

2009, en una carta al gobierno brasileño, los Munduruku ya decían “déjennos en paz”. Así lo mencionan: “¿Dónde vamos a vivir? En el fondo del río o encima de los árboles? *Aximãyu’gu oceju tibibe ocedop am. Nem wasuyu, taweyu’gu dak taypa jeje ocedop am.* (no somos peces para morar en el fondo del río, ni pájaro, ni monos para vivir en los árboles). Déjennos en paz. No hagan estas cosas malas. Estas represas van a traer destrucción y muerte (...) por eso no aceptaremos la construcción de represas” (Carta da Etnia Munduruku, 2009, párr. 3).

En 2010, como relata Oliveira (2016), alrededor de 500 Munduruku ocuparon una audiencia pública que trataba de la hidroeléctrica Teles Pires, en la cual había la fuerte presencia de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. Los indígenas manifestaron su oposición hacia al emprendimiento. Sin embargo, los representantes del gobierno federal simplemente dijeron que no les tocaría tal decisión.

Lo que observa Palmquist (2016) es que el primer momento de resistencia indígena a los proyectos hidroeléctricos en la cuenca de Tapajós que tuvo visibilidad fue en octubre de 2011, cuando los Munduruku junto con el pueblo Kayabi, reunidos en la Tierra Indígena Kayabi, en el río Teles Pires, anunciaron que siete funcionarios de la Empresa de Pesquisa Energética y de la FUNAI habían sido retenidos⁶⁹ por ellos. Los funcionarios hacían estudios en territorios indígenas para las hidroeléctricas sin el permiso de los pueblos. En este momento, además de las represas en el río Xingu y de las cinco en el río Teles Pires, el gobierno acababa de anunciar otras cinco para el Tapajós - São Luiz do Tapajós, Jatobá, Jamanxim, Cachoeira do Caí e Cachoeira dos Patos.

Los indígenas retuvieron a los funcionarios como una forma de protesta para demandar la homologación de la Tierra Indígena Kayabi, la paralización del licenciamiento de la hidroeléctrica São Manoel y la suspensión de las audiencias públicas que el gobierno federal estaba realizando, que teóricamente tendrían valor de

⁶⁹ Fue un momento de mucha tensión reportado por diversos medios de comunicación. Palmquist (2016) reproduce el relato de uno de los funcionarios: “(...) Nosotros, que ya estábamos prohibidos de utilizar el teléfono, fuimos impedidos también de circular. Pasamos los días y noches dentro de la oficina de la Funai. Adolescentes que vigilaban las dos entradas del cautiverio eran nombrados guerreros, lo que suena raro a los ojos de gente blanca, moldados a la construcción social de la juventud como hiato entre la infancia y la edad adulta. Aun sin respuesta del gobierno, vimos la tensión aumentar en el día cuando comenzaron a construir nuestra jaula. Si por un lado levábamos las amenazas en serio, buscábamos convencernos de que la situación no llegaría a las últimas consecuencias. (...) [Llega] la información de que habría una reunión en el *Palácio do Planalto* [sede del gobierno federal] (...) Esta perspectiva no impidió que en las reuniones nocturnas [de los Munduruku] los discursos se quedaran aun más inflamados. Por la primera vez, fue aventada la posibilidad de cortaren nuestros cuellos (Silva, 2011)” (p. 340).

consulta. Representantes del gobierno fueron enviados para negociar con los indígenas, los funcionarios fueron liberados, con la presencia del ejército y de la policía federal. Sin embargo no hubo compromiso real con sus reivindicaciones. El gobierno federal publicó las fechas de las audiencias en su diario oficial.

Después de una nueva carta de los indígenas acusando al gobierno de traición, el gobierno comunicó que las audiencias estaban canceladas. “Concretamente, las audiencias públicas de São Manoel realmente fueron suspensas (...). Sin embargo, los estudios para todas las hidroeléctricas prosiguieron” (Palmquist, 2016, p. 342).

En diciembre de 2011, los indígenas Kayabi y Munduruku invitaron el Ministerio Público Federal (MPF) a visitar la aldea Kururuzinho, para que escuchara las demandas de los pueblos. En un comunicado publicado por el MPF sobre el encuentro, se registró que el principal reclamo de los indígenas era la ausencia de la consulta sobre los emprendimientos. Así se reproduce en el comunicado el cuestionamiento de los Munduruku: “¿Para qué los gobiernos del mundo firman el Convenio 169?”, cuestionó Jairo Munduruku” (Ministério Público Federal, 2011, párr. 4). Y continúa: “Si el gobierno no respeta la ley, la Constitución, el Convenio 169, no respeta también todos los caciques [jefes de las aldeas]. Y para nosotros eso es cuestión de vida o de muerte, porque el agua es la nuestra vida’, dijo. ‘Mientras haya cacique y Constitución, vamos a luchar en contra de estas represas’, finalizó” (Ministério Público Federal, 2011, párr. 5). Más concretamente, es a partir de 2011 que se empieza a registrar la demanda de los indígenas por la consulta.

El indígena Elenildo Kayabi comentó con espanto, aún según el comunicado del MPF, la velocidad de los proyectos:

‘Ellos están atropellando a nosotros, cuando empezamos a entender la hidroeléctrica Teles Pires, ellos ya vinieron con la hidroeléctrica São Manoel’, dijo. E ironiza las soluciones de la ingeniería para los problemas que la usina va a causar: ‘Hablan para nosotros que los peces van a subir normalmente [el río], que ellos van a hacer elevadores para eso. Nosotros hasta hacemos chiste con eso: si hay gente que se pierde en elevador allá en *Brasília* [capital de Brasil], imagínate los peces aquí’ (Ministério Público Federal, 2011, párr. 13).

El gobierno federal no hace caso a las manifestaciones de los indígenas, por el contrario, acciona para presionarlos aun más. En noviembre de 2012, la policía federal hace una operación en territorio Munduruku con el pretexto de desactivar *garimpos*. “La operación es hecha dentro de la legalidad, con un orden judicial y conducida por un delegado considerado *expert* en temas indígenas. Y termina en tragedia” (Palmquist, 2016, p. 345). De acuerdo con el relato de la investigadora, la policía federal invadió el

territorio y disparó indiscriminadamente, después de un incidente con un cacique. “Adenilson Munduruku es muerto con cuatro disparos: tres en las piernas, que lo inmovilizaron, y el cuarto, fatal, en la cabeza. El asesinato presenta señales de ejecución y fue denunciado por el MPF. La policía federal no abrió ningún proceso para investigar el crimen. Al contrario: abrió proceso para investigar a los indios” (Palmquist, 2016, p. 345).

Las manifestaciones de los Munduruku no tuvieron los efectos deseados y las dos hidroeléctricas – Teles Pires y São Manoel - fueron construidas.

4.1.2.2. Intento de Consulta

Como mencionamos anteriormente, en 2011 el gobierno anunció los planes de construcción de la hidroeléctrica São Luiz, en medio de la construcción de las hidroeléctricas Teles Pires y São Manoel. En 2012, la Funai presentó un documento en el cual apuntaba que la empresa debería hacer un Estudio de Componente Indígena, ya que la hidroeléctrica afectaría directamente a los Munduruku. Sin embargo, “el Ibama [Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables] concedió, en 2012, autorización para la apertura de caminos, captura, colecta y transporte de material biológico en áreas indígenas, permitiendo la circulación de los técnicos responsable por el EIA [Estudio de Impacto Ambiental] en la región (...)” (Rodrigo, 2016, p. 76), técnicos éstos contratados por el Consorcio Tapajós. Hubo reacción de los Munduruku, que enviaron una carta al Ministerio de Minas y Energía (*Carta das Lideranças ao Ministério de Minas e Energia/Brasília, 2012*), reclamando la necesidad de la consulta.

Sin respuesta del gobierno, los Munduruku nuevamente detuvieron un equipo de técnicos responsable por los estudios, por coleccionar materiales en su territorio sin su autorización. La acción no generó una respuesta concreta por parte del gobierno, sin embargo en el mismo año de 2012, por medio de una acción promovida por el MPF, se logró en la justicia que la Consulta fuera cumplida por el gobierno federal. Los licenciamientos continuaron.

A partir de entonces, sostiene Oliveira (2016), el foco de los Munduruku pasó a ser presionar al gobierno para la realización de la Consulta y para la demarcación de la Tierra Indígena Sawré Muybu. El órgano del gobierno que asumió la responsabilidad de

llevar a cabo el proceso de Consulta fue la Secretaría General de la Presidencia de la República, a cargo en la época del ministro Gilberto Carvalho, persona de confianza de la entonces presidenta de la República Dilma Roussef, del Partido de los Trabajadores.

En una de las primeras movilizaciones, en febrero de 2013, los indígenas Kayabi y Munduruku viajaron⁷⁰ a Brasília exigiendo diálogo con el gobierno sobre las hidroeléctricas en los ríos Tapajós y Teles Pires. “(...) Los indígenas intentaron ser recibidos todos juntos y el conflicto se estableció, porque el gobierno solamente acepta recibir comisiones de representantes. Los ánimos se quedaron tensos y el ministro Gilberto Carvalho (...) resolvió platicar con los indios” (Palmquist, 2016, p. 345). La investigadora recuperó el diálogo entre el ministro y los Munduruku, publicado en medios de comunicación en la época:

Ustedes tienen dos opciones: una de ellas es inteligente: es decir ok, vamos a acompañar, vamos a exigir nuestros derechos, vamos a exigir preservación de eso y de aquello y beneficios para nosotros. La otra cosa es decir ‘no’. Si es así eso va a volverse, infelizmente, una cosa muy triste, y va a perjudicar mucho a todos, al gobierno, pero también a ustedes. La hidroeléctrica nosotros no hacemos porque queremos, pero porque el país necesita, explicaba Gilberto.

— El país también necesita de la naturaleza — respondió el representante de los indígenas, insistiendo para que el interlocutor de la presente Dilma [Roussef] firmara el recibimiento de las reivindicaciones indígenas.

— Yo lo firmo. (...) Yo no quiero engañarles. Nosotros vamos a hacer todo dentro de la ley, nosotros vamos a hacer las *oitivas*, vamos a hacer las audiencias, ponderó Gilberto Carvalho (Palmquist, 2016, pp. 345-346).

Mientras los Munduruku y el gobierno trababan un debate de cómo sería la Consulta, los indígenas mantuvieron la estrategia de impedir los trabajos de los técnicos responsables del Estudio de Impacto Ambiental (Oliveira, 2016). “El gobierno tenía dos alternativas: abrir un canal de diálogo, con el objetivo de construir una relación de confianza con los indígenas, o echar mano de las fuerzas armadas del Estado para viabilizar la entrada de los técnicos en la región” (p. 78).

El gobierno federal eligió la segunda opción. En el mes de marzo de 2013, el gobierno inicia la Operación Tapajós en la cual involucró 250 hombres de la Fuerza

⁷⁰ Es importante mencionar que la movilidad para el pueblo Munduruku no es algo simple. Viven al largo del río de modo que su principal medio de transporte es el barco. Como son largos tramos, lo hacen con barcos movidos a diesel, lo que es bastante caro en la región. Eso para llegar a las ciudades más próximas. Ahora, el viaje hacia la capital de Brasil, Brasília, es otro gran esfuerzo no solamente para ellos, sino para todos el resto del país, ya que la capital fue construida literalmente en medio del territorio brasileño, distante de los centros urbanos o económicos del país. Realmente se puede considerar una isla política.

Nacional de Seguridad Pública (FNSP)⁷¹, de la Policía Federal y del Ejército, para garantizar la seguridad de 80 técnicos que hicieron los estudios y colecta de materiales en territorio Munduruku para los licenciamientos. “Oficialmente el gobierno había garantizado que los militares no entrarían en el territorio indígena. Sin embargo, los Munduruku denunciaron la realización de la incursión militar en la aldea Sawré Muybu, durante la madrugada de 29 de marzo de 2013 (...). Durante el día, helicópteros hicieron vuelos sobre la región” (Rodrigo, 2016, p. 79).

En este clima de guerra, el gobierno federal buscó empezar el diálogo con los indígenas para establecer cómo sería el proceso de Consulta. “Para presentar su plan de consulta, el gobierno federal convocó una reunión en el parlamento municipal de la ciudad de Itaituba [una de las ciudades más cercanas a las aldeas], el 15 de marzo de 2013, sin embargo solamente 20 indígenas estuvieron presentes” (Brasil, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015).

En carta, los Munduruku explicaron por qué no se hicieron presentes: “(...) Debido a la Operación Tapajós, nosotros nos quedamos con miedo de un ataque [en nuestra aldea] igual al que ocurrió en noviembre del año pasado, cuando asesinaron a nuestro parente Adenilson” (Carta ao Governo Brasileiro, 2013, párr.5). Recordando que la región había sido militarizada; además la presencia de funcionarios federales en la región se hacía bajo fuerte presencia de fuerzas militares.

En el día 25 de abril de 2013, los representantes del gobierno presentaron, en la ciudad de Jacareacanga, la Propuesta de Plan de Consulta para los Aprovechamientos Hidroeléctricos de São Luiz do Tapajó y Jatobal. “Pactar el plan sería el inicio de la etapa pre consultiva” (Oliveira, 2016, p. 80). Es decir, en esta etapa se define un acuerdo entre las partes sobre cómo se deberá hacer la Consulta. Todo el proceso estaba previsto para ser realizado en cinco meses: presentación de la intención (abrir diálogo y definir representación de los pueblos afectados; pactar el proceso (pactar el proceso y constituir las bases de un ambiente abierto de interacción); consultiva (presentar, escuchar, debatir y absorber los posicionamientos de los participantes, dos meses); devolutiva (asimilar y elaborar respuesta del gobierno al proceso y presentarla a las comunidades). Sin embargo, la presentación de la propuesta del gobierno fue frustrada.

“Según el gobierno, la previsión inicial era de que el encuentro ocurriera en la zona

⁷¹ Para que esta operación pudiera ser realizada, el gobierno federal cambió las atribuciones de la FNSP. Fue creada la Companhia de Operações Ambientais da Força Nacional de Segurança Pública que tiene como una de sus atribuciones prestar auxilio a la realización de estudios y laudos técnicos sobre impactos ambientales negativos.

urbana de Jacareacanga, lo que no tendría sido cumplido por los indígenas, que esperaban a los representantes del gobierno en la aldea Sai Cinza, que se queda a 40 minutos en barco del municipio. Debido al compromiso firmado anteriormente, y por la cuestión de seguridad, los representantes del gobierno decidieron no moverse hasta la aldea y mantener la realización del encuentro en la ciudad. Así que no fue posible avanzar en la definición del plan de consulta” (Oliveira, 2016, p. 81).

Los Munduruku presentaron otra versión de los hechos. Ellos esperaron entre los días 23 y 25 de abril a los funcionarios en la aldea para que se realizara el encuentro. Según ellos, no había un acuerdo de que la reunión sería realizada en Jacareacanga. En una carta a la sociedad brasileña, de 25 de abril de 2013, los indígenas aclararon:

Los representantes Tiago García y Nilton Tubino, de la Secretaría General de la Presidencia de la República, afirmaron a los *vereadores* (parlamentarios en nivel municipal) Munduruku de Jacareacanga que no vinieron [a la aldea] porque tenían miedo de violencia de nuestra parte, que nosotros estábamos esperando por ellos armados y con una jaula para prenderlos. Según Nilton, el ministro Gilberto Carvalho no permitió que los funcionarios vinieran a nuestra aldea e intentó imponer una reunión en la ciudad de Jacareacanga, con presencia militar. Y eso nosotros no aceptamos (Carta ao Governo Brasileiro, 2013, párr. 5).

Quien llegó armado en la ciudad de Jacareacanga fue el gobierno, con la Policía Federal y la Fuerza Nacional, sostuvieron los indígenas.

El gobierno llega armado con sus tropas para una reunión con nuestro pueblo, e inventa todo tipo de mentiras, manipulaciones y distorsiones sobre nosotros Munduruku. Nosotros queremos el diálogo, pero no es posible tener diálogo con armas direccionadas para nuestras cabezas. Y creemos que tal vez el gobierno no quiera dialogar, porque quien quiere dialogar no mata indígena, no invade aldeas y ni viene armado con policías y helicópteros (Carta ao Governo Brasileiro, 2013, párr. 6).

Además, denunciaron por la primera vez los intentos de división y manipulación del pueblo, así como la cooptación y asedio a los liderazgos indígenas por parte del gobierno⁷² y exigieron la reglamentación de la Consulta [recordamos que en estas fechas, 2013, se iniciaba el intento de reglamentación de la implementación de la Consulta en nivel nacional].

“Por fin, sostenemos que nosotros, el pueblo Munduruku, no queremos guerra, queremos paz. Y por eso queremos que todas las tropas militares salgan de nuestra región (...) Queremos que nuestra posición sobre la represa sea respetada, y que el gobierno reglamente la Consulta previa a los pueblos indígenas como define el Convenio 169 de la OIT, todo eso antes de cualquier decisión, estudio o construcción de represa” (Carta ao Governo Brasileiro, 2013, párr. 8).

⁷² Así dice los Munduruku en su carta: “Exigimos que el gobierno no intente más dividirnos y manipularnos, presionando individualmente a nuestros caciques y vereadores. (...) Somos un pueblos, todas nuestras decisiones son siempre colectivas (...)”(Carta ao Governo Brasileiro, 2013, párr. 7).

En una segunda carta, con la misma fecha del 25 de abril de 2013, y fruto de la reunión que tuvieron en estos días con abogados del MPF, el pueblo Munduruku entendió, según ellos,

“(…) que aún no está preparado para responder la intención del gobierno federal [en relación a la consulta] y para discutir nuestro futuro en relación a los emprendimientos previstos para nuestra región como un todo; [necesitamos] entender mejor lo que es la consulta previa y dialogar más con nuestros abogados del MPF (...). Desde ahora nosotros pueblo Munduruku seguiremos reuniéndonos con los caciques y también con nuestros abogados del MPF y otros aliados para que podamos entender mejor sobre la consulta previa y también dialogar con los parientes Munduruku para que ellos entiendan mejor lo que es la consulta previa” (Carta do Povo Munduruku, 2013, párr. 1).

En esta carta queda claro que los Munduruku se vieron en la necesidad de entender mejor el mundo jurídico en el cual está inserta la Consulta indígena y, bajo esta perspectiva, reorientar su lucha con base en acciones directas. Se inicia internamente al pueblo Munduruku un proceso de reorganización que será mencionado adelante con un poco más de detalles.

Mientras ocurría el intento de inicio del proceso de Consulta, los licenciamientos ambientales continuaban en un esfuerzo del gobierno federal de iniciar lo más pronto posible las obras. En una nota, con fecha de 6 de mayo de 2013, el gobierno federal anunció que la expedición de estudios en el río Tapajós, escoltada por militares, para mapear la fauna y flora de la región de *Tapajós*, con el objetivo de concluir los Estudios de Impacto Ambiental, había sido concluida a finales de abril de 2013. “No hubo incidentes o conflictos con los pueblos indígenas y otros moradores de la región, lo que demuestra que el único papel de la fuerza de seguridad era asegurar la protección de los investigadores” (Presidência da República, 2013, párr.15).

En el inicio del mes de mayo de 2013, los Munduruku llevan a cabo una nueva acción directa para mostrar al gobierno que estaban en desacuerdo con los métodos utilizados por el Estado en el inicio del proceso de Consulta. Los indígenas ocuparon el área donde estaban construyendo la hidroeléctrica Belo Monte, en el río Xingu, la mayor obra de ingeniería civil de las Américas, considerada prioritaria por la presidencia de la República. En una carta de 2 de mayo de 2013, así lo justifican los Munduruku:

“Ustedes están con la arma direccionada para nuestra cabeza. Ustedes sitian nuestro territorio con militares y camiones. Ustedes hacen con que el pez desaparezca. Ustedes roban los huesos de los ancianos que están enterrados en nuestra tierra. Ustedes hacen todo eso porque tienen miedo de escucharnos. De escuchar que no queremos la represa. De entender por qué no queremos la represa. Ustedes inventan que nosotros somos violentos y que nosotros queremos guerra. ¿Quién mata nuestros parientes? ¿Cuántos blancos murieron y cuantos indígenas murieron? Quien nos mata son ustedes, rápido o despacio. Nosotros estamos muriendo y cada represa mata más. Y cuando intentamos hablar con ustedes, ustedes traen tanques, helicópteros, militares, ametralladoras y armas de choque. (...) Ustedes necesitan parar todas las obras y estudios y las operaciones policiales en los ríos Xingu, Tapajós e Teles Pires. Y entonces ustedes necesitan consultarnos. Nosotros queremos dialogar, pero ustedes no están dejando que nosotros hablemos. Por eso nosotros ocupamos su área de obras. Ustedes necesitan parar todo y simplemente escucharnos” (Carta da Ocupação de Belo Monte no. 1, 2013, párr.2-5).

En una segunda carta, con fecha de 3 de mayo de 2013, sobre la ocupación de Belo Monte, queda claro que la intención de los Munduruku no es caer en un proceso de negociación por bienes materiales con el Consorcio Belo Monte o con el gobierno, como les fue propuesto.

“No estamos aquí para negociar con el Consorcio Constructor Belo Monte. No estamos aquí para negociar con la empresa Norte Energía. No tenemos una lista de pedidos o reivindicaciones específica para usted. Nosotros estamos aquí porque queremos dialogar con el gobierno. Para protestar contra la construcción de grandes proyectos que impactan definitivamente nuestras vidas. Para exigir que sea reglamentada la ley que va a garantizar la realización de la consulta previa- es decir antes de los estudios y construcciones. Por fin, y más importante, ocupamos el área de obras para exigir que sea realizada la consulta previa sobre la construcción de emprendimientos en nuestras tierras, ríos y florestas” (Carta da Ocupação de Belo Monte nº 2, 2013, párr. 2-3).

La ocupación provocó la paralización de las obras, lo que causó reacción inmediata por parte del gobierno. En una nota queda claro que su estrategia fue la descalificación del movimiento y de los representantes de los Munduruku. “[La reivindicación de los Munduruku] causa extrañamiento. En su relación con el gobierno federal estos supuestos liderazgos de los Munduruku han hecho propuestas contradictorias y conducido sin la honestidad necesaria a cualquier negociación” (Presidência da República, 2013, párr. 2).

En el documento el gobierno narró⁷³, desde su punto de vista, los hechos que

⁷³ “En octubre de 2012, junto con indígenas Kayaby y Apiacá, secuestran y amenazan de muerte nueve funcionarios de gobierno que realizaban un proceso de dialogo en la aldea Teles Pires. En febrero de 2013, vinieron a Brasília y rehusaron a hacer una reunión con el ministro Gilberto Carvalho, sosteniendo que el gobierno iría utilizar el encuentro para decir haber hecho la consulta previa. En el día 25 de abril, estos presuntos líderes dejaron de ir a una

hasta entonces enmarcó el intento de un diálogo, sosteniendo con esta narrativa la versión de que los Munduruku accionan de mala fe y no quieren el diálogo:

Ahora invaden Belo Monte y dicen que quieren consulta previa y suspensión de los estudios. Eso es imposible. La consulta previa exige la realización anterior de estudios técnicos calificados. Si estos autodenominados representantes de los Munduruku no quieren los estudios, ¿cómo pueden querer consulta? (Presidência da República, 2013, párr. 2).

Y una vez más deslegitima a los Munduruku: “En verdad, algunos Munduruku no quieren ningún emprendimiento en su región porque están involucrados con el *garimpo* ilegal de oro en el Tapajós” (Presidência da República, 2013, párr. 2). Y ofrece su condición para el diálogo: “Solamente después de la retirada de los invasores de Belo Monte, iniciaremos un diálogo para establecer las condiciones de negociación (...)” (Presidência da República, 2013, párr. 3).

La ocupación de Belo Monte duró siete días, entre el 2 y 9 de mayo de 2013. La Fuerza Nacional aisló a los indígenas en el área. Nadie salía y nadie entraba, incluso prohibieron la entrada de comida y agua. Pero la ocupación finalizó debido a una medida judicial que obligó a la salida de los indígenas. Los indígenas quedaron acampados en la ciudad, esperando diálogo con el gobierno federal. “Sin respuesta, el 27 de mayo de 2013, ellos retomaron la ocupación en Belo Monte” (Palmquist, 2016, p. 351), bajo fuerte presión de la fuerza militar y de la seguridad privada del Consorcio Belo Monte. Así se manifiestan los Munduruku en carta:

“Entonces, nosotros ocupamos más una vez su área de obras. No queríamos estar de regreso en su desierto de concreto. No tenemos ningún placer en salir de nuestras casas de las nuestras tierras y colgar nuestras hamacas en sus edificios. Sin embargo, ¿cómo no venir? Si no venimos vamos a perder nuestras tierras (...). Nosotros exigimos ser consultados previamente sobre estas construcciones, porque es un derecho nuestro garantizado por la Constitución y por tratados internacionales” (Carta da Ocupação de Belo Monte nº 7, 2013, párr. 3).

La empresa logró nueva medida judicial a su favor para que los indígenas salieran del área. En carta al gobierno, los Munduruku exigen la presencia del gobierno. “Ustedes ya conocen nuestra pauta. Nosotros exigimos la suspensión de las obras y de los estudios sobre nuestras tierras. Y saquen la Fuerza Nacional de ellas. Las tierras son nuestras (...)” (Carta da Ocupação de Belo Monte no. 8, 2013, párr. 7).

La ocupación de Belo Monte fue finalizada el 4 de junio de 2013. “El gobierno Federal envió un avión de la Fuerza Aérea Brasileña para llevar 145 indígenas a Brasília

reunión que habían marcado con la Secretaría General de la Presidencia en Jacareacanga y publicaron en site de sus aliados una versión mentirosa de los hechos” (Brasil, *Secretaria Geral da Presidência da República*, 2013).

para negociar con el gobierno federal” (Palmquist, 2016, p. 352); el tema sería la Consulta. En Brasilia se establece un nuevo conflicto porque el gobierno quiere una comisión de representantes de los indígenas, sin embargo los Munruduku quieren que todos los indígenas, incluso los niños, participen de la reunión.

Al fin, los indígenas logran ser recibidos en sus términos, en el mismo día. En este encuentro, que contó con la presencia de funcionarios de la OIT, queda clara la concepción de Consulta del gobierno. Los indígenas hicieron a Gilberto Carvalho una pregunta clara: “Si se hace la consulta y decidimos que no queremos el proyecto, ¿ustedes van a insistir en hacerlo?” (Instituto Socioambiental, sin fecha, 18s). La respuesta del ministro fue la siguiente:

Yo voy a tener que ser muy sincero con ustedes. Si en la consulta previa - yo espero que no sea eso porque después que todo sea muy bien explicado [a ustedes] no será esta la respuesta de ustedes -, pero si se pregunta a ustedes y ustedes responden que no [no quieren el proyecto] ahí el gobierno va a tener que repensar, pero la ley da el derecho al gobierno de realizar [el proyecto] mismo que la consulta previa diga ‘no’. Esto está en el Convenio 169, esto está en la ley (Instituto Socioambiental, sin fecha, 27s).

En nueva carta, de 11 de junio de 2013, los indígenas parecen haber comprendido definitivamente que la Consulta propuesta por el gobierno, respaldado por la propia OIT, como lo cita el ministro, no les daría el derecho de decir ‘no’ a la hidroeléctrica São Luiz.

Cuando la reunión acabó, Gilberto Carvalho dijo al *Jornal Nacional* [un popular telediario de Brasil]: ‘escuchamos largamente a los Munduruku, las críticas, pero fuimos absolutamente claros con ellos, diciendo que el gobierno no va a abdicar de sus proyectos’. Entonces, entendemos el mensaje del gobierno. Dos días después, Paulo Maldos [secretario nacional de Articulación Social de la Presidencia de la República] fue entrevistado por la Radio Nacional de Amazonas: ‘consulta no es sí o no’. También entendemos el mensaje. Entendemos que el gobierno está diciendo: ‘nosotros vamos a construir las hidroeléctricas en las tierras de ustedes, no importa lo que ustedes digan. Y mismo que ustedes sean consultados, nosotros no vamos a considerar la opinión de ustedes’ (Carta da Ocupação de Belo Monte nº 10, 2013, párr. 4-6).

Por otro lado, la posición de los Munruruku es bien clara: “Nosotros queremos que en esta consulta, que al final de ella, nosotros podamos dar nuestra posición, si nosotros queremos o no, porque no hace caso que nosotros seamos consultados, si al final nosotros decimos que no queremos este proyecto y mismo así él venga a ser construido” (Instituto Socioambiental, sin fecha, 5s).

Así que la reunión terminó sin acuerdo. Los Munduruku hicieron todavía una ocupación en la sede de la Funai, en Brasilia, para buscar un diálogo más concreto, sin

embargo no hubo respuesta del gobierno. “(...) Parece que infelizmente vamos a regresar a nuestras casas sin respuesta. Porque nosotros venimos exigir paz y el gobierno declara guerra, mismo sonriendo. A nosotros no nos gusta eso” (Carta da Ocupação de Belo Monte nº 10, 2013, párr.8).

Las acciones de los Munduruku, en busca de la paralización de los estudios del emprendimiento y en busca de la realización de una Consulta que respetara su autonomía, no se detuvieron. El día 21 de junio de 2013, los Munduruku retuvieron a tres biólogos que estaban colectando materiales alrededor de su territorio, próximo a un local considerado sagrado para los indígenas (Oliveira, 2016). Los biólogos “fueron conducidos hasta [la ciudad de] Jacareacanga y, para liberarlos, los indígenas exigieron la interrupción de los estudios (...). El gobierno finalmente se comprometió a suspenderlos y a proseguir con la Consulta (...)” (p. 87).

La expectativa de los Munduruku era, como relata Oliveira (2016), que el gobierno finalmente empezara un proceso adecuado de Consulta, sin embargo, “fueron sorprendidos con una nueva ofensiva y con la entrada en escena de nuevos agentes políticos en el proceso. La alcaldía y los *vereadores* de Jacareacanga – municipio gobernado por el Partido de los Trabajadores [lo mismo de Dilma Rouseff] – pusieron en práctica nuevas estrategias para dividir el pueblo Munduruku y debilitar su resistencia” (pp. 87-88). El golpe fue fuerte hacia a los Munduruku porque trataron de debilitar la asociación de los indígenas llamada *Pusuru*, el centro de la resistencia.

En el día 3 de agosto de 2013, representantes Munduruku de 118 aldeas llegaron a la ciudad de Jacareacanga para la realización de una asamblea convocada por la asociación para tratar de las futuras estrategias de organización del pueblo, “sin embargo, se volvió escenario de un golpe, dirigido por el alcalde de la ciudad Raulien Queiroz” (Palmquist, 2016, p. 353), que había sido presidente del Consorcio Tapajós.

Oliveira y Palmquist relatan que el alcalde desde el inicio tomó la palabra y direccionó la reunión. “Fue una sorpresa (...) [tal dinámica] huye absolutamente de la dinámica tradicional de los Munduruku, que se encargan ellos mismos de conducir los encuentros de que participan” (Oliveira, 2016, p. 88). Además, el encuentro estaba bajo la guarda de gran cantidad de militares. “Apoyadores y hasta investigadores que estaban con cámaras fueron obligados a dejar la reunión, amenazados e intimidados por policías militares y hombres sin identificación (...). Fueron obligados a borrar cualquier registro en video de la reunión” (Palmquist, 2016, p. 353).

El alcalde habló “sobre la necesidad de unión entre indígenas y no indígenas,

sosteniendo que todos deberían convergir alrededor del desarrollo del municipio” (Oliveira, 2016, p. 88) y sobre “supuestos actos de vandalismo y depredación cometidos por indígenas (...) (Oliveira, 2016, p. 88).

La reunión fue realizada en lengua portuguesa, lo que dificulta el entendimiento de la mayoría de los Munduruku, y al final “el objetivo fue alcanzado: la destitución de toda la dirección de la asociación indígena Pusuru, sustituida por nombres que agradan al gobierno federal y municipal, y que podrían dar apoyo a la instalación de las hidroeléctricas” (Palmquist, 2016, p. 353).

Palmquist (2006) así analiza el golpe a los Munduruku, “la resistencia Munduruku que no se había doblado delante de las tropas de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública, tampoco con el asesinato de Adenilson Munduruku, tiene dificultad hasta hoy para recuperarse de esta reunión en Jacareacanga” (p. 353).

Como respuesta, el pueblo Munduruku busca nuevas direcciones para su forma organizativa. Hubo el desplazamiento del “protagonismo en la lucha contra la hidroeléctrica de las asociaciones civiles para el Movimiento *Iperëğ Ayũ* - [‘el pueblo que sabe defenderse’] (Oliveira, 2016, p. 88). El movimiento fue creado en el inicio de 2013, justamente en el contexto de la resistencia del pueblo Munduruku a la construcción de la hidroeléctrica São Luiz y articula diversas asociaciones de los indígenas en defensa del territorio del pueblo Munduruku. Sin embargo, el gobierno no reconoció el movimiento como interlocutor; su referencia continuó siendo la Asociación Pusuru.

Los estudios del emprendimiento fueron retomados diez días después del cambio de la dirección de la asociación, sin cualquier intento de diálogo por parte del gobierno federal. “Aviones y oficiales de la Fuerza Nacional acompañaron a 130 técnicos responsables por el levantamiento de campo. En oficio enviado a la presidencia de la Funai, el secretario ejecutivo del Ministerio de Minas y Energía comunicó que (...) habían decidido por la retomada de los estudios” (Oliveira, 2016, p. 88), realizados por el Consorcio Tapajós.

El Consorcio también trabajaba en el sentido de dividir a las comunidades. El Diálogo Tapajós fue un brazo del Consorcio justamente para actuar en el interior de las comunidades; y no lo hacía solamente junto a los indígenas, sino también a otras comunidades tradicionales que viven en la región y que serían impactadas. Su objetivo oficial era el diálogo con las comunidades, informarles de los impactos que sufrirían. Argumentaba que estaba construyendo una relación de las familias para que fueran

indemnizadas. Organizaba reuniones y sus agentes iban a las casas a presionar para que las personas dejaran sus viviendas a cambio de recursos financieros. Como es esperado, se provocaron fracturas en el tejido social de diversas comunidades, dividiéndolas entre los que estaban en contra o a favor del emprendimiento. Los Munduruku, en junio de 2013, llegaron a ocupar las instalaciones del Consorcio Tapajós, en señal de reprobación; y prohibieron la entrada en su territorio de empleados y científicos al servicio de las empresas.

A pesar de las estrategias para desestructurar la organización de los indígenas, las acciones directas de los Munduruku continuaron y la tensión en el territorio aumentó con maniobras de la propia alcaldía de Jacareacanga contra los indígenas. “Los guerreros se reunieron en el inicio de 2014 para una limpieza de su territorio. Durante varias semanas persiguieron a *garimperos* ilegales que actúan en sus tierras (...). Varios acampamientos de *garimpeiros* y máquinas fueron destruidas y todos fueron expulsados de la tierra indígena (Palmquist, 2016, p. 354). Luego después de la expulsión de los *garimperos*, la alcaldía de Jacareacanga, “en acto de clara retaliación, despide 70 profesores indígenas, prácticamente inviabilizando el funcionamiento de las escuelas Munduruku. El argumento es que ellos no son graduados y, por lo tanto, no pueden dar clases, lo que contraría todas las normas sobre la educación escolar indígena del país. (Palmquist, 2016, p. 355).

Los Munduruku intensificaron las protestas en la ciudad. La reacción fue violenta contra los indígenas, promovida por la alcaldía y por la policía militar. La violencia llegó a un máximo cuando en mayo de 2014 “el propio secretario de asuntos indígenas del municipio, Ivânio Alencar, comanda un grupo de comerciantes, *garimpeiros* [y agentes de seguridad pública] contra los Munduruku, atacados con palabras [discurso de odio y racista] y con cohetes en la calles de Jacareacanga” (Palmquist, 2016, p. 355). Al final judicialmente se decide por la reintegración de los profesores en el sistema de educación, pero la acción solamente fue cumplida en agosto de 2014.

Otra estrategia utilizada por el gobierno brasileño fue el espionaje a los Munduruku por parte de la Agencia Brasileña de Inteligencia, en lo que dice respecto a su organización interna y las relaciones que establecía con organizaciones de la sociedad civil y el MPF. El espionaje fue evidenciado en los trabajos de la Comisión Parlamentaria creada para investigar la actuación de la Funai en las demarcaciones de tierra, cuyos trabajos fueron finalizados en el año de 2015.

Mientras tanto, los procesos de licenciamiento de la obra continuaron y el gobierno federal convocó, en el día 4 de abril de 2014, una reunión con los Munduruku para establecer un plan de Consulta. Hubo un acuerdo de que los indígenas necesitaban de más tiempo para prepararse para el proceso, y el Ministerio Público se encargaría de ofrecer oficinas a los indígenas; sin embargo una nueva reunión fue convocada en septiembre por el gobierno federal, sin que las oficinas hubiesen sido realizadas (Oliveira, 2016).

En la reunión de 2 y 3 de septiembre el gobierno intentó imponer una agenda apretada para la realización de la Consulta; la previsión era de que todo el proceso de consulta fuera cumplido en 45 días (Oliveira, 2016), justamente porque el gobierno tendría los planes de hacer la subasta para la construcción del emprendimiento hasta el fin de 2014, periodo en el cual habría elecciones presidenciales. Pero los indígenas se la negaron argumentando que en octubre necesitaban dedicarse a su cultivo. (Palmquist, 2016). Sin embargo, luego de la reunión, sin ningún aviso el gobierno federal publica el día 11 de septiembre en el diario oficial la fecha, 14 de diciembre de 2014, para la subasta para la hidroeléctrica São Luiz.

En una carta del pueblo Munduruku al gobierno federal, de 13 de septiembre de 2014, los indígenas una vez más reclaman el no cumplimiento de acuerdos por parte del gobierno:

Nosotros nos quedamos muy enojados con el hecho de la presidente Dilma, el Gilberto Carvalho, el Paulo Maldos, el Nitlon Tubino, el Riago Garcia, representantes de los ministerios y otras autoridades dijeron que iban a respetar los derechos del Pueblo Munduruku y después parece que este compromiso no vale de nada. Accionando así, el gobierno no cumple su palabra, no está accionando de buena fe y tampoco está respetando a la Organización Internacional del Trabajo. Sabemos que la consulta es previa y debe ser hecha antes de cualquier decisión sobre la hidroeléctrica. ¿Cómo el gobierno quiere hacer la subasta en diciembre? ¿El gobierno mintió para los Munduruku? ¿El gobierno está echando en la basura el Convenio 169? (...) (Carta do Povo Munduruku ao Governo Federal, 2014, párr. 4).

Otra sorpresa fue que, sin mencionar a los Munduruku, en un comunicado de prensa (Ministério de Minas e Energia, 2014), el gobierno anunció que iba a posponer la subasta, argumentando que había la necesidad de adecuar los estudios referentes al tema del ‘componente indígena’. La decisión fue divulgada en el diario oficial el día 17 de septiembre.

A pesar de esta decisión, la presión hacia a los Munduruku continuó. Al final de septiembre, la empresa Worley Parsons – Resources & Energy, contratada por el

Consortio Tapajós, entregó el Estudio del Componente Indígena (ECI) del emprendimiento para la evaluación del cuerpo técnico del Ibama y Funai, y en este momento “los Munduruku supieron, a través de la prensa, que el emprendimiento removería las tres aldeas de la Tierra Indígena Sawré” (Oliveira, 2016, p. 93).

En una de las partes del estudio, la empresa relataba el histórico de desencuentros entre el gobierno y los Munduruku en el intento de iniciar la Consulta. La construcción de la narrativa claramente responsabiliza a los Munduruku por la imposibilidad del diálogo. Así dice el estudio:

A pesar de los esfuerzos, no fue posible constituir el diálogo necesario para el establecimiento del Plan de Consulta en plática y acuerdo con los Munduruku. La dificultad manifestada por ellos en comprender el proceso de licenciamiento frente al derecho a la *oitiva* resultó en la imposibilidad de realizar una nueva reunión (Worley Parsons – Resources & Energy, sin fecha, p. 222).

La verdad es que no se trató de una incompreensión, más bien se trató de una posición política de los indígenas que exigieron la demarcación de sus territorio y la consulta y entonces, dependiendo de los resultados, la continuación de los estudios para dar viabilidad al proyecto.

A partir de noviembre de 2014 (Oliveira, 2016) los Munduruku no fueron más contactados por el gobierno federal para llevar a cabo el proceso de consulta.

4.1.2.3. El archivamiento

Mientras se detuvo por completo el intento de Consulta, la presión por parte del sector eléctrico para que el gobierno realizara la subasta para la construcción de la hidroeléctrica se intensificó; los órganos ambientales y la Funai estaban en un impasse y recibiendo mucha presión para la aprobación de los estudios de impacto ambiental y del ‘componente indígena’ que, con la ayuda de las fuerzas policiales y militares, el Consorcio Tapajós logró finalizar y entregar a las autoridades competentes. El gobierno daba señales de que la subasta ocurriría en un primer momento a mediados de 2015 y, en un según momento, después en el segundo semestre de 2016.

Mientras tanto los Munduruku estaban llevando a cabo un proceso importante de fortalecimiento de su organización y de las alianzas con otros pueblos, organizaciones, incluso extendiendo su lucha para fuera del Brasil. Hizo una denuncia contra el gobierno brasileño en la ONU, en Ginebra, y estuvo en reunión con representantes de la

EDF en Francia, donde hubo protestas contra la empresa. No es objetivo de este trabajo comprender las acciones y los rumbos tomados por los Munduruku en su organización interna, sin embargo, es importante señalar dos aspectos de este proceso.

Uno de ellos fue el proceso interno de construcción, con la ayuda del MPF y otras organizaciones, de su protocolo de consulta a finales de 2014, lo que resultó no apenas en un documento claro sobre su posicionamiento en relación a la consulta – exigen su derecho a decir ‘no’ a la realización del emprendimiento –, pero principalmente significó una mayor comprensión interna de los Munduruku sobre tal herramienta jurídica, en la lucha trabada por los indígenas en la arena de los derechos. Además fue una forma de refutar el argumento utilizado por el gobierno y por el Estudio de Componente Indígena, el cual justificaba la no realización de la consulta por la falta de voluntad de los indígenas para dialogar. El protocolo fue entregado al gobierno federal en el inicio de 2015, pero hasta hoy no hay un posicionamiento del mismo sobre el documento.

El segundo punto, de fundamental importancia para los indígenas, y que estuvo presente paralelamente en todo este proceso de intento de consulta, está relacionado con la cuestión de la demarcación de la Tierra Indígena Sawré Muybu, amenazada de tener parte de su territorio inundada por el emprendimiento. La demarcación siempre estuvo en la pauta de diálogo con el gobierno. En la reunión del día 14 de abril de 2014, en la Tierra Indígena Terra do Mangue, los indígenas dejaron claro que “sin la homologación de las tierras (...) no habría diálogo para el entendimiento sobre la construcción del emprendimiento” (Worley Parsons – Resources & Energy, sin fecha, p. 222).

Desde por lo menos el inicio de la década de 2000 los indígenas luchan por la reglamentación de las tierras. Sin embargo solamente en 2012 la Funai empieza a hacer los estudios para el *Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID)* [el relatório identifica y delimita las tierras necesarias para la reproducción de la vida de los indígenas]. Su publicación en el diario oficial de la Unión es la primera etapa del proceso administrativo para la demarcación de la tierra indígena. El documento fue concluido en 2013, pero hubo resistencia por parte de la Funai en publicarlo.

Obviamente la resistencia vino de la presión sufrida por el órgano por parte del gobierno empeñado en la concreción de la hidroeléctrica. La primera postura adoptada

por el gobierno y por el Consorcio, como ya mencionamos, fue negar⁷⁴ la existencia de indígenas en la área más afectada por el proyecto, la Tierra Indígena Sawré Muybu, con el argumento de que no había tierra indígena oficialmente reconocida y que, por lo tanto, no inundaría tierras indígenas tradicionalmente ocupadas. Como había prisa en iniciar las obras, la estrategia fue impedir que las tierras fueran demarcadas. El intento de consulta solamente ocurrió porque fue imposible negar la existencia de los Munduruku en el proceso relatado anteriormente y porque hubo una orden judicial que obligó al gobierno a hacerlo.

En octubre de 2014, en pleno proceso de intento de diálogo con el gobierno para la realización de la Consulta, los indígenas se organizaron e iniciaron un proceso que denominaron autodemarcación de las más de 178 mil hectáreas de su territorio. Los indígenas empezaron a organizar expediciones en sus tierras con el objetivo de demarcarlas ellos mismos y, para eso, utilizaron los límites territoriales previstos en los estudios de la Funai para el RCID. La autodemarcación ya fue finalizada pero las expediciones continúan hasta hoy con el objetivo de ocupar y fiscalizar el territorio, dentro de sus posibilidades. La fiscalización, muchas veces, significa la confrontación con invasores como madereros y garimpeiros y su expulsión del territorio. Este proceso significó también el estrechamiento de las relaciones de los Munduruku con otras comunidades tradicionales que habitan la región.

En medio de este proceso de fortalecimiento interno y de paralización de los intentos de diálogo con el gobierno, los Munduruku tuvieron la información de que la Funai publicaría el RCID de la Tierra Indígena Sawré Muybu. Y, de hecho, el Relatorio fue publicado en el diario oficial de la Unión el día 19 de abril de 2016. Después de publicado, el documento fue abierto para posibles contestaciones de organizaciones de la sociedad civil. El Relatório recibió siete contestaciones, entre ellas del Consorcio Tapajós y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), la misma que participó de los trabajos preparatorios del Convenio 169 y que envía comunicados a la OIT para que presione al gobierno brasileño para que reglamente la consulta en territorio nacional. Estas contestaciones generan procesos que deben ser respondidos por la Funai en defensa del Relatório⁷⁵.

⁷⁴ La negación de la existencia del Pueblo Munduruku en la región que debería ser inundada queda clara en la acción judicial del PPF contra el gobierno y la empresa, que puede ser consultada en http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/contrarrazoes_3883_98_2012_apelacao_uhe_slr.pdf.

⁷⁵ Para que una tierra sea reglamentada en Brasil, debe pasar por un proceso de cinco fases, de acuerdo con la página web de la Funai (<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>). Así se caracterizan las tierras, de acuerdo con el órgano: 1. En estudio: realización de estudios antropológicos, históricos, cartográficos y

Sin embargo, el proceso de reglamentación fue abierto, lo que es un gran logro para el pueblo Munduruku, ya que se generó un documento público de un órgano de gobierno que reconoce que la hidroeléctrica inundaría tierras de la TI Sawré Muybu. Ahora no habría más espacio para que el gobierno y las empresas alegaran la inexistencia de tierras indígenas tradicionalmente ocupadas en la región. La repercusión jurídica y política para el emprendimiento son diversas. Solamente el hecho de haber el reconocimiento del propio Estado de que habría remoción de indígenas dentro de una tierra indígena, debería cambiar toda la estrategia⁷⁶ de acción jurídica y política del Estado y de las empresas.

En el mismo día, 19 de abril de 2016, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) suspendió el licenciamiento ambiental del emprendimiento. La decisión fue tomada con base en el “parecer técnico que la Funai encaminó al Ibama el 26 de febrero, en el cual apunta la inviabilidad del proyecto en el aspecto del componente indígena y recomendó la suspensión del licenciamiento” (Ibama, 2016, párr. 2).

Cuatro meses después, el 4 de agosto de 2016, el Ibama archivó el proceso de licenciamiento de la hidroeléctrica definitivamente. Así lo justificó la entonces directora de Licenciamiento Ambiental del Ibama, Rose Hofmann, en comunicado a la prensa:

“El proyecto de la hidroeléctrica São Luiz do Tapajós no presenta madurez suficiente para ser sometido a las exigencias del licenciamiento ambiental, eso en lo que se refiere a la variable ambiental y en lo que se refiere a los conflictos sobre el derecho a la utilización del área que se pretende construir el emprendimiento, lo que ha generado considerable aprehensión” (Ibama, 2016a, párr. 4).

ambientales, que fundamentan la identificación y la delimitación de la tierra indígena. 2. Delimitadas: Tierras que tuvieron los estudios aprobados por la Presidencia de la Funai, y su conclusión publicada en el Diario Oficial de la Unión y del Estado; o que se encuentra en una fase administrativa que es analizada por el Ministerio de Justicia, para decisión sobre la emisión de la declaración de posesión de la tierra basada en la ocupación tradicional. 3. Declarado: Tierra que obtuvo la emisión de la Ordenanza Declaratoria por parte del Ministro de Justicia y está habilitada para ser demarcada físicamente, con la materialización de dos pódicos y georreferenciación. 4. Aprobado: Terreno que tiene sus límites materializados y georreferenciados, cuya demarcación administrativa fue aprobada por decreto presidencial. 5. Regularizado: Terreno que, por homologación o decreto de homologación, se inscribe en la Oficina de Registro a nombre de la Unión y en la Secretaría de Patrimonio de la Unión. La tierra indígena Sawré Muybu, el 20 de agosto de 2020, según el mismo *site*, todavía está en la segunda etapa, tierra “delimitada”.

⁷⁶ En su artículo 16 el Convenio 169 define: “1. (...) los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados”.

4.1.2.4. Faltó ‘presencia del Estado’

Existe mucha especulación sobre los factores que influyeron en la decisión de los órganos gubernamentales. No se puede olvidar que desde diciembre de 2015 el Congreso Nacional había abierto un proceso contra la presidente Dilma Rouseff, pidiendo su destitución, hecho que ocurrió en mayo de 2016. Además en este momento se estaba llevando a cabo en Brasil un proceso de investigación que vinculaba empresas de construcción de obras públicas con esquemas de corrupción que involucraron parlamentares, funcionarios del ejecutivo y legislativo.

Muy probablemente la coyuntura política del país tuvo peso en la decisión de archivamiento de la hidroeléctrica, sin embargo el propio ministro Gilberto Carvalho evaluó que, en muchos episodios del proceso, la gestión ‘disparó en su propio pie’. Según él, “faltó competencia y clareza al gobierno para avanzar con la cuestión indígena” (Fellet, 2014, párr. 4). Evaluando los procesos de construcción de las hidroeléctricas en la Amazonía, en la misma entrevista, Carvalho sostuvo que son intervenciones en regiones donde el Estado está ‘muy ausente’ y que uno de los errores fue que el Estado no llegara antes de las construcciones, y de sus consecuencias, en estas regiones.

Si no hay presencia suficiente del Estado, no hay seguridad jurídica. Justamente fue esta la evaluación que perduró sobre el intento de construcción de la hidroeléctrica São Luiz entre sector económico y miembros del Estado, expresada en diversos documentos del sector eléctrico, de la industria. El intento costó⁷⁷ al Consorcio Tapajós un perjuicio estimado en 13 millones de dólares.

El *Instituto Acende Brasil*, un centro de estudios vinculado al sector económico que desarrolla proyectos para aumentar el grado de transparencia y sostenibilidad del sector eléctrico en Brasil, sostiene que la falta de reglamentación de la consulta provoca inseguridad jurídica tanto para los pueblos como los emprendedores de este sector. La reglamentación, según ellos, podría pacificar las relaciones con la población indígena. “Vivemos un momento de inseguridad jurídica tanto para los pueblos indígenas como

⁷⁷ El Consorcio Tapajós fue encargado de hacer los estudios para viabilizar el emprendimiento. Para construir la obra se debería realizar una subasta para la elección de nuevas empresas. De acuerdo con la legislación, los costos con los estudios deben ser reembolsados por los vencedores de la subasta, que en este caso serían más 13 millones de dólares. Como fue cancelado el proceso, no había una definición de lo que procedería. En una nota, ([https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-08/governo-desiste-de-tapajos-greenpeace-alerta-para-riscos-de-hidreletricas.de la agencia del gobierno](https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-08/governo-desiste-de-tapajos-greenpeace-alerta-para-riscos-de-hidreletricas.de%20la%20agencia%20del%20gobierno)) el Consorcio Tapajós dijo que no iba pronunciarse sobre el asunto.

para los emprendedores que desarrollaron los proyectos” (Instituto Acender, 2012, p.2).

Este posicionamiento también está indicado en una encuesta realizada por la organización no gubernamental *The Nature Conservancy* (TNC)⁷⁸, en 2018, con 50 empresas del sector privado que tienen algún tipo de actuación o interés en la cuenca del Tapajós, entre ellas Cargil, la Vale, EDF y *China Three Gorges Corporation*, de los sectores del agronegocio, logística de transporte, de generación de energía y de extracción minera. El objetivo de este trabajo, que la TNC considera como un diálogo con las empresas, fue recaudar elementos para pensar el desarrollo de la gobernanza territorial en la región del Tapajós. Los resultados fueron publicados en el documento *Tapajós 3D: actores económicos atuantes en la cuenca y potencial aplicación del Blueprint*, apoyado por el banco Santander.

Las empresas citaron cuáles son los emprendimientos que tienen interés en actuar en los próximos años en la cuenca y entre ellos está la construcción de la hidroeléctrica São Luiz do Tapajós. De manera general, sostiene el estudio, “hay una preocupación con la imagen institucional por las posibilidades de los muchos impactos socioambientales y muchos reclamos en relación a la seguridad jurídica” (TNC, 2018, p. 26). En todos los tipos de emprendimientos es resaltada “la necesidad de mejorar la seguridad jurídica y de tener reglas claras para los procedimientos necesarios. De modo general, el problema no está en el elevado costo que puede ser generado, pero sí en la inseguridad jurídica que existe en todo el proceso llevando a un ejercicio de ‘intento y error’” (TNC, 2018, p. 26).

Entre las diversas sugerencias de las empresas en el sentido de mejorar esta situación es el “ordenamiento territorial, a empezar por la reglamentación de las tierras; debe ser una prioridad. La gestión⁷⁹ territorial debe ser proactiva, propositiva” (TNC, 2018, p. 29). La otra cuestión mencionada por las empresas, de acuerdo con la encuesta, es la necesidad de la consulta y de su reglamentación. “En la mayoría de las veces en las

⁷⁸ “La TNC viene trabajando en la cuenca del río Tapajós desde 2011, en la perspectiva de desarrollar un modelo operacional para la infraestructura en que el proceso de planeamiento de intervenciones en el territorio amazónico sea implementado estratégicamente, creando oportunidades reales de desarrollo económico, integradas con la biodiversidad y promoviendo justicia social” (Tapajós 3D, 2018, pp. 31-32).

⁷⁹ El Banco Mundial (que hasta 2020 cuenta con inversiones en el orden de 20 billones de dólares en la Amazonia) y el Estado brasileño vienen desarrollando diversas actividades, encuentros (<http://diretrizes-grandesobras.gvces.com.br/2016/12/08/planejamento-e-ordenamento-territorial>) y publicaciones (como el documento “Grandes obras en la Amazônia, aprendizados e diretrizes”, que puede ser vista en <http://www.gvces.com.br/grandes-obras-na-amazonia-aprendizados-e-diretrizes?locale=pt-br>) en el sentido de desarrollar directrices y planos de gestión territorial tanto en territorios indígenas, como hemos visto, como en los municipios (uno de estos proyectos es el *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável e a implementação de hidrelétricas estruturantes* - <http://www.mme.gov.br/documents/36144/471801/Produto+2.pdf/ae7cae03-c9c3-5183-7e8e-c29eccf8889a>).

cuales fue citada la consulta, fue tratada como consulta y no como consentimiento. Todos argumentan que falta la seguridad jurídica para su realización” (TNC, 2018, p. 26). Los protocolos autónomos de consulta realizados por los pueblos también son vistos por las empresas con ‘preocupación’.

El hecho de que empresas manifestaron su interés en participar de las obras de la hidroeléctrica São Luiz do Tapajós tiene fundamento. El archivamiento del licenciamiento ambiental no significó su cancelación. El gobierno puede retomarla en cualquier momento. De hecho eso fue manifestado por el gobierno luego de la decisión final del Ibama y, más recientemente, el gobierno ha manifestado (Reuters, 2020) públicamente que el retorno del proceso de la construcción viene en camino.

4.1.3. Algunas consideraciones

En el caso específico analizado, como hemos visto, la Tierra Indígena Sawré Muybu no estaba reconocida por el Estado (tampoco el RCID había sido publicado) cuando se inició el intento de construcción del proyectos, hecho que justificó la acción del Consorcio Tapajós y del Estado en el sentido de desconsiderar la existencia de una ocupación tradicional indígena en el área afectada directamente por la hidroeléctrica São Luiz.

Sin embargo, la acción organizada del movimiento Munduruku y las acciones jurídicas hicieron con que el Estado y las empresas tuviesen que reconocer la existencia indígena en la región. A partir de entonces el Estado pasó a considerar la realización de la Consulta. Sin embargo, con una clara perspectiva de que la consulta no significaba un pedido de consentimiento, más bien significaba para ellos una negociación con el objetivo de reducir los daños provocados por el emprendimiento, es decir, traer el conflicto territorial para un espacio judicializado. Tanto es así que el ex ministro Gilberto Carvalho en diversos momentos dijo que se haría todo dentro de la ley, pero que eso no significaba la búsqueda de consentimiento de los indígenas y que eso estaba garantizado por la propia OIT, como hemos visto. Mientras que para los Munduruku significaba un proceso que debería respetar su autonomía de decisión.

El Estado, todavía en la fase pre consulta, abandonó el diálogo con los Munduruku, muy probablemente influenciado por el contexto político nacional, y el Ibama archivó el licenciamiento por la cuestión del ‘componente indígena’, ya que en

este periodo fue publicado el RCID y se generó una prueba irrefutable de que la represa inundaría una tierra indígena. Los estudios y las propuestas de mitigación del Consorcio no daban cuenta de esta nueva realidad. Con el archivamiento, el Consorcio Tapajós sale con un perjuicio de 13 millones de dólares y el intento de construcción de la hidroeléctrica São Luiz pasa a ser reconocido como un caso paradigmático de falta de seguridad jurídica para los negocios.

Ahora, el gobierno nuevamente pone sobre la mesa el proyecto, pero en otro contexto en el cual la tierra indígena está en proceso de reconocimiento. Desde ya, el gobierno menciona la realización de la consulta, pero nuevamente sin considerar el carácter del consentimiento de los indígenas.

Queda claro en este proceso la judicialización de la cuestión indígena. El reconocimiento de la existencia indígena, en un primer momento, se dio no por medio de la reglamentación de la tierra indígena, sino por medio de un proceso judicial basado en la legislación nacional y en el Convenio 169. Reconocida la existencia del pueblo Munduruku, se inicia el proceso de consulta, como una herramienta de gobernanza del conflicto ahí instalado.

Tomando la herramienta teórica de Hardt y Negri - el triple imperativo (2012) que caracteriza el ordenamiento jurídico en su fase global - no como un modelo a ser encajado en la realidad, pero más bien como una herramienta de análisis, lo que se observa en el caso estudiado es que, aunque de manera forzada, el Estado y el Consorcio tuvieron que reconocer la existencia de los indígenas, respetarlos en su diferencia e incorporarlos al proceso que se llevaba a cabo. El proceso de participación iniciado fue un claro intento del gobierno de administrar la diferencia, de juridización del conflicto territorial y de transformarlo en un proceso de negociación. Sin embargo, un proceso que estaba previsto por el gobierno para durar cinco meses, se extendió por dos años por la resistencia de los Munduruku a la forma en que se intentó realizar la Consulta, a la forma en que se intentaba incorporar su participación al proceso.

Reglamentar la consulta, como quieren los sectores económicos, es una forma de uniformizar el proceso. Dejarlo en abierto para que se haga de acuerdo con las costumbres de cada pueblo, se incurre en el riesgo de no haber un consenso de su ejecución, como pasó en el caso de los Munduruku, que al final crearon su propio protocolo de consulta. Por eso, es una herramienta de los pueblos que preocupa a estos sectores, como apuntó la encuesta de TNC, y a la propia OIT.

Es muy probable, por la firme determinación del gobierno de Dilma Rouseff en construir el proyecto, que si no hubiera existido la resistencia de los indígenas y se hubiera concretado la consulta de la forma planeada por el gobierno, en un plazo de cinco meses, la hidroeléctrica hubiera salido antes de que se complicara el escenario político del país, en 2016.

Así que, el último de los imperativos – administrar la diferencia – no es algo dado y asegurado en el territorio; se abren espacios de acción y reacción. Sin embargo eso no significa, en el caso de los Munduruku, que su resistencia garantizó en el espacio de la consulta su derecho a la autodeterminación, su derecho a decir ‘no’ al proyecto; simplemente contribuyó a no dejar avanzar el proceso de consulta. Se podría decir que los verdaderos logros hacia su autonomía se desprenden del fortalecimiento organizativo como pueblo, como demuestra la autodemarcación de su territorio.

Ahora el nuevo intento que se espera del gobierno federal de llevar a cabo el proyecto se dará sobre nuevas bases jurídicas, con la tierra demarcada o en proceso de demarcación y, por tanto, con un ‘dueño’ reconocido de la tierra, lo que confiere una ruta jurídica más confiable para la construcción del proyecto. Pero también se pueden abrir nuevas posibilidades de resistencia de los Munduruku, dependiendo de cómo se reglamente, o no, la implementación de la consulta y la explotación de recursos en territorios indígenas.

4.2. México

El proceso de Consulta Indígena a la comunidad zapoteca de Unión Hidalgo, en el Istmo de Tehuantepec, para la instalación del parque eólico “Gunaá Sicarú”, que debe ser operado por la empresa Eólica de Oaxaca, una subsidiaria de la empresa francesa EDF, tuvo inicio oficialmente en abril de 2018 y todavía no ha sido finalizado. La responsable por la consulta es la Secretaría de Energía (Sener).

En el momento de la escritura de esta tesis, los trabajos han sido paralizados por cuenta de la crisis sanitaria, sin embargo, existe la posibilidad de ser retomados en cualquier momento ya en sus fases finales de deliberación y consultiva. Las fases iniciales de acuerdos e informativa ya fueron dadas por hechas por la Sener. En sus materiales oficiales, la empresa prevé el inicio de las obras para 2021.

Los métodos utilizados para esta parte de la tesis fueron la investigación documental, la observación directa y entrevistas semiestructuradas. Como fuentes de información utilizamos todavía notas de medios de comunicación, comunicados oficiales de actores participantes del proceso, grabaciones de las asambleas de consulta, ruedas de prensa y la participación de miembros de la comunidad en seminarios. Aclaremos que nuestro objetivo, así como se hizo en el caso de los Munduruku, fue captar los consensos, los posicionamientos construidos y adoptados colectivamente por las organizaciones, órganos del Estados y empresa, y no opiniones o percepciones individuales de sus miembros, lo que sería materia para otra investigación.

4.2.1. Para donde miramos

El Istmo de Tehuantepec, en el estado de Oaxaca y Veracruz, es la franja de tierra más estrecha de las Américas, después del Istmo de Darién, en Panamá, y de Rivas, en Nicaragua. Alrededor de 250 km de tierra, donde viven los pueblos indígenas huave, zapoteca, zoque, chontal y mixes, conectan los océanos Pacífico y Atlántico. La misma estrechez, donde también confluyen cordilleras que forman una especie de efecto de túnel entre los océanos, hace que los vientos soplen con gran velocidad y fuerza, lo que confiere a la región el mayor potencial de producción de energía eólica de México, albergando un corredor eólico compuesto por 31 parques, localizados en distintas comunidades, cuyas tierras son, en su mayoría, propiedad de carácter social - ejidal o comunal.

La región guarda importancia estratégica en términos de producción de energías consideradas renovables. El Departamento de Energía de los Estados Unidos, por medio del Laboratorio Nacional de Energía Renovable (LNER) de este país, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) realizaron un proyecto, en conjunto con el gobierno de Oaxaca, “para ayudar a acelerar el uso de tecnologías de energía eólica en el estado de Oaxaca” (LNER, 2004, p. xiii).

Uno de los resultados fue el desarrollo de un atlas⁸⁰ (LNER, 2004) en el cual se mapean los recursos eólicos de Oaxaca. Dicho estudio subraya el alto potencial de producción de energía eólica de Oaxaca, superando los 44 GW, en una superficie de 9

⁸⁰ De acuerdo con el mismo Atlas, uno de los objetivos del estudio es “asegurar la disponibilidad de la información y de las herramientas necesarias para definir proyectos específicos de energía renovable así como para acceder a apoyo de financiamiento y desarrollo” (LNER, 2004, p. 1).

mil Km², mientras la Secretaría de Energía (Sener, 2012) estima el potencial nacional de producción de energía eólica en 70 GW. Igualmente la Usaid, en su estudio publicado en 2009, llamado *Estudio del Potencial de Exportación de Energía Eólica de México a los Estados Unidos*, confirma que el mayor potencial de dicha energía en México se concentra primeramente en el estado de Oaxaca y después en Baja California.

El interés por la región no es de ahora. Justamente por su posición estratégica y por sus recursos naturales, desde por lo menos el siglo XIX el Istmo de Tehuantepec es considerado geoestratégico por distintos gobiernos, de manera que ha sido foco de diversos proyectos de desarrollo. Para citar algunos ejemplos, mencionamos la creación del corredor eólico que fue planeado desde el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), firmado en el año 1994 por México, Estados Unidos y Canadá, y que todavía va en expansión. Otro plan de desarrollo que afectó directamente la región fue el Plan Puebla Panamá (PPP), después rebautizado como Plan Mesoamérica, cuyo objetivo era crear las condiciones para facilitar el flujo de petróleo, minerales y energía, con proyectos de creación de infraestructura de transporte, gasoductos, líneas de energía, puertos, etc, conectando México y Centro América. O el entonces Plan de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, del ex presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), cuyo proyecto no era muy distinto de su antecesor Carlos Salinas de Gortari.

El más reciente plan de desarrollo para la región es del actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador. El gobierno publicó en agosto de 2020 en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec – 2020-2024 (PDIT). El Corredor Interoceánico Istmo de Tehuantepec (CIIT), proyecto que hace parte del Programa, se volvió uno de los diez proyectos prioritarios de su gobierno. El plan involucra 79 municipios istmeños, siendo 46 en el Estado de Oaxaca y 33 en el Estado de Veracruz.

El plan es crear una red de infraestructura para el flujo de mercancías entre los océanos. De acuerdo con el decreto presidencial, de 4 de agosto de 2020, “se modernizará el ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, de los puertos de Coatzacoalcos en Veracruz y Salina Cruz en Oaxaca, se fortalecerá la infraestructura carretera y de caminos rurales, así como la red portuaria y se construirá un gasoducto (...)” (Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec [PDIT] - 2020-2024, 2020, párr. 16).

Una de las metas del proyecto es acelerar los flujos de mercancías entre los continentes y, de cierta forma, compite con el Canal de Panamá. De acuerdo con un estudio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cesop, 2019), el

ferrocarril Transístmico deberá “unir los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz en tan sólo 3 horas, a efecto de que las empresas navieras tengan ahorros de tiempo y dinero, mientras que en el canal de Panamá tardan en cruzar más de 8 horas [...]” (p.8). De modo que, la disminución del tiempo del cruce interoceánico significa la disminución del tiempo de circulación de la mercancía.

El plan también abarca una profunda reestructuración territorial (el PDIT incluye un Plan Maestro de Infraestructura, pero también un Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano), alrededor de las redes de transporte cuyo objetivo es transformar materia prima en productos manufacturados. Para eso están previstos 10 parques industriales a lo largo del trayecto del ferrocarril interoceánico, lo que vuelve fundamental la producción de energía en la región. “Se crearán polígonos a lo largo del Istmo de Tehuantepec que contarán con incentivos para atraer inversión que detone el desarrollo económico y social de la región, con base en las vocaciones productivas con mayor potencial” (PDIT - 2020-2024, 2020, párr. 21). El propósito es convertir “el Istmo de Tehuantepec (...) en un punto logístico-económico a nivel mundial” (PDTI - 2020-2024, 2020, párr. 142).

No es objeto de esta investigación estudiar la propuesta de reestructuración territorial del Istmo como un todo, pero es importante mencionar que el gobierno de López Obrador teje un discurso en el cual se evidencia la preocupación, como ya hemos mencionado en el *Interludio*, que esta reestructuración a) esté apegada a los convenios internacionales de Derechos Humanos, incluyendo el Convenio 169 de la OIT, buscando legitimar sus acciones a través de consultas, y que b) ya en un primer momento de esta reestructuración esté garantizada la presencia del Estado en el territorio. Estos dos puntos son claros en el PDTI - 2020-2024 (2020). El gobierno sostiene que en los primeros años de la administración el objetivo es realizar un fuerte trabajo en el territorio, “con una articulación de políticas públicas que genere una dinámica entre el Estado y los habitantes del Istmo de Tehuantepec” (Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec - 2020-2024, 2020, sección Análisis del Estado Actual, párr. 43).

Así, Unión Hidalgo está inserta en una región en profunda transformación donde recaen intereses de fuerzas económicas regionales, nacionales e internacionales. Entre todos estos planes de desarrollo previstos para el Istmo le tocó específicamente a esta comunidad la producción de energía. Podríamos decir una producción exacerbada de

energía eólica que pone visiblemente la salud y la propia existencia de esta comunidad zapoteca en jaque.

Esta descripción no es una exageración. El plan es que Unión Hidalgo albergue tres parques eólicos, lo que dejará la comunidad rodeada por aerogeneradores. En 2012 la empresa Desarrollos Eólicos Mexicanos (Demex), filial de la *empresa* española Renovalia Energy, instaló la primera fase del parque Piedra Larga 1; en 2014, la comunidad recibió la segunda fase del proyecto, el parque Piedra Larga 2, sumando alrededor de 150 aerogeneradores. Está en proceso de Consulta el proyecto del parque eólico Gunaá Sicarú, de la empresa EDF, el cual nos interesa en este trabajo. Y, para el futuro, ya empiezan a moverse en el territorio los intereses para otro parque, Palmita 1 y 2, de la empresa Gesa Oax I, S, de R.L. de C.V., filial de la Siemens Gamesa.

Para el parque Palmita 1 y 2, la empresa ya presentó su Manifiesto de Impacto Ambiental y espera los permisos de la Comisión Reguladora de Energía. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para la protección ambiental emitió en 2019 un oficio (n. SGPA/DGIRA/DG/05797), al cual tuvimos acceso, direccionado a la empresa, en el cual define que, para que se lleve a cabo el proyecto, es necesario realizar una Consulta Indígena (Semarnat, 2019). También en dicho oficio se presentan las coordenadas del polígono en el cual se construirá el parque, incluso con las coordenadas exactas de cada aerogenerador, lo que corrobora con informaciones obtenidas en las entrevistas que realizamos con comuneros de Unión Hidalgo, en las cuales se indica que la empresa ya posee contrato de renta con los que se consideran propietarios de tierras en la comunidad, incluso que la empresa ya les paga una renta mensual.

Este es el modus operandi de las empresas que llegaron al pueblo. Años antes de la construcción del parque, las eólicas se hacen presentes controlando el territorio y ‘preparando’ las condiciones para la realización del proyecto, lo que implica daños en el tejido social, como veremos. Mientras pobladores tienen su atención y estrategias de acción hacia EDF, también empiezan a luchar en contra de Gesa y en contra del proyecto de una línea de transmisión eléctrica que prevé la construcción de una subestación en su territorio, promovida por el Banco Invex S.A. Además tienen los costos del parque ya en operación de Demex.

En el apartado que sigue abordaremos el histórico de conflictos en Unión Hidalgo, iniciado con la llegada de Demex, y la red de lucha y resistencia que se detonó

a partir de entonces, de manera a comprender las bases sobre las cuales se construye la llegada de EDF en el pueblo. Después nos centraremos específicamente en el caso de la empresa francesa y el proceso de Consulta Indígena.

4.2.2. La mala experiencia con Demex

Muchas son las denuncias públicas de carácter ambiental y social contra Demex en el proceso de implantación y operación de su Parque Eólico Piedra Larga. Nosotros nos centraremos en los mecanismos utilizados por la empresa para acaparar las tierras del polígono de su proyecto, alrededor de 3,400 hectáreas en las cuales están distribuidos 150 aerogeneradores. Fue justamente con la amenaza hacia las tierras comunales de este pueblo que comuneros empezaron su proceso de organización y recuperación de la vida agraria que estaba adormecida.

En esta primera experiencia de parque eólico en Unión Hidalgo no hubo un proceso de consulta. Recordemos que este parque se concretó antes de la Ley de la Industria Eléctrica, 2014, a partir de la cual se obliga la realización de la consulta. Tampoco “nosotros la exigimos porque desconocíamos nuestros derechos” (Prodesc, 2020, 12m59s), dijo la indígena zapoteca Guadalupe Ramírez Castellanos, una de las que iniciaron el proceso de lucha y resistencia en Unión Hidalgo.

Alrededor del año 2004, ocho años antes del inicio de las operaciones del parque eólico Piedra Larga 1, los primeros representantes de Demex llegaron a Unión Hidalgo a los domicilios de los poseedores de las tierras que hacen parte del polígono del parque y les solicitaron que les rentaran sus terrenos, ofreciendo beneficios e, incluso, que podrían continuar utilizando sus tierras, algo que definitivamente no ocurre porque la empresa controla la circulación en el polígono, incluso con seguridad privada.

La familia de la indígena zapoteca Guadalupe Ramírez Castellanos fue una de las que firmaron el contrato con la empresa, con duración de 30 años. Ella comparte cómo fue el acercamiento de la empresa a las familias:

Con mentiras y promesas fueron convenciendo a cada uno de nosotros. Dieron a firmar un contrato de arrendamiento que nadie entendía, porque no se tenía la información suficiente. A mi esposo y a mí nos visitaron a finales de 2009 y nos dijeron que todo iba a ser de buena fe. Que firmáramos y si no estuviéramos de acuerdo con alguna de sus cláusulas podríamos modificarla. Cuando revisamos el contrato con un abogado, nos dimos cuenta de que todas las cláusulas estaban a favor de la empresa. Lo primero que nos ocurrió fue hablar con el representante de la empresa aquí de Unión Hidalgo, para pedir que se modificaran las cláusulas. Y el representante muy groseramente nos dijo: ‘Firmaron, se chingarón’. Pues entonces no había buena fe (Prodesc, 2020, 11m5s).

Los contratos fueron firmados en régimen de pequeña propiedad, a pesar de ser tierras comunales. De acuerdo con el entrevistado A⁸¹, un comunero que firmó el contrato con Demex, la escritura utilizada para hacer el contrato es una escritura notarial:

Se hizo una escritura a nivel municipal. En esta escritura simplemente dice las características del terreno. Pero no dice que régimen es. Y el notario dice: doy ciencia de que el señor tal está presentando una escritura, pero el notario no puede decidir si es propiedad privada, ejidal o comunal, ya que la escritura no lo dice [sin embargo esta escritura fue utilizada en el Registro Público de Propiedad] (Entrevistado A, comunicación personal, 2 de septiembre de 2019).

Esta estrategia utilizada por la empresa es confirmada por el Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A.C (Prodesc), que asesora jurídicamente a la comunidad desde 2011. De acuerdo con la organización, la propia empresa “se encargó de contratar a un notario público para que redactara los contratos de pequeña propiedad de la tierra” (Prodesc, 2017, p. 84) e inscribieron esas escrituras ante el Registro Público de la Propiedad para darle una legalidad al cambio de uso de suelo, por lo tanto ignorando su carácter comunal y registrándolas como privada. Este documento fue utilizado para firmar los contratos con la empresa.

Es muy común escuchar entre los entrevistados el adjetivo ‘leonino’ para denominar el contrato firmado. Tal vez el punto más leonino pueda ser considerado la cláusula que permite a la empresa transmitir o ceder el derecho de la propiedad de la tierra a favor de personas, físicas o morales, que hayan otorgado a la empresa cualquier recurso financiero para financiar el proyecto. El entrevistado A, al momento de buscar un préstamo, quiso poner como garantía sus tierras. Sin embargo descubrió que sus tierras ya habían sido hipotecadas por la empresa. Lo mismo sostiene Guadalupe Ramírez Castellano: “Nuestras tierras están hipotecadas. Las empresas para obtener dinero tienen que hipotecar nuestras tierras” (Código DH, 2020, 2min19s).

Diversos documentos encontrados durante esta investigación, firmados por Demex, confirman que la empresa utilizó y ha utilizado los predios de los arrendatarios como garantía en contratos de préstamos. Uno de estos documentos, firmados por el representante de Demex, Fernando Ballester Surroca, de fecha de 7 de julio de 2011, es direccionado al Registro Público de la Propiedad del Distrito Judicial de Juchitán de

⁸¹ Optamos por no revelar los nombres de los entrevistados por la comunidad encontrarse en situación de conflicto. Muchos de ellos sufren o han sufrido amenazas a sus vidas y a de sus familiares.

Zaragoza. Aquí reproducimos parte de este documento, en el cual queda claro que los predios se encuentran aportados al fideicomiso de garantía:

Fernando Ballester Surroca, en mi carácter de representante legal de Demex (...), en alcance a las anotaciones realizadas en 30 de mayo de 2011, respecto de la transmisión de derechos de los contratos de arrendamiento y servidumbre realizado por Demex, al patrimonio de Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración, Garantía y Fuente de Pago, n. 80627, denominado “Fideicomiso Parque Eólico” (...), por medio del presente escrito vengo a solicitar la anotación en las secciones primera y tercera del Registro Público de la Propiedad, de la transmisión de los derechos inmobiliarios adicionales que se describen en el anexo 1 [este anexo trae una lista de terrenos y de sus propietarios de Unión Hidalgo]. La transmisión de los derechos inmobiliarios adicionales fue perfeccionada mediante notificación al Fiduciario, Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, Dirección Fiduciaria, de fecha de 15 de junio de 2011 (Demex, Registro Público de Propiedad, 7 de septiembre de 2011).

A partir del descubrimiento de lo que representaba tal contrato firmado, parte de los arrendatarios decidieron organizarse para luchar por la nulidad del contrato, incluso formaron en 2011, con demás pobladores y comuneros del pueblo, un comité de resistencia contra el proyecto. La pelea por la nulidad de los contratos, iniciada en 2013, se extiende hasta hoy en los tribunales agrarios.

Los comuneros empezaron entonces a organizarse en contra de la empresa. A partir de entonces, integrantes de la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio y del Comité de Resistencia al Proyecto Eólico de Unión Hidalgo han sido víctimas de actos violentos y amenazas. Ante estas acciones, se han interpuesto denuncias penales y se han implementado a su favor medidas cautelares por parte de la Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

4.2.2.1. Embate por el reconocimiento de las tierras comunales

Las empresas eólicas y hasta autoridades gubernamentales han contribuido en el sentido de sembrar la incertidumbre sobre la tenencia de la tierra, no solamente en Unión Hidalgo, sino en todo el Istmo de Tehuantepec. Para eso, utilizan diversas estrategias incluyendo, como hemos visto, los servicios de los notarios públicos, para intentar legitimar la privatización de las tierras. En el caso específico del pueblo

estudiado, el entrevistado H (3 de septiembre de 2019), una autoridad municipal, sostiene que la mayoría de las tierras en la comunidad es privada.

El pedido de nulidad de los contratos de Demex se basa fundamentalmente en la incongruencia de que las tierras son comunales y los contratos fueron firmados en régimen de propiedad privada. Y para comprobar que el régimen de las tierras es social, los comuneros organizados recuperaron la historia del pueblo, que aquí retomamos a partir del relato de diferentes comuneros y de sus descendientes entrevistados.

La tierra donde se encuentra Unión Hidalgo es hoy un anexo del núcleo agrario de Juchitán de Zaragoza. Recuperando la historia de la formación de este pueblo, existían muchas rancherías en lo que hoy es Unión Hidalgo. En el gobierno de Porfirio Díaz se dio una orden por parte del gobierno federal de reclutar a la gente a un solo lugar “porque en las rancherías era un nido de gente valiente, atrevida”, sostuvo el entrevistado A. Pero la gente no quiso, entonces quemaron a las rancherías y de esta manera se obligó a la gente a concentrarse únicamente en un único pueblo, el Rancho Gubiña Guiaá. El 29 de septiembre de 1882 le dieron por nombre Unión Hidalgo. Unión, por la integración de las diferentes rancherías. Y les dieron solares para cada familia. Y les dieron tierras para trabajar. Todo dentro del régimen comunal, sin embargo no tenían papeles que comprobaban la posesión de estas tierras.

La gente empezó a organizarse para solicitar la carpeta básica de Unión Hidalgo como terreno comunal. En 1916 escribieron al Presidente de la República. Hubo intercambio de correspondencia, pero el gobierno federal nunca optó por mandar a la gente especializada para hacer el estudio técnico y elaborar el proyecto que definiría la comunidad dentro del régimen comunal. Hasta 1946, sin una respuesta definitiva, se juntaron a poseedores de tierras de Juchitán. Se optó por solicitar a nombre de Juchitán la carpeta básica y se incluyeron varios barrios y anexos, incluso a Unión Hidalgo.

En 1947, solicitaron nuevamente al presidente de la República que enviara a las personas especializadas para desarrollar el estudio técnico y elaborar el proyecto y, por consiguiente, entregar la carpeta básica. El gobierno federal tardó algunos años para mandar los peritos y topógrafos. Hasta el 13 de julio de 1964, el entonces presidente de la República Adolfo López Mateos (1958-1964) reconoció que las tierras eran comunales pero decidió, en su decreto, que pasarían a ser ejidales. El decreto se refería a todas las tierras de Juchitán y sus anexos –Unión Hidalgo, La Venta, Xadani, Chicapa de Castro y El Espinal.

En 1965, la asamblea de todo el núcleo agrario de Juchitán decidió no aceptar el régimen ejidal y revocó la decisión de López Mateos, decidiendo continuar en el régimen comunal. De tal manera que en 1970 Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), presidente de la República, repartió títulos de pequeñas propiedades⁸² en el núcleo agrario de Juchitán, reconociendo que dichas pequeñas propiedades estaban dentro del régimen comunal y que, por lo tanto, a pesar de pequeñas propiedades deberían obedecer a las reglas comunales.

De manera que no es propiedad privada y ni ejidal, sigue siendo comunal. Si hubiera sido ejidal como decretó López Mateos, Díaz Ordaz hubiera dicho: título de pequeña propiedad dentro del régimen ejidal. Es decir, Díaz Ordaz aceptó como válida la protesta de la asamblea de los comuneros. De acuerdo con la Ley Agraria, las asambleas de los comuneros tienen más poder que el gobierno federal, estatal o municipal. Y, por esta razón, Díaz Ordaz aceptó que continuara siendo comunal.

Después de tres años de juicio en el cual los comuneros peleaban por este reconocimiento, hubo una sentencia en el año de 2016 en la cual el tribunal agrario también reconoce la calidad de las tierras comunales, sin embargo valida los contratos firmados justificando que, de acuerdo con Prodesc (2018), la empresa no tenía conocimiento del carácter comunal de la tierra.

4.2.2.1.1. Vida agraria adormecida

Los engaños sobre el carácter de la tierra en Unión Hidalgo solamente son posibles porque el pueblo posee una vida agraria ‘adormecida’, como así lo definió el entrevistado C (4 de septiembre de 2019), hijo de comunero. Es decir, las figuras agrarias como la asamblea de comuneros y el comisariado de bienes comunales deberían estar centrados legalmente en Juchitán, ya que Unión Hidalgo es su anexo. Sin embargo, con las décadas, las figuras agrarias fueron desapareciendo en Juchitán y la estrategia ilegal de privatización de la tierra, vía notario público, fue se intensificando, así como en diversas partes del Istmo de Tehuantepec.

En la década de 1980 Juchitán tuvo su último presidente de bienes comunales, quién fue asesinado. Esta desaparición de la cultura agraria no es simple acaso, evalúa el entrevistado C:

⁸² Los terrenos que pasaron a recibir el sistema de riego de la presa Benito Juárez recibieron un título de pequeña propiedad, dentro del régimen comunal.

El Istmo desde tiempos remotos ha sido visto por caciques, transnacionales y por el Estado como una región estratégica para inversiones, para desarrollar distintos tipos de proyectos económicos. A propósito empezaron a desaparecer figuras claves dentro del ámbito agrario (...). Entonces tenemos una sociedad muy dormida, desconocedora de todo lo que posee (Comunicación personal, 4 de septiembre de 2019).

Así que la estrategia de comuneros y de sectores de Unión Hidalgo en resistencia es recuperar la vida agraria del pueblo. Esta estrategia es jurídica, como ha sido llevada a cabo con la ayuda de Prodesc, pero sobre todo los comuneros evalúan que es un trabajo de recomposición del tejido social de la comunidad. De manera que, a partir de los conflictos vividos con Demex, los comuneros empezaron un proceso de recuperación de los espacios comunales.

A partir de 2011 rescataron los nombres de los 1150 comuneros nombrados en el decreto de 1964. Con la lista en mano se dieron cuenta de que alrededor de 250 estaban vivos y que la sucesión de los derechos agrarios a los herederos de los comuneros, en la mayor parte de los casos, no ocurrió.

El trabajo de recomposición del tejido social empezó junto a los comuneros y sus familias que todavía están en el pueblo. A lo largo de los años se retomó la Asamblea de los Comuneros en Unión Hidalgo, que ahora se reúne periódicamente, se nombró un representante de bienes comunales y se recuperó el concejo de ancianos. Además empezaron a incentivar los procesos de sucesión de los derechos agrarios. Así dice el entrevistado C, hijo de comunero: “Lo que estamos buscando es que las generaciones más jóvenes y las futuras recuperen la identidad colectiva que nuestros padres y abuelos nos cuentan que vivían” (Comunicación personal, 4 de septiembre de 2019).

A lo largo de los años los comuneros llevaron a cabo en los tribunales agrarios diversos procesos con el objetivo de que las figuras agrarias en Unión Hidalgo fueran reconocidas. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha logrado, justamente por ser Unión Hidalgo un anexo de Juchitán, de manera que las figuras agrarias deben estar concentradas en dicho núcleo agrario y tener representantes de todos sus anexos.

La estrategia más reciente de los comuneros, entonces, es buscar la independencia de Juchitán, que los tribunales agrarios reconozcan a Unión Hidalgo como un núcleo agrario independiente, de manera que tengan autonomía y libertad para lidiar con los inúmeros conflictos en su territorio. Todavía no hay una respuesta favorable a los comuneros, sin embargo, continúan en esta búsqueda.

4.2.3. La llegada de EDF

La llegada de EDF a Unión Hidalgo se da en un contexto en que los poseionarios de tierras que firmaron el contrato con Demex habían iniciado un proceso de demandas contra la empresa, al mismo tiempo que iniciaban un proceso de recuperación de la vida agraria. Eso por darse cuenta, en la práctica, de los impactos de un parque eólico en el pueblo y frente a la real posibilidad de perder sus tierras. Ahí empieza un proceso de conflictos y polarización en el tejido social – los anti y los pro parque eólicos - que se agudiza de manera trágica con los procesos detonados a partir de la entrada de EDF. Es importante mencionar que la empresa francesa se incorporó en 2013 al Pacto Mundial⁸³ de la ONU, un conjunto de 10 principios sobre derechos humanos, estándares laborales, ambiente y anticorrupción de cumplimiento voluntario por las empresas públicas o privadas signatarias.

Los mecanismos para obtención de las tierras del polígono del proyecto de EDF son los mismos utilizados por Demex, a través de contratos individuales, reconocidos en Registro Público. En una entrevista que realizamos por e-mail en 2017 con la empresa francesa y publicada en el reportaje *La mayoría de parques eólicos en el Istmo están instalados en tierras comunales*, la empresa lo confirma:

Las tierras donde este proyecto está siendo desarrollado son de propiedad privada exclusivamente. Las negociaciones se llevaron a cabo con cada propietario individualmente (fueron más de 500). Más del 95% de las tierras ya ha sido arrendado. El apoyo de los terratenientes hacia el proyecto es fuerte, ya que valoran los beneficios que traerá a las comunidades (Bessi y López, 2017, párr. 12).

Por lo menos desde 2012 la empresa trabaja directamente en Unión Hidalgo para preparar el territorio para la implementación del proyecto, impactando el tejido social. En la misma entrevista mencionada anteriormente, la empresa admite que a partir de dicho año inició negociaciones con individuos para la obtención de las tierras. Desde por lo menos 2017 gran parte de los trámites y acuerdos para la implementación del proyecto ya está lista y las autorizaciones por parte de instancias del gobierno otorgadas, además de la renta de la tierra garantizada.

Estas informaciones no fueron transmitidas a la población por la empresa, tampoco por las autoridades. La Asamblea de Comuneros logró la confirmación de que

⁸³ Más detalles en la liga <http://www.unglobalcompact.org/languages/spanish>.

la Comisión Reguladora de Energía (CRE), órgano de la Secretaría de Energía, había otorgado un permiso de 30 años de operación para parque eólico en agosto de 2017, después de diversas solicitudes de información por medio de vías oficiales a órganos del gobierno estatal y federal.

La autorización fue otorgada por el gobierno mexicano en tiempo récord. La empresa francesa solicitó el permiso el 27 de abril de 2017 y se le autorizó el 29 de junio. De acuerdo con el permiso, el inicio de las obras debería ser el 1 de diciembre de 2017 para terminar el 31 de mayo de 2019. La operación comercial del parque debería iniciar el 1 de junio de 2019.

Sin embargo, las fechas fueron desplazándose por la no realización de la Consulta Indígena, que fue paralizada por órdenes judiciales, solicitadas por la asamblea de los comuneros, como veremos más adelante. Ahora la empresa trabaja con la perspectiva de que en 2021 inicie las obras.

Es importante mencionar que EDF también tiene garantizado el mercado de venta de la energía que será producida por el parque “Gunaá Sicarú”. En septiembre de 2016, el Centro Nacional de Control de Energía, órgano de la Secretaría de Energía, anunció los resultados de una subasta⁸⁴, cuyo propósito fue asignar contratos para la compraventa de potencia y energía eléctrica. Los posibles compradores de la energía no fueron divulgados y la duración del contrato es de 15 años.

Mientras la empresa arreglaba las cuestiones burocráticas para la operación del parque, también trabajaba en el tejido social de la comunidad, haciendo un trabajo de lo que la propia empresa calificó de información y distribución de beneficios. En la entrevista que hicimos a EDF, le preguntamos si la empresa estaba en Unión Hidalgo trabajando junto a la comunidad. Su respuesta fue afirmativa: la “EDF en México ha trabajado de cerca con las comunidades, comunicando acerca de los beneficios que trae este tipo de proyecto’. Tras el terremoto, ‘el apoyo a las comunidades ha sido extenso, permanente y muy efectivo desde el primer día’” (Bessi y López, 2017, párr.18).

Los comuneros confirman y relatan diversas intervenciones de la empresa en el territorio. Algunas de ellas: obras de caridad, como la construcción de pozos o arreglo de baños y pinturas en escuelas, distribución de comida y agua tras los sismos de

⁸⁴ Las empresas de energía antes de iniciar sus operaciones ya poseen compradores de su energía. Y esta compraventa es realizada por medio de mecanismos de subastas, realizados por el propio gobierno, y quienes compran la energía son empresas. La energía producida por el parque de Demex en Unión Hidalgo, por ejemplo, es comprada por Bimbo y WalMart.

septiembre de 2017, compra de uniformes para equipos de futbol y pago de transporte para los juegos, distribución de máscaras en contexto de pandemia.

4.2.4. Mapeo de la comunidad

La Evaluación de Impacto Social (EIS) del proyecto, otro de los requisitos para obtener el permiso a partir de la Ley de la Industria Eléctrica, de 2014, fue presentada por la empresa al gobierno mexicano en enero de 2017. El documento, realizado por el Centro de Investigaciones Interculturales, Jurídicas y Ambientales S. C (CIIJA), pagado por la empresa, trae una radiografía social de la comunidad, identificando los distintos grupos en su interior, clasificándolos ‘a favor’ o ‘en contra’ del proyecto e, incluso, sugiere acciones necesarias de la empresa para cada uno de ellos, de manera que se tengan impactos favorables al proyecto.

Las autoridades municipales, los comités de propietarios, asociaciones gremiales de trabajadores (camioneros y materialistas de Unión Hidalgo), el Sindicato Confederación de Trabajadores de México, Sindicato de Trabajadores Libertad de México y la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo de Tehuantepec (Cocoi) fueron identificados como a favor del proyecto.

Los comités de los llamados propietarios son compuestos por los que se “encuentran vinculados al proyecto eólico a través de un contrato de usufructo de la tierra, se han organizado en oposición a las organizaciones locales contrarias al proyecto” (CIIJA, 2016, p. 246). Se organizan en asociaciones civiles y nuestro trabajo de campo ha detectado que existen disputas entre estos mismos grupos, además de conflictos entre los líderes de los propietarios, que poseen más tierras y más poder, y los que poseen menos tierras, que generalmente son obligados a obedecer los arreglos y los acuerdos establecidos entre los líderes propietarios y la empresa. Los propietarios son figuras clave porque son ellos que operan más directamente acciones a favor del proyecto y de la implementación de la Consulta Indígena, alimentando la división del tejido social.

La Asamblea de los Comuneros de Unión Hidalgo, el Comité de Resistencia al Proyecto Eólico de Piedra Larga, la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y Territorio, Prodesc y el Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (Poder) fueron identificados como

sujetos en contra del proyecto. La Asamblea de los Comuneros fue considerada de ‘alto nivel de interés’ para el proyecto, por presentar “una gran fuerza al interior de Unión Hidalgo, al grado de emprender acciones legales para la defensa del territorio. Considerando (...) la influencia que tiene al interior del (...) núcleo agrario, su nivel de interés es alto” (CIIJA, 2016, p. 351). Es alrededor de la asamblea que se concentra la más importante fuerza de acción cuestionadora del proyecto y de la forma como la Consulta Indígena ha sido llevada a cabo.

Es importante observar que en el EIS la empresa recurre a los ordenamientos supranacionales en materia derechos indígenas para ubicar la existencia o la ausencia de los pueblos indígenas en el área de influencia del proyecto. “Para esta labor, se parte del marco jurídico nacional e internacional que permita de una manera consistente definir a los pueblos indígenas” (CIIJA, 2016, p. 110).

La empresa recurre también, a lo largo de todo el estudio, al Convenio 169 de la OIT y a la necesidad de se realizar la Consulta Indígena para garantizar los derechos de los pueblos, de manera a mitigar los posibles impactos del proyecto. “El derecho a la consulta es considerado la ‘piedra angular’ para el reconocimiento y plena implementación de los derechos de los pueblos (...) reconocidos en el marco normativo internacional” (CIIJA, 2016, p. 18).

4.2.5. Conflicto Instalado

El conflicto está instalado y potencializado en Unión Hidalgo. Tal situación es de conocimiento de los tres niveles de gobierno, incluso el EIS (CIIJA, 2016) prevé, entre los impactos provocados por la entrada del parque de EDF en Unión Hidalgo, el incremento de la conflictividad social y, en especial, un incremento de la conflictividad por la cuestión de la tierra.

Los llamados propietarios son el sector social con más recursos en Unión Hidalgo. La renta de las tierras acaba por incrementar su poder adquisitivo en contraste con la pobreza que se arrastra en la demás población, que ni siquiera logra el mínimo para sobrevivir a partir de las tierras del pueblo, cada vez más reducidas para el cultivo. El maíz, por ejemplo, base de la alimentación de las familias, es obtenido de otras regiones del país.

La búsqueda por parte de las empresas por rentar las tierras [solamente EDF buscó por lo menos 500 personas que se dicen propietarios] ha incentivado la especulación inmobiliaria, el incremento del mercado de tierras en la comunidad y el proceso de privatización por medio de mecanismos que analizamos en líneas anteriores. Incluso ha incentivado la invasión y cercamiento de tierras que son reconocidamente comunales por todo el pueblo, justamente con la perspectiva de la renta de estas tierras a las empresas. La invasión y cercamiento de las tierras muchas veces ocurren de forma violenta y son motivo de disputas entre distintos grupos de poder que tienen influencia política en la comunidad.

Se podría argumentar que la intención de los llamados propietarios es el bienestar⁸⁵ del pueblo y que creen que los parques pueden facilitar esta búsqueda, como se suele justificar. Sin embargo, las acciones y demandas de este sector hacia las empresas, registradas en manifestaciones⁸⁶ públicas, no comprueban esta perspectiva.

El interés sectorial y de gremio queda claro en las demandas presentadas por ellos, por medio de su representante Carlos López de la Cruz, en 2019, por ocasión de descontentos respecto de la forma en que EDF ha contratado servicios, vía empresas intermediarias. Su demanda era que los servicios les fueran contratados directamente.

Somos propietarios (...), nos hemos dado cuenta que la única forma para poder generar la derrama económica a la comunidad es con contrato laboral directo con la empresa, que cada constructor local se le pague bien por su trabajo y estos a la vez, les paguen bien a los camioneros que contraten (...) (Martínez, 2019, párr. 6).

Cruz advirtió “(...) que la consulta se lleve a cabo (...) considerándolos; por la facultad que tienen como propietarios tienen que ser incluidos, pues si no hay terreno, no hay proyecto” (Martínez, 2019, párr. 3).

Preguntamos a la autoridad municipal sobre la generación de trabajo en el pueblo, si realmente consideraba que podría el proyecto traer beneficios a la comunidad. Es notorio que la fuente de trabajo es temporal y se concentra en la construcción del parque, con trabajos poco calificados. Además es para una parte de la población. “Un parque eólico es fuente de trabajo, nada más que son controlados por grupos”

⁸⁵ En la última reunión de la fase informativa, el 14 de marzo de 2020, el representante de la EDF presentó los beneficios que traerá el parque eólico para el pueblo. El proyecto beneficiará con la renta de tierra a 266 propietarios y generará durante su construcción 400 empleos directos y 900 empleos indirectos. Durante su operación, generará 50 empleos directos y 75 indirectos.

⁸⁶ Es importante observar que en nuestro trabajo de campo buscamos a propietarios para realizar entrevistas. Sin embargo, después de varios días de intento, nos negaron tal posibilidad.

(Entrevistado H, comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), admitió la autoridad que no quiso profundizar el tema.

La disputa por estos espacios genera más conflicto entre estos grupos de poder. Así lo describe el entrevistado C, hijo de comunero: “Lo que vemos es que los propietarios están pidiendo a la empresa, además de los pagos por instalar en sus tierras, están pidiendo obras. Y este es un conflicto que se está suscitando entre los propios propietarios” (Comunicación personal, 4 de septiembre de 2019), porque disputan estos servicios entre ellos. Con el trabajo de campo se identificó por lo menos 5 grupos de propietarios.

El entrevistado relata que un indicio de las diferencias entre ellos es que miembros de uno de estos grupos buscaron a la Asamblea de los Comuneros para intentar una aproximación. “Se acercó a nosotros para dialogar porque dijeron que están interesados que la empresa deje beneficios también para la comunidad” (Comunicación personal, 4 de septiembre de 2019). Los representantes de la asamblea les compartieron su posición, quedaron de llevarla a los demás propietarios, sin embargo, el grupo no volvió a acercarse. “Creemos que fueron recriminados por haber buscado un acercamiento con nosotros” (Entrevistado C, comunicación personal, 4 de septiembre de 2019)

Los propietarios del polígono de Demex igualmente accionan en el sentido de presionar a la empresa para ver cumplidas sus demandas sectoriales. En marzo de 2018 alrededor de 100 propietarios bloquearon los accesos al parque eólico y ocuparon las oficinas de la empresa en Unión Hidalgo. Entre los reclamos estaba la revisión contractual. Desde 2012, justificaron, no se habían actualizado sus pagos por aerogenerador que, según ellos, era el más bajo de todo el Istmo. Además, pidieron la consideración preferencial a los hijos o recomendados de los propietarios en la bolsa de trabajo de la empresa y creación de un monto de inversión social por parte de la empresa, en beneficio de los propietarios y sus descendientes.

Hasta aquí analizamos algunas de las disputas que involucran contratos vinculados a la construcción del parque y el acaparamiento de las tierras. Sin embargo, todos los sectores vinculados a estas disputas están a favor del proyecto e impulsan el proceso de la Consulta Indígena. Lo que se observa es que los conflictos más intensos se entablan entre estos grupos y los que no están en concordancia de cómo los procesos han sido llevados a cabo.

El EIS (CIIJA, 2016) sostiene que los grupos que cuestionan el proyecto se autodenominan antieólicos. Sin embargo, en todas las entrevistas realizadas con comuneros, hijos y nietos de comuneros se afirma que los grupos a favor del proyecto así lo empezaron a señalar. Rosario Castellanos, que participa de la Asamblea y hace parte de un grupo organizado de mujeres sostiene: “Por el trabajo que hacemos nos andan señalando, estigmatizando. Nos amenazan públicamente” (Prodesc, 2020, 48min).

El señalamiento es solamente una parte de la estigmatización por la cual pasan los miembros de la Asamblea. La entrevistada D, que participa de la Asamblea y también hace parte del grupo organizado de mujeres, cuenta que “nos han agredido, nos han difamado, a mi me decían que yo era corrupta, que me sobornaban” (Comunicación personal, 5 de septiembre de 2019). El entrevistado F, que hace parte de la Asamblea y es vocero de los comuneros, apunta divisiones entre amigos y en las familias: “Lo que duele es que sea nuestra misma gente, que sea el hermano, el tío, el abuelo, los que estén metidos en este escenario, porque les interesa beneficiarse” (Comunicación personal, 4 de septiembre de 2019).

La posición de la Asamblea de Comuneros es claramente contraria a la implementación del proyecto. Así lo define el entrevistado B, hijo de comunero:

La asamblea de comuneros tiene una postura única de consenso que es ningún eólico más en Unión Hidalgo. No a los eólicos en Unión Hidalgo. Ya es demasiado lo que hay en la región, demasiada corrupción, demasiada descomposición social, demasiados asesinatos, o sea, la paz desapareció del escenario regional con la llegada de los eólicos, indiscutiblemente. (...) Y eso todos lo saben, lo saben los tres niveles de gobierno, lo sabe la población, por eso nos llaman antieólicos. Y bueno lo aceptamos con mucho orgullo y con mucha dignidad porque sí la verdad es espantoso [lo que vivimos] (Comunicación personal, 5 de septiembre de 2019).

Como hemos visto, el proceso de división social empieza a dibujarse en Unión Hidalgo de forma más clara a partir de los descontentos con el parque eólico de Demex, cuando ya estaba en operación. Con la llegada de EDF este proceso se intensificó y ganó contornos más complejos. Identificamos disputas por espacios de poder y por recursos entre los que están a favor del parque. Entre los que cuestionan también no había una unanimidad en contra del proyecto. Habían aquellos que acreditaban, de buena fe, ser posible un ‘desarrollo’ del pueblo a partir del parque, incluso asumiendo la

postura de que no son contra los parques, más bien son contra la forma como han sido implementados en el Istmo.

Sin embargo, los distintos matices de estos conflictos, con intensidades y grados variados, se han atenuado o disminuido con el aumento de la complejidad de las disputas y amenazas. En el proceso de consulta esta complejidad ganó total visibilidad. Es decir, podemos sostener que en el espacio de la consulta se estableció una polarización entre los que están contra y los que están a favor del proyecto. Es donde se evidencia, de una manera polarizada, quién se alinea a quién en este proceso.

Lo que es innegable es que en Unión Hidalgo existe un completo dominio del territorio por parte de la empresa y del Estado – del punto de vista físico, social, económico y jurídico (como veremos en el próximo apartado) -, algo que no pasó en el caso de los Munduruku. Dos indicadores de eso es que, para los estudios de impacto social y ambiental, los técnicos pagados por la empresa tuvieron que entrar en el territorio Munduruku escoltados por militares. Además, las reuniones de la consulta eran convocadas en las ciudades más próximas a las aldeas porque las autoridades y los funcionarios de gobierno tenían recelo de ser detenidos por los indígenas en la selva, hecho que ocurrió más de una vez. En la ciudad el control era mantenido por la presencia de militares. En Unión Hidalgo las asambleas de consulta son totalmente controladas por los propietarios y autoridades.

Así la autoridad federal brasileña responsable por la consulta admitió que la ausencia del Estado en el territorio fue el principal punto que debilitó la implementación de la hidroeléctrica. Algo que fue bien resuelto por la empresa y por las autoridades en Unión Hidalgo.

4.2.6. Arreglos Jurídicos

En junio de 2017, un mes antes de ser instalado el Comité Técnico para la Consulta Indígena de Unión Hidalgo, el gobierno del Estado de Oaxaca, la Secretaría de Energía del Gobierno Federal, la LXIII Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Oaxaca, los presidentes municipales de Asunción Ixtaltepec, El Espinal, Juchitán de Zaragoza, Santo Domingo Ingenio y de Unión Hidalgo, y las empresas eólicas presentes en estos municipios, incluso la EDF, a través de su representante

Gerardo Pérez Guerra, firmaron un Memorándum de Entendimiento para promover y mantener los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec.

Aquí nos interesa observar cómo, en nombre del “autodesarrollo de los pueblos indígenas” (Memorándum de Entendimiento, 2017, p. 1), las autoridades de los tres niveles de gobierno hacen un arreglo jurídico, incluso con cambios en las leyes del Estado y municipios, para garantizar la seguridad jurídica de las empresas eólicas. En lo que sigue retomamos algunos de estos puntos.

El Memorándum (2017) busca la cooperación entre los participantes para generar “condiciones de estabilidad” (p.3); por medio de la cooperación “se alcanzarán mayores niveles de desarrollo en las comunidades y municipios donde se encuentran instalados los parques eólicos, así como la certeza legal y estabilidad para la operación de las empresas eólicas” (p. 2).

El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca se comprometió a revisar, dictaminar y someter “a aprobación lo correspondiente a las disposiciones legales considerando el contenido del presente Memorándum, adecuando las leyes de Ingresos de los Municipios participantes” (Memorándum, 2017, p. 3), de manera que los municipios no cobren de las empresas contribuciones en materia eólica. Así, el legislativo se compromete a “no aprobar contribuciones en materia eólica en las respectivas Leyes de Ingreso que presenten los municipios que suscriban en el Memorándum (...)” (Memorándum, 2017, p.3).

En lo que corresponde al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, a través de la Secretaría General de Gobierno, “asegurará un representante para atender y resolver los diversos asuntos de carácter social que las empresas eólicas presenten en las comunidades” (Memorándum, 2017, p. 3). Además, “se compromete a asignar ventanillas y registradores especializados del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Oaxaca que atiendan exclusivamente el registro de los actos jurídicos que celebren las empresas eólicas con los ejidos, pequeños propietarios, entre otros” (Memorándum, 2017, p.4).

A los Ayuntamientos de los municipios les toca no imponer contribuciones en materia eólica en sus leyes de ingresos. Y las empresas “acuerdan continuar con las aportaciones sociales voluntarias a las comunidades (...) en la forma y términos que lo han venido haciendo en los últimos años (...)” (Memorándum, 2017, p. 4).

Estas ‘donaciones voluntarias’ no reciben ningún tipo de control, así lo explicó la autoridad municipal que entrevistamos. Cuando la gestión de la cual hace parte, por

ejemplo, entró para gobernar Unión Hidalgo, inicio de enero de 2019, había un depósito de la empresa para el municipio de 2,5 millones de pesos, hecho unas horas antes de terminar la gestión de Wilson Sánchez Cheves, quien firmó dicho Memorandum.

La falta de control es un elemento que facilita posibles transacciones de corrupción con grupos de poder vinculados a la gestión municipal. En este sentido, contra el ex presidente municipal, Sánchez Cheves, pesan diversas denuncias. Sin embargo, no existe un proceso judicial que lo compruebe.

En un contexto en el cual se someten los poderes legislativo y ejecutivo en nombre de la ‘seguridad jurídica’ de las empresas, en el cual se facilita los procesos para la renta de la tierra [lo que significa en muchos casos la privatización ilegal], en un escenario en el cual el territorio está totalmente dividido en un juego asimétrico de poder, en el cual la empresa paga renta a los pequeños propietarios antes de la instalación de los eólicos y hasta distribuye recursos a las autoridades municipales, se empezó a llevar a cabo el proceso de Consulta Indígena en Unión Hidalgo, la última etapa que confiere seguridad jurídica al proyecto, como lo determina la Ley de la Industria Eléctrica.

4.2.7. El Proceso de Consulta

En julio de 2017 fue instalado el Comité Técnico para la Consulta de Unión Hidalgo, formado por los tres niveles de gobierno - la autoridad municipal de la comunidad, la Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado, el Inpi, y la Secretaría de Energía del Gobierno Federal, la responsable por la consulta.

La primera asamblea de consulta aconteció en abril de 2018 con el inicio de la primera fase, de acuerdos previos. La última asamblea ocurrió en marzo de 2020, con la finalización de la segunda fase, la informativa. Como veremos adelante con un poco más de detalles, el proceso ha sido marcado por incidentes, procesos judiciales y por su suspensión en marzo de 2020 debido a la pandemia de Covid. Hasta la finalización de este trabajo, el proceso se mantiene paralizado, faltando solamente las fases deliberativa y consultiva.

Los propietarios, las organizaciones de trabajadores, las autoridades municipales participan activamente de las asambleas de consulta, trabajando incluso para que se acelere el proceso. El nivel de la participación de los propietarios, en algunos momentos, llega a ser abrumadora, como la que hizo el propietario Jacinto Cruz durante una asamblea de la fase informativa, el 14 de marzo de 2020. Lo que reproducimos es la traducción de lo que se dijo, ya que se refirió a la asamblea en zapoteco. “En síntesis lo que acaba de manifestar el señor es que trae la voz de los propietarios y que si hay grupos que quieren negociar con la empresa, ellos como propietarios piden que la negociación sea directamente con ellos, porque son los propietarios de los terrenos” (CortaMortaja, 2020, 1h3min12s). El propietario fue aplaudido por la asamblea.

La Asamblea de Comuneros si, por un lado, ha asumido una postura contraria a la implementación del proyecto, por otro, ha pedido desde 2017, cuando se supo oficialmente de la implementación del parque eólico, un proceso de Consulta apegado a los estándares internacionales (es decir, libre previa e informada), como así lo mencionan. Con lo adelantado del proceso, la participación de sus miembros ha disminuido por no concordar con la forma como ha sido llevado a cabo y por las situaciones de violencia que viven en las asambleas de consulta.

Participan por reunión un promedio de alrededor de 400-500 personas, de una población de cerca de 14 mil habitantes. Las personas vinculadas a la Asamblea de Comuneros son minoría, alrededor de 70. La mayoría es vinculada a los propietarios. Todos los entrevistados relatan que dichas personas son pagadas, incluso han hecho denuncias públicas por medio de organizaciones de derechos humanos, como Prodesc. Sostiene el entrevistado C (4 de septiembre de 2019), que cada propietario posee la obligación de llevar determinada cantidad de personas.

Todos los entrevistados comuneros relatan la imposibilidad de manifestarse en las asambleas. Las denuncias también son públicas. “Los propietarios, la empresa, las autoridades son los que llevan el control de la asamblea (...) No nos dejan hablar” (Prodesc, 2020, 21 min), relató Guadalupe, hija de comunero.

La autoridad municipal entrevistada para este trabajo, que garantiza que se respetará lo que el pueblo decida, ya sea ‘sí’ o ‘no’ al proyecto, reconoce el uso de violencia por parte de los que están a favor del proyecto. “A mano alzada se da la aprobación de las cuestiones acá. Tienen la oportunidad de exponer, pero surgen las paredes para que no pase. Paredes me refiero metafóricamente cuando ellos [los de la

Asamblea de Comuneros] hablan, encuentran paredes” (Comunicación personal, 3 de septiembre de 2019).

Cuando los comuneros participan en las asambleas, “la misma asamblea, que no está a favor de lo que ellos dicen, hay un choque, agresiones verbales. A mí en lo particular no me gusta. Me gustaría que los dos grupos convergieran en una misma idea. [Sin embargo] que sepan que es del otro grupo ya empiezan a bloquear verbalmente. Así se da. Es un grupo [el de los comuneros] de mucho conocimiento, muy respetable” (Comunicación personal, 3 de septiembre de 2019).

Otra estrategia para bloquear la participación de los que cuestionan el proyecto y la propia consulta ha sido poner en votación a mano alzada los puntos de cuestionamiento que exigen acciones o cambios que no les interesan⁸⁷; como son la mayoría siempre logran neutralizarlos.

El entrevistado B relata que para él, específicamente, son momentos dramáticos, de mucho coraje, porque las personas que les bloquean son viejos conocidos de conflictos anteriores, en el caso, situaciones de conflicto vividas por la instalación de un proyecto camaronícola en la región. Como resultado del conflicto, muchos fueron encarcelados y asesinados. Así lo relata:

No les tenemos miedo, sabemos que son los mismos que hace 20 años estaban tratando en el marco del Plan Puebla Panamá, que estaban tratando de imponer un proyecto *camaronícola*. Quisieron privatizar mil hectáreas de bosque de manglar en el sistema lagunario. (...) En su mayoría son priistas que ahora están camuflados de Morena. (...) Son los mismos, los mismos enemigos que tuvimos, los mismos que nos llevaron a la cárcel, los mismos que asesinaron compañeros, están ahí, en la completa impunidad. Y nadie es capaz de decirles, ‘señores, ustedes no tienen la autoridad moral para estar aquí presentes en una asamblea diciendo como se hace las cosas. Porque tienen una larga cola de impunidad (...), porque tienen las manos manchadas de sangre’. Y se les puede demostrar con datos históricos, expedientes de Ministerio Público, donde los mismos policías decían fulano nos dio las armas, las balas y las órdenes de disparar. Y no pasaron por ningún proceso. Y al contrario muchos compañeros murieron, muchos nos fuimos a la cárcel. Y por eso, por supuesto, me da mucho coraje, me enoja. Y cuando estoy presente en las asambleas, cuando alguien de ellos intenta alguna acción en mí contra por supuesto no lo voy a permitir. Eso es lo que pasa, lo que ha estado pasando (Comunicación personal, 5 de septiembre de 2019).

Cuatro de los participantes de la Asamblea de Comuneros, entrevistados B, C, F y G, nos relataron que en sus reuniones se ha llevado a cabo un debate sobre la

⁸⁷ Esta estrategia puede ser verificada, además de los relatos de los entrevistados y de notas periodísticas, en los mismos vídeos de las asambleas. Un ejemplo es la última asamblea informativa, en marzo de 2020. Puede ser consultada en <https://www.facebook.com/Cortamortaja/videos/244291119951281>.

posibilidad de abandonar este espacio, por total falta de condiciones para el diálogo. Todos los entrevistados, incluso la estrategia jurídica de Prodesc, sostienen que el problema está en el hecho de que no se respetan los parámetros internacionales previstos por el Convenio 169 para llevarse a cabo la consulta. “No vale la pena participar de un proceso sucio, viciado y corrompido. Es una vergüenza participar ahí” (Entrevistado F, Comunicación personal, 3 de septiembre de 2019).

La perspectiva personal de algunos de los entrevistados es que el resultado de la Consulta será positiva para el proyecto. “Lo que está viviendo Unión Hidalgo se lo vivió Juchitán [el primer municipio en el Istmo en hacer una consulta indígena después de la Ley de la Industria Eléctrica] y se les impuso. Y es muy probable que en Unión Hidalgo pase lo mismo porque la gente [del pueblo] no está participando de la consulta” (Entrevistado B, comunicación personal, 5 de septiembre de 2019).

4.2.7.1. Algunos detalles del proceso

En lo que sigue, hacemos un esfuerzo de recuperar brevemente algunos de los momentos vividos en este proceso de Consulta, todavía inacabado. Es importante observar que la Asamblea de Comuneros ha adoptado acciones jurídicas, en el sentido de impedir la Consulta según los moldes de la Sener y exigir lo que ellos consideran una consulta bajo estándares internacionales. Han participado de las asambleas, sin embargo, sus participaciones cuestionadoras son completamente neutralizadas, como hemos visto.

Luego del terremoto del 7 de septiembre de 2017, estando la comunidad de Unión Hidalgo devastada, la autoridad federal señaló que iría a iniciar el proceso de Consulta Indígena.

A principios de 2018 la Sener emite convocatoria para el inicio del proceso de Consulta. Los comuneros, con el acompañamiento del Prodesc, interpusieron una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En ella solicitaron medidas cautelares para la suspensión del inicio del proceso de Consulta, justificando que habían diversas razones por las cuales no había condiciones de iniciar el proceso, como, por ejemplo, la pésima situación de la comunidad por el sismo de septiembre de 2017 y por tratarse de periodo de campaña electoral, ya que se realizarían en el segundo semestre de 2018 las elecciones municipales en Unión Hidalgo.

La CNDH otorgó las medidas cautelares, sin embargo, la Sener llevó a cabo la primera asamblea de la fase de acuerdos previos el 11 de abril de 2018. En ella la Secretaría presentó lo que consideró una propuesta de protocolo, es decir, un documento con normas y criterios bajo las cuales se llevaría a cabo la consulta.

Rodolfo Salazar, director de Impacto Social y Ocupación Superficial de Sener, leyó parte⁸⁸ del oficio que le había enviado la CNDH en la noche anterior de la asamblea. La lectura se dio tres horas después del inicio de la asamblea, es decir en su finalización.

En dicho documento se le comunica al funcionario que la CNDH había emitido medidas cautelares justamente recomendando la suspensión de la consulta hasta que se verificaran las condiciones de seguridad. “Vamos a responder a la CNDH. Lo que la Sener va a hacer es trabajar de la mano con la CNDH para justamente generar estas condiciones que hace referencia” (Bessi, 2017, párr. 4), dijo el funcionario, sin especificar si iban a suspender la consulta hasta que hubiera tales condiciones. El acta de la asamblea (Razón de Hechos, 2018) confirma que la Sener consideró como inicio de la primera fase.

Los comuneros también interpusieron juicios de amparo para solicitar la suspensión del proceso de consulta. En el inicio de mayo de 2018 los comuneros lograron tal suspensión por no existir condiciones, debido al sismo ocurrido en septiembre de 2017 y los subsecuentes. También por no haber condiciones sociales por los conflictos internos que pudieran surgir por los comicios electorales a nivel municipal. Tal decisión quedó vigente hasta que se emitió la sentencia final del amparo. La decisión de la Justicia, dictada en el inicio de noviembre de 2018, fue por retomar el proceso, una vez que el Comité Técnico adoptara medidas que garantizaran que el proceso estuviera bajo los estándares internacionales de derechos indígenas.

La reanudación del proceso de consulta ocurrió el 30 de noviembre de 2018. En el acta de la asamblea (Razón de Hechos, 2018a), realizada por la Sener, se decidió, llevando en consideración la decisión judicial: invitar a observadores de diferentes organizaciones sociales, se fijaron días de la semana y horarios para realizar la consulta y se acordaron formas de publicitar la asamblea.

⁸⁸ “Suspenda temporalmente el procedimiento de consulta para que previo a la realización de esta existan las condiciones favorables para la participación de la comunidad con el fin de identificar las fuentes del conflicto, grado de vulnerabilidad de la comunidad y proponer las soluciones respectivas (...) (Razón de Hechos, 2018, p. 6).

La siguiente reunión, todavía dentro de la fase de acuerdos, ocurrió el 23 de marzo de 2019. Los relatos sobre la reunión ofrecidos a los medios locales de comunicación por los que están contra el proyecto señalan que no se garantizó la seguridad durante el encuentro. Dichos participantes dijeron que “las burlas, la gente pagada y acarreada llegaron a la asamblea, además vemos que fue a modo y que al parecer todo estaba preparado por las autoridades, es verdad que las irregularidades están y no se pueden ocultar” (Manzo, 2019, párr.12).

Una representante de Prodesc, Elena Villafuerte, participó como observadora de la asamblea, y declaró que “es notorio que existe mucha tensión de ambos grupos, aquellos que quieren el proyecto y los que se oponen y la Sener no abordó en ningún momento el tema de la seguridad y cómo la va a garantizar” (Manzo, 2019, párr.17).

La siguiente reunión de trabajo de la consulta, aun en la fase de acuerdos, se realizó el 15 de junio de 2019, en la cual se trabajó pequeños cambios en la propuesta de protocolo de Sener. A pesar de no constar en el acta de reunión (Reunión Comunitaria, 2019), hecha por Sener, en esta reunión representantes de la Asamblea de Comuneros “propusieron que se reconociera a la representación de esta figura jurídica, sin embargo se les negó tal propuesta, con el argumento de que la Secretaría de Energía ya cuenta con la información de que no se tiene registro de esta figura comunal, ante las autoridades agrarias” (Jiménez, 2019, párr. 3).

Igualmente no consta en el documento de la Sener (Reunión Comunitaria, 2019) la propuesta de protocolo presentado por la Asamblea de Comuneros, además de las agresiones a sus miembros. “(...) En la reunión se dieron connatos de violencia cuando el activista Carlos Manzo hacía uso de la palabra y uno de los propietarios de terrenos le trató de quitar el micrófono. O cuando el vocero de la Asamblea de Comuneros de Unión Hidalgo resaltó la risa sarcástica del representante de la Secretaría de Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable (Semaedeso) [cuando los comuneros trataban de participar]” (Entre Fricciones, 2019, párr. 5 y 6). El protocolo de los comuneros fue entregado al representante de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y no fue considerado en la asamblea de consulta.

El 27 de julio de 2019 era la fecha de la siguiente reunión de la fase de acuerdos previos, sin embargo, no se llevó a cabo por falta de quórum. La siguiente reunión ocurrió el 3 de agosto de 2019, en la cual se aprobó el protocolo de consulta y se dio por cerrada la fase de acuerdos previos. El 24 de agosto había una convocatoria de la Sener

para una reunión comunitaria con el objetivo de acordar algunos detalles como lugares y fechas para la próxima fase, la informativa, sin embargo, no hubo quórum.

La siguiente reunión ocurrió el 31 de agosto de 2019, ya dentro de la fase informativa, se acordaron lugares, fechas y temas a desarrollarse en las siguientes sesiones. Además se dio a conocer que “las organizaciones propuestas por el C. Jacinto Morales [presidente de la sociedad de producción rural Bii Stinu de Unión Hidalgo, a favor del proyecto], como fue acordado en la asamblea del 30 de noviembre de 2018], han sido invitadas para el proceso de consulta” (Asamblea General Comunitaria, 2019, p. 9). No obstante, la asamblea general negó que las ONGs Prodesc, Poder y ECCHR tuvieran el estatuto de observador en la consulta. Tampoco este detalle estuvo registrado en el acta (Asamblea General Comunitaria, 2019) de Sener.

Los comuneros, durante la asamblea, denunciaron que estaba en vigencia una sentencia de amparo expedida el pasado 23 de agosto, la cual determinaba que se debería detener el proceso de construcción de la central eólica “Gunaá Sicarú” [y eso incluye el proceso de consulta], hasta que se recibiera la opinión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) respecto de cómo estaba siendo llevado el proceso de consulta. Sin embargo, la asamblea no cumplió tal decisión.

La CNDH se negó a emitir un parecer sobre el proceso, de manera que la jueza del caso pidió una opinión técnica a la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que tampoco emitió una evaluación, argumentando que no tenía competencia para hacerlo. Entonces, hubo un acuerdo con la jueza: “en acuerdo de fecha 19 de noviembre, se determinó que se continuara el procedimiento” (Minuta Primera Jornada Informativa, 2019, p. 3).

Según los comuneros, EDF y Sener “(...) urgieron a la jueza para la pronta reanudación del proceso suspendido (...). La presión de las autoridades ‘dobló’ a la jueza y no esperó la opinión del Alto Comisionado (...)” (NVI, 2019, párr. 3-4). En su decisión, divulgada el 19 de noviembre de 2019, “la jueza argumentó que dejaba continuar la consulta para “evitar mayores dilaciones al procedimiento” (NVI, 2019, párr. 5).

En la ocasión, el vocero de los comuneros, Norberto Altamirano, sostuvo que la reactivación de la consulta ocurre “sin ajustarse a ningún protocolo, ni de tiempo, ni de derechos indígenas, que no sea más que su propia urgencia e interés económico, sin importarles la afectación interna que han despertado (...)” (NVI, 2019, párr. 6). El proceso fue retomado el 2 de diciembre de 2019, con lo que se consideró la primera

jornada informativa. En dos días, 2 y 3 de diciembre, se realizaron ocho asambleas en las 5 secciones que dividen Unión Hidalgo, que duraron entre una hora y una hora y media, pocas alcanzaron dos horas. Además, es curioso notar que las actas de las asambleas son extremadamente parecidas. Uno se fija que se trata de reuniones diferentes por la hora y locales distintos donde ocurren.

En febrero de 2020, en los días 26 y 27, otras sesiones fueron realizadas sobre los impactos sociales y ambientales del proyecto. La Asamblea de Comunereros denunció en la época que “la presentación la hicieron al estilo *fast track*, en tiempo record como la exposición fuese ante potentados y maestros del saber” (Boletín de Prensa, 2020, p.1). De manera que:

La prisa que hemos visto (...), las fechas presentadas como inicio de obras por la empresa, las omisiones del órgano técnico a las solicitudes presentadas, el silencio de las instituciones garantes y las vejaciones y amenazas en contra de defensores de Derechos Humanos, nos llevan a exigir, que se detenga de forma definitiva esta consulta perversa (Boletín de Prensa, 2020, p.1).

En la asamblea general de 14 de marzo de 2020, el vocero de los comuneros puso en cuestión la calidad de las asambleas y de las informaciones que les fueron dadas. Un ejemplo, el representante de la empresa al ser cuestionado diversas veces en diferentes momentos de la asamblea por el vocero de los comuneros sobre los lucros anuales de la empresa, finalmente leyó algunos números, sin embargo se trataba solamente de la venta de energía, sin mencionar, por ejemplo, lo que gana con los mecanismos financieros en el mercado de la economía verde.

Frente a la presión por parte de propietarios y de la mesa que dirigía el encuentro para cerrar la fase informativa, el vocero sostuvo que la información se dio en apenas unas “cuantas reuniones y de manera somera (...) ‘en un tiempo record’” (Parada, 2020, párr.5).

Varias solicitudes fueron hechas a la mesa por el vocero como, por ejemplo, el Estudio de Impacto Social y la ampliación de la información sobre los impactos ambientales, que habían sido tratados de forma superficial en las jornadas. “Ambas solicitudes en vez de responderlas, el director General Adjunto de Vinculación Social de la Sener hizo lo que es costumbre cuando quiere saltarse un punto del proceso: lo sometió a la opinión de la asamblea que las desechó” (Parada, 2020, párr.7). Además, se exigió “que el Ayuntamiento se pronunciara sobre la urgencia y necesidad del estudio

de proyección y desarrollo urbano de Unión Hidalgo (...) ya que el núcleo urbano se encuentra rodeado de parques eólicos, petición que también fue ignorada” (Parada, 2020, párr.10).

Entonces la mesa puso en votación si había la necesidad de nuevas jornadas. La mayoría de la asamblea, con votación a mano alzada, decidió que no; como era de esperarse, ya que así se ha dado la dinámica de las asambleas, a favor de la aceleración del proceso para la implementación del proyecto.

En dado momento que regresen a las actividades, se iniciará la fase deliberativa, en la cual se establecen acuerdos y, la siguiente, la consultiva, la cual se decidirá definitivamente sobre la construcción del proyecto.

4.2.7.2. Qué dice la EDF

En el contexto de los constantes reemplazos de fechas y el consiguiente retraso en el proceso de la Consulta Indígena, los representantes de la empresa EDF declararon que confían en que la Sener sacará adelante el proceso. “(...) Sería una señal negativa para los inversionistas -nacionales y extranjeros- si las autoridades federales y estatales no encauzaran favorablemente este proceso de consulta indígena que realiza el propio gobierno federal en esa comunidad zapoteca” (Orozco, 2019, párr. 12), sostuvo el representante de la empresa Víctor Tamoyo.

Reconoció que posponer la consulta, como ha sido hecho, representa un riesgo para las inversiones, “por lo que seguirán insistiendo con los gobiernos federal y estatal para que resuelvan los problemas que han surgido en la comunidad” (Orozco, 2019, párr. 17), dijo.

Tamoyo sostuvo todavía que ““gran parte del problema que estamos viviendo es a causa de que no hay reglas [es decir, no hay una reglamentación de la implementación de la consulta] y el Gobierno Federal es responsable”” (Espejo y Torres, 2018, párr. 33).

4.2.8. Comuneros en instancias supranacionales

La Asamblea de los Comuneros, por medio de Prodesc, presentó en febrero de 2018, una queja contra la EDF ante el Punto Nacional de Contacto Francés (PNC)⁸⁹, un mecanismo de queja de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización supranacional de la que México se volvió miembro el año 1994.

Con la queja se esperaba que “la OCDE ‘llamara a EDF a cumplir su responsabilidad de generar mecanismos de diálogo con la comunidad; e impidiera una actuación corporativa contraria a lo que marcan las Líneas⁹⁰ Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales” (Bessi, 2018a, párr.3), sostuvo Prodesc en nota. De igual forma, “esperamos que se pronuncie sobre los posibles abusos a derechos humanos cometidos por EDF o sus subsidiarias y que, de ser el caso, ofrezca acceso a mecanismos de reparación y remedio que puedan ser implementados y monitoreados” (Bessi, 2018a, párr.6).

El papel del PNC es crear un espacio de diálogo y negociación entre las partes. En un período de un año y medio aproximadamente, el PNC de Francia pidió y recibió informaciones de ambos lados. Tuvo algunas reuniones individuales con ambas partes, audiencias realizadas en Francia. Además organizó dos encuentros en los cuales se reunieron ambas partes.

En el relatorio final del PNC, el órgano se muestra satisfecho en cómo se posicionó la empresa durante el proceso, ofreciendo todas las informaciones que se demandaba. “Durante el diálogo con las partes, el Grupo EDF proporcionó información sobre su política empresarial responsable, su gobernanza, su plan de vigilancia, su acuerdo global sobre la responsabilidad social del Grupo EDF (*global framework agreement*), canales para el diálogo con las partes interesadas” (Comunicado final, 2020, p. 13). Sin embargo, demuestra en el informe que la demandante (Prodesc) no dispuso de todas las informaciones requeridas. “El PNC constató que los denunciantes

⁸⁹ “El Punto Nacional de Contacto francés es un órgano tripartito para la resolución no-judicial de litigios relacionados con la aplicación de las Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales. Su objetivo es ayudar a resolver las cuestiones que se le plantean a través de sus buenos oficios, mediación y conciliación” (Comunicado Final, 2020, p.1).

⁹⁰ De acuerdo con las directrices de la OCDE, las empresas deberán respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos de las personas afectadas por sus actividades; implementar la debida diligencia basada en los riesgos; facilitar a las partes interesadas posibilidades reales de participación para planificar y tomar decisiones relativas a proyectos u otras actividades susceptibles de influir de forma significativa en las poblaciones locales; y abstenerse de cualquier injerencia indebida en las actividades políticas locales.

tenían acceso a información detallada sobre la preparación de dicho proyecto y el funcionamiento del Grupo EDF” (Comunicado Final, 2020, p.13).

Queda evidente en tal informe que las propuestas centrales de Prodesc no fueron atendidas. Una de ellas fue la creación de un mecanismo de diálogo directo entre la ONG y la empresa “con el fin de examinar la debida diligencia del grupo y negociar medidas de remediación” (Comunicado Final, 2020, p.14). Sin embargo, la empresa contestó que “el procedimiento de consulta indígena incluye una fase de «negociación de los acuerdos» y que (...) es este momento que se negociarían las medidas de acompañamiento del proyecto” (Comunicado Final, 2020, p.14). La posición del PNC entonces fue “que, en esta fase del proyecto, que no está autorizado ni finalizado, las Líneas Directrices [de la OCDE] no recomiendan el establecimiento de tal mecanismo específico entre determinadas partes interesadas (...)” (Comunicado Final, 2020, p.14).

El 18 de julio de 2019, la Asamblea de Comuneros y Prodesc deciden salir del proceso en la OECD, haciendo duras críticas a tal procedimiento. En un comunicado de prensa, Prodesc - en conjunto con Poder, European Center for Constitutional and Human Right (ECCHR) y Watch OECD – sostuvo que se tomó esta decisión “luego de participar de buena fe en el procedimiento durante casi un año y medio, sin resultados sustanciales en el procedimiento de mediación” (Prodesc, Poder, ECCHR y Watch OECD, 2019, p.1). Las ONGs critican la actuación del PNC por dedicarse un “tiempo considerable a evaluar cuestiones que no estaban en juego en el caso específico o que no estaban indicadas como parte de los requisitos establecidos por las directrices y el Reglamento del PNC” (Prodesc, Poder, ECCHR y Watch OECD, 2019, p.1). Además, sostuvieron que no tuvo un nivel adecuado de transparencia en el proceso, de manera a garantizar la equidad del procedimiento.

Las organizaciones argumentaron aun que el PNC trató las denuncias de violación a los derechos indígenas en la comunidad de Unión Hidalgo de manera “bastante superficial” (Prodesc, Poder, ECCHR y Watch OECD, 2019, p.2) y “empujó a los denunciantes a llegar a un acuerdo cuando no se realizó una contribución sustancial a la resolución de los problemas, y después de solo dos reuniones con la empresa” (Prodesc, Poder, ECCHR y Watch OECD, 2019, p.2).

Más recientemente, en octubre de 2020, los comuneros, con el apoyo de Prodesc y ECCHR, presentaron una acción legal en Francia, en la ciudad de París, contra EDF, bajo la Ley de Vigilancia francesa, la cual determina que las empresas francesas tienen la obligación de respetar los derechos humanos en sus operaciones globales y también a

lo largo de su cadena de suministro. Este es el primer caso impulsado por una comunidad indígena mexicana para acceder a la justicia a nivel transnacional.

4.3. Consideraciones entre Brasil y México

En los dos casos analizados lo que observamos es el intento de las empresas y de las autoridades estatales de utilizar la consulta como un requisito a más a ser cumplido para la realización del proyecto, y como un espacio para gestionar diferencias y conflictos [sin de hecho resolverlos en sus raíces], los cuales son históricos en la mayoría de las veces, como es el caso de la cuestión de la tierra y sus recursos.

Sin embargo, notamos una diferencia importante entre los dos casos que dice respecto al grado de presencia del Estado y de las empresas en el territorio y sus efectos en el tejido social, antes y en el momento del proceso de Consulta.

En Unión Hidalgo, la empresa, conjuntamente con autoridades y organizaciones locales, empezó a actuar en el territorio años antes de llevar a cabo la consulta, agudizando la división social y conflictos que ya existían con el parque de Demex. Las asambleas de Consulta han sido totalmente controladas por las autoridades y por los propietarios de tierras.

Con los Munduruku hubo un intento de las autoridades y del consorcio por controlar el tejido social, sin embargo, los indígenas lograron mantener una cohesión importante, incluso con alianzas fundamentales con otros pueblos y comunidades tradicionales de la región.

El territorio Munduruku es un territorio de no fácil acceso a las personas que no conocen la región, tanto es así que el Estado convocaba asambleas fuera de sus territorios. Además existe poca presencia del Estado en términos de políticas públicas, de ocupación de la región. Las tierras tampoco eran demarcadas, por tanto, tampoco eran objeto de los programas del Estado. Así que el control social que se logró en Unión Hidalgo antes de la Consulta no fue posible con los Munduruku. El Estado brasileño intentó el control también por medio de la ocupación del territorio por las fuerzas militares y de seguridad pública - estrategia que huye a la lógica de gobernanza -, lo que volvía el Estado, de cierta forma, un 'enemigo' más visible.

Otro punto fundamental parece ser la estrategia de resistencia utilizada por las dos comunidades. En los dos casos se trabó una lucha jurídica. En Brasil se logró por

esta vía el inicio de la consulta; en Unión Hidalgo, las peticiones para que sea un proceso de acuerdo a estándares internacionales, no han traído resultados importantes. Tampoco los espacios de participación y de negociación supranacionales, como fue el caso de la OCDE, trajo resultados positivos para la comunidad.

La diferencia es que, junto con la estrategia jurídica, los Munduruku también establecieron de forma más sistemática acciones directas, de acuerdo con su propia historia de guerreros. Es decir, ocuparon obras, paralizaron obras importantes para el gobierno en conjunto con otros pueblos, ocuparon sedes de gobierno, buscaron detener los estudios de impacto social y ambiental impidiendo la entrada de técnicos en sus territorios, cerraron su territorio a la empresa y utilizaron la estrategia de detener funcionarios de gobierno y técnicos, desafiando las propias fuerzas de seguridad. Además, en sus intervenciones públicas desde el inicio, incluso en el diálogo con el gobierno, está muy clara su posición en contra del proyecto y por una consulta con el derecho a veto. De manera que nos parece que fue decisiva la acción directa y clara de los Munduruku para la contención del proceso de consulta y del propio proyecto.

Otro punto determinante en los dos casos, y que fragilizó el proceso en Brasil, del punto de vista de las estrategias de gobernanza, fue la cuestión de la tierra. En Unión Hidalgo, EDF utilizó una estrategia de privatización, cuestionada por la Asamblea de Comuneros, pero avalada por las autoridades mexicanas y por jueces, de manera que aseguró la titularidad de la tierra para poder firmar sus contratos, como hemos visto.

En Brasil, la tierra era una ocupación indígena, pero sin titularidad, entonces la estrategia inicial fue ignorar la presencia del pueblo. Una decisión judicial obligó el reconocimiento de la existencia de los Munduruku, de acuerdo con los ordenamientos jurídicos nacional y supranacional, sin embargo, la cuestión de la tierra se quedó sin solución. Oficialmente entre los motivos por los cuales no se concedió el permiso ambiental para la obra fue el conflicto sobre el derecho a la utilización del área en que sería construido el proyecto. Ahora los futuros inversionistas, como vimos en la investigación de TNC, piden al gobierno que se arregle la cuestión de la titularidad de las tierras en la región del Tapajós.

Es claro que Estados y empresas buscan desde la lógica de la gobernanza concretar las consultas en los territorios, siguiendo las perspectivas de los ordenamientos supranacional y nacional, como hemos analizado en el Primer Acto y Segundo Acto. Sin embargo en el territorio se ve mezcladas a la lógica de la gobernanza – es decir, la lógica participativa de incluir para gobernar de forma más ‘eficiente’ –, las

estrategias de división social, violencia de grupos de choque, la fuerza represiva del Estado, soborno y cooptación. Tal vez la lógica de la gobernanza no se sostenga sin otras formas de violencia explícita, como se observa en los dos casos, justamente porque dice respecto a una forma de administrar los conflictos sin resolverlos en su profundidad, y los pueblos se han percatado de dicho mecanismo y han resistido a él.

Lo cierto es que la efectividad de todas estas estrategias – sea de gobernanza, de violencia más explícita o la mezcla de las dos - no está automáticamente garantizada. Son factores decisivos la capacidad del Estado de garantizar los medios jurídicos necesarios para garantizar los negocios (por eso vemos en los dos países la presión por parte de sectores económicos por la reglamentación de la consulta), la capacidad del Estado y de las empresas de ocupar y transformar el tejido social a su favor, el nivel de organización de los pueblos y su cohesión territorial.

Conclusiones

La inquietud inicial que impulsó esta investigación fue la verificación de una situación recurrente en diferentes pueblos indígenas en América Latina en la cual la consulta indígena, al contrario de lo que se espera, acaba por intensificar conflictos ya existentes en los territorios, además de acelerar procesos de despojo. Sumado a ello nos intrigaba el hecho de que distintos sectores de la sociedad, muchas veces con intereses opuestos, reivindicquen la consulta indígena. Entonces, la pregunta que sirvió de guía para esta investigación fue justamente qué papel juega la consulta en conflictos socioambientales.

Lo que buscamos en este trabajo fue ir más allá de aquella justificación, que generalmente se suele dar, argumentando que esta situación ocurre porque los Estados no cumplen, en los ámbitos nacional y local, los estándares internacionales de aplicabilidad de este mecanismo. Por tratarse de un ordenamiento jurídico supranacional, buscamos investigar los orígenes de la Consulta y la interpretación que de ellos hacen los mecanismos de control de la OIT, en especial la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), ya que tiene una fuerte influencia sobre las decisiones tomadas por los países, de manera a generar elementos que nos ayudaran a comprender su incorporación en los ordenamientos nacionales y su aplicación a nivel local, tomando como referencia a dos pueblos en dos países distintos de América Latina.

Lo que hemos constatado es que la OIT en la década de 1980 empezó a considerar las reivindicaciones de los movimientos indígenas, cuyas movilizaciones se intensificaron una década antes. La organización hizo una revisión del Convenio 107, que poseía un carácter integracionista de los pueblos, y estableció el Convenio 169 incorporando importantes aspectos de estas reivindicaciones, como el reconocimiento de los indígenas como pueblos y sus derechos culturales. Sin embargo, no lo hizo de forma contundente en lo que respecta a dos reivindicaciones cruciales y estructurales para los pueblos: el derecho al veto y la autonomía o autodeterminación real de sus tierras y recursos, consecuentemente de sus territorios. Son justamente estos dos puntos principales los generadores de conflictos en el ámbito nacional y local, como verificamos en los dos casos analizados.

Los cambios ocurridos en los ordenamientos de la OIT se establecen dentro de los límites de una nueva institucionalidad en un ámbito supranacional, que empieza a constituirse a partir de la crisis de la década 1970, y que todavía no se ha consolidado, la gobernanza neoliberal. Es decir, una de las características de la expansión del capitalismo en su fase global neoliberal es la búsqueda por consolidar un ordenamiento jurídico, que se expande hacia un ámbito supranacional. Esta expansión está basada en una nueva estructura, en un nuevo ordenamiento que, en primera instancia, se configura en un marco jurídico supranacional, en el cual se circunscribe el Convenio 169.

La lógica de este ordenamiento es reconocer e incorporar lo que es diferente para poder administrarlo, pero administrarlo dentro de los márgenes de este marco jurídico, trazado y ejecutado por instituciones supranacionales. La Consulta cumpliría entonces el papel de administrar la diferencia al captar parte de los conflictos y transformarlos en procesos de negociación de acuerdo con las normas jurídicas enmarcadas dentro de la OIT.

Lo que observamos es que se busca reproducir en los niveles nacional y local la lógica en la cual se constituyó el Convenio – como una herramienta de gobernanza neoliberal que obedece la lógica de reconocer e incorporar lo que es diferente para poder administrarlo, pero administrarlo dentro de un marco jurídico. Hasta el momento tanto en Brasil como en México, la incorporación del Convenio 169 al ordenamiento jurídico nacional y su reglamentación – o intento de reglamentación – va en el sentido de reconocer los derechos culturales de los pueblos, sin embargo, los dos puntos fundamentales que les garantizan la autonomía – derecho al veto y al territorio – son restringidos.

Si por un lado los Estados y los representantes de los sectores económicos buscan aprobar tal ordenamiento nacional desde una perspectiva que reconoce los derechos y con mecanismos para controlarlos; por otro, movimientos indígenas y organizaciones sociales reaccionan a esta lógica.

En Brasil, los pueblos abandonaron el proceso que llevaría a la reglamentación de la Consulta y lograron paralizarlo. Hoy existen nuevos intentos de reglamentarla. La apuesta del gobierno de Bolsonaro es que se reglamente en el mismo texto de la ley que busca ordenar la explotación de recursos en territorios indígenas. Hasta finales del 2020 dicha ley no fue votada por el Congreso y los pueblos mantienen firme sus protestas. Los protocolos comunitarios siguen siendo una opción adoptada por los pueblos.

En México, en un primer momento la reglamentación se dio por goteo, es decir, a través de leyes específicas, como la Ley de la Industria Eléctrica, aprobadas en el contexto de las reformas estructurales. En el gobierno del presidente Andrés López Obrador se está gestionando la aprobación de una ley de Consulta. Con el *lobby* de sectores económicos y las disputas de los diversos matices políticos involucrados en el proceso es muy probable que dicha ley no garantice la autonomía de los pueblos en los términos ya mencionados.

A nivel local es donde los embates más violentos ocurren. Los gobiernos y empresas, respaldados por este ordenamiento supranacional – tanto mandatarios mexicanos y brasileños, con toda seguridad, han argumentado que el Convenio no garantiza el derecho de veto - y por ordenamientos jurídicos nacionales, hacen valer una consulta protocolar, ya que efectivamente no garantiza el derecho al territorio y su autonomía. Sin embargo, es aquí donde la resistencia de los pueblos también ocurre de forma más viva e intensa.

La postura de los Munduruku fue desde el inicio del proceso muy clara. No aceptarían una consulta en la cual no tendrían el derecho a veto y lograron bloquearlo, por medio de la organización comunitaria y de acciones directas. La estrategia de resistencia en Unión Hidalgo, por otra parte, ha sido destacadamente dibujada por medio de recursos jurídicos en los tribunales nacionales y organismos supranacionales. La demanda continúa siendo, considerando que el proceso está en su fase final, que las instancias gubernamentales respeten los estándares internacionales para la aplicación del proceso de Consulta, es decir, que se lleve a cabo una Consulta Libre, Previa e Informada.

De manera que, los mecanismos para resistir a procesos impuestos de Consultas en los dos casos estudiados se configuran de formas distintas, considerando que los contextos de cohesión social también son distintos. En Brasil, el pueblo Munduruku tuvo una línea jurídica de defensa y el apoyo de organizaciones de derechos humanos, sin embargo, la acción directa desencadenó importantes resultados, sobre todo en lo que respecta al hecho de que no permitió que el Estado y la empresa entrara en su territorio y provocara la destrucción del tejido social, a pesar de los intentos por parte del Estado y sectores aliados. La entrada del Estado, cuando se dio, fue violenta, respaldada por fuerzas militares.

En el caso de Unión Hidalgo la resistencia por parte de comuneros y sectores populares ha sido permanente principalmente desde una perspectiva jurídica, como habíamos mencionado, respaldada por organizaciones de Derechos Humanos. Sin embargo, los resultados no han sido tan efectivos en el sentido de paralizar el proceso o cambiar su lógica. La empresa logró actuar y dismantelar el tejido social de la comunidad, con el apoyo de autoridades locales y del gobierno del Estado. La Consulta sigue adelantada, en sus últimas fases y, lo que todo indica, respaldará el proyecto.

Tal vez el hecho más importante tanto para los Zapotecas como para los Munduruku es que la situación de vulnerabilidad de sus territorios amenazados por los megaproyectos ha desencadenado procesos organizativos internos en el sentido de construir y consolidar sus autonomías. La autonomía en los dos procesos analizados pasa por la recuperación de las tierras de uso común. En Unión Hidalgo, los comuneros, hijos y nietos de comuneros han llevado a cabo un proceso de recuperación de la vida comunal, estando en el centro el rescate de las tierras comunales. Los Munduruku iniciaron un proceso de autodemarcación de sus tierras, lo que significa también un fortalecimiento de su tejido comunitario.

Como ya mencionamos, lo que encontramos es que sí se logra bajar hasta los territorios el ordenamiento jurídico gestado en ámbitos supranacionales, bajo el mecanismo de la gobernanza neoliberal - cuya lógica es la de participación y de 'incorporación para controlar'; sin embargo, lo que verificamos es que el control efectivo de las diferencias no es algo dado. Es cierto, estos ordenamientos reconocen e incorporan lo que antes estaba orillado - lo diferente, en este caso los indígenas como pueblos - y también crea mecanismos que cambian la reproducción de la vida política, económica y social de los pueblos. Empero, tanto en Brasil como en México los pueblos

han reaccionado y han logrado frenar y hasta cambiar los rumbos de esta lógica, a expensas de mucho esfuerzo y hasta de vidas.

Además, podemos constatar que tanto en Brasil como en México las consultas componen un escenario mucho más complejo de juridización de la cuestión indígena. En el caso de Brasil este proceso está presente, por ejemplo, con el reconocimiento de sus tierras (las Tierras Indígenas son un marco jurídico), los planes de gestión y gobernanza territorial de las tierras indígenas, promovidos por ONGs nacionales e internacionales, por el Estado, por órganos de inversión internacional; con la creación de foros y comités de participación indígenas y de resolución de conflictos en varios niveles del Estado.

En México este proceso ocurre, por ejemplo, con los programas de regularización de las tierras de carácter social, con los planes de desarrollo territorial en comunidades y ejidos, con la búsqueda de crear espacios de participación y gobernanza para temas indígenas en instancias de gobierno, previstos en la reforma constitucional que está en gestación.

Es decir, en ambos países se crean espacios de participación, les reconoce sus derechos culturales y de autonomía, pero en la práctica no se les garantizan las condiciones materiales para esta reproducción; no se les garantizan el control efectivo sobre sus tierras y territorios, una lucha que es histórica como hemos visto.

La vida de los pueblos, sus medios de reproducción política, económica y cultural, los conflictos seculares por la tierra y el territorio son incorporados en espacios bajo dominio del Estado y sus ordenamientos. En Brasil, estos mecanismos están más adelantados y hemos visto resultados no muy alentadores para los movimientos indígenas, como la institucionalización y cooptación de procesos.

Solamente por mencionar un ejemplo de la complejidad que nos pone la lógica de la juridización, tomaremos la cuestión de la tierra indígena. Es cierto que la demarcación de las tierras indígenas en Brasil, por ejemplo, es una necesidad de los pueblos para sobrevivir. Es la única opción dada por el Estado con la promesa de que sus tierras sean protegidas. Por otro lado, también es verdad que después de reglamentadas pasan a ser objeto de intervención del propio Estado y de las ONGs. La Consulta en este contexto es claramente una herramienta de gobernanza. Y no es una coincidencia que la propia Constitución de 1988 -de Brasil- al mismo tiempo que contempla los derechos indígenas también prevé la explotación de este mismo territorio – siendo que hoy hay proyectos de ley para reglamentar esta explotación. En México no

existe una figura jurídica que establezca tierras indígenas, sin embargo, es una demanda de los movimientos sociales.

Lo que nos gustaría enfatizar es que las estrategias de expansión del capital, en su fase neoliberal, son sumamente sutiles. En el territorio es muy difícil detectar sus tentáculos porque busca estar inmerso en una institucionalidad y un orden jurídico que tiene como base, en la mayoría de las veces, el discurso de los derechos humanos. Por eso, en el campo del Estado de derecho, distintos actores, con distintos intereses piden la Consulta Indígena. No obstante, esta institucionalidad presenta límites. El límite es la gobernanza de la expansión del capital y de la explotación de los territorios indígenas y por lo tanto no significa la autonomía de los pueblos.

Entonces la juridización de la cuestión indígena expone límites muy tenues entre la búsqueda de los pueblos por su autonomía y el intento de ubicar sus territorios en un ordenamiento jurídico que sea el camino para la legalidad de su explotación. Obviamente uno podría justificar que se trata de una disputa, pero se constituye en una disputa en la cual las condiciones de cada una de las partes es históricamente desigual.

A modo de prospección

Las bases de la globalización neoliberal, cuya matriz jurídica es el paradigma de la gobernanza (Santos, 2005), que se desprende de organismos supranacionales, presentan inúmeras fragilidades en el momento de incorporarse en los ordenamientos nacionales y concretarse en ámbito local, como pudimos comprobar en los casos analizados como, por ejemplo, el hecho de no haber una ley de consulta indígena que reglamente el tema de manera tal que pueda dar total seguridad jurídica a las empresas. Estos hechos demuestran algunas de las fragilidades que debilitan la propia eficacia de la lógica de la gobernanza neoliberal.

Eso corrobora con la teoría de Hardt y Negri (2012) y de Robinson (2015) quienes sostienen que este orden aún no está consolidado y puede ser, dependiendo de las posibilidades históricas disponibles, que no se consolide. Lo que verificamos es que sí, en relación al tema de esta investigación, los organismos supranacionales han trabajado para promover y sostener la gobernanza, junto a las ONGs, empresas, bancos, organismos de inversión supranacionales y a los Estados. Así que es una realidad en movimiento, y un movimiento vertiginoso, y que está abierto.

Es importante mencionar una característica de este orden no consolidado. Estos mecanismos - que aparentemente promueven una expansión ‘más limpia’ del capital, es decir con menos sangre en los procesos de despojo – no se sostienen solitos en el territorio. En el ámbito local vienen acompañados, como hemos verificado en el caso de los Munduruku y de los Zapotecas, de viejos mecanismos de violencia y brutalidad.

A pesar de no formar parte de los objetivos de este trabajo, pudimos observar a lo largo de la investigación que estos mecanismos todavía no se consolidan por inúmeras razones. Una de ellas, sin duda, es por las acciones muchas veces contrarias de los movimientos sociales y organizaciones, como pudimos evidenciar.

Otra razón, muy poco explotada, es por una lucha entre los propios sectores del capital. Eso se evidenció en el embate sobre temas de derechos humanos, indígenas y ambientales, también mencionado en este trabajo, entre inversionistas transnacionales, principalmente vinculados al sector financiero, y el gobierno de Bolsonaro, vinculado a los sectores económicos más conservadores, como los llamados ruralistas - empresarios o promotores de la agroindustria. Estos hechos, es decir la lucha entre los distintos sectores del capital, dibujan pistas que pueden llevar a nuevos caminos investigativos en el sentido de profundizar la comprensión de cómo se configura y se mueve el capital en su fase neoliberal en América Latina.

Bibliografía

- Agencia Efe. (2016). *El BM afirma que Latinoamérica lleva la delantera mundial en políticas indígenas*. 15 de febrero de 2016. Panamá: Ciudad de Panamá. Recuperado en <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-bm-afirma-que-latinoamerica-lleva-la-delantera-mundial-en-politicas-indigenas/20000013-2840173>, el 27 de noviembre de 2020.
- Aguirre Rojas, C.A. (2003). *Immanuel Wallerstein. Crítica del sistema-mundo capitalista*. México: editorial ERA.
- Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB). (2020). *Nota pública de repúdio contra o projeto do governo Bolsonaro de regulamentar a mineração, empreendimentos energéticos e o agronegócio nas terras indígenas*. 6 de fevereiro de 2020. Brasil: Brasília. Recuperado en <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Nota-de-rep%C3%BAdio-contra-o-PL-de-minera%C3%A7%C3%A2o-e-empreendimentos-energ%C3%A9ticos-de-Bolsonaro.pdf>, el 29 de julio de 2020.
- Asamblea General Comunitaria en el Marco de la fase Informativa de la Consulta Previa, Libre e Informada a la Comunidad Indígena Zapoteca, de Unión Hidalgo sobre la Construcción y Operación de la Central Eólica “Gunaa Sicarú”. (2019). Sener. 31 de agosto de 2019. México: Unión Hidalgo.

- Baines, S.G. (2001). *O índio e a questão agraria no Brasil atual*. En Dossiê: Índios do Brasil. Historia Revista, n.6, enero-junio; pp. 33-54.
- Banco Mundial. (2018). *Pueblos Indígenas*. 11 de abril de 2018. Recuperado en <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples>, el 30 de noviembre de 2020.
- _____ . (2017). *Marco Ambiental y Social para las Operaciones de Financiamiento de Proyectos de Inversión*. Estados Unidos: Washington. Consultado en <pubdocs.worldbank.org/en/345101522946582343/Environmental-Social-Framework-Spanish.pdf>, el 12 de abril de 2020.
- _____ . (2017a). *Por qué es importante garantizar los derechos sobre la tierra*. Recuperado en <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/03/24/why-secure-land-rights-matter>, el 2 de diciembre de 2020.
- _____ . (2014). *Política de tierras: Resultados del sector*. Recuperado en <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/land-policy-results-profile1>, el 2 de diciembre de 2020.
- _____ . (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial – El Estado en Transformación*. Estados Unidos: Washington.
- _____ . (1990). *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*. Estados Unidos: Washington. Recuperado en <http://documents1.worldbank.org/curated/en/869711468776991462/pdf/multi-page.pdf>, el 2 de diciembre de 2020.
- Baniwa, G. (2012). *A conquista da cidadania indígena e o fantasma da tutela no Brasil contemporâneo*. En: Ramos, A.R. (org.). *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Brasil: Belo Horizonte; Editora UFMG, pp. 206-227.
- Bárcenas, F.L. (2015) *La tierra no se vende: Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*. Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario. México.
- _____ . (2013). *Desposesión, el cuarto ciclo de la colonización indígena*. Desinformémonos. 4 de agosto de 2013. México: Ciudad de México. Consultado en <https://desinformemonos.org/desposesion-el-cuarto-ciclo-de-la-colonizacion-indigena/>, el 30 de noviembre de 2020.
- Barreira, S. (2020). *Investidores internacionais pressionam governo brasileiro sobre crise ambiental*. O Eco. 23 de junio de 2020. Recuperado en <https://www.ecodebate.com.br/2020/06/23/investidores-internacionais-pressionam-governo-brasileiro-sobre-crise-ambiental>, el 18 de agosto de 2020).
- Barsh, R.L. (1987). *Revision of ILO Convention n. 107. The American Journal of International law*. Vol. 81, n.3 (Jul., 1987), pp. 756-762. Cambridge University Press. DOI 10.2307/2202032. Accedido en <https://www.jstor.org/stable/2202032>, el 12 de mayo de 2020.
- Bauer, G.G.T (1998). *Sobre as origens da questão agraria brasileira*. Revista de História Regional, n.3, pp.135-166.

- Bessi, R. (2018). *Alertan abogados estrategias de privatización de tierras colectivas en México*. Avispa Midia. Recuperado de <https://avispa.org/alertan-abogados-estrategias-de-privatizacion-de-tierras-colectivas-en-mexico>.
- _____ . (2018a). *Comunidad zapoteca presenta queja contra estatal francesa en la OCDE*. 13 de febrero de 2018. México: Oaxaca. Avispa Midia. Consultado en <https://avispa.org/comunidad-zapoteca-presenta-queja-contra-estatal-francesa-en-la-ocde>.
- _____ . (2017). *Secretaría de Energía desconsidera recomendación de CNDH e inicia consulta en Unión Hidalgo*. México: Oaxaca. Avispa Midia. Consultado en <https://avispa.org/22356-22/>, el 20 de octubre de 2020.
- Bessi, R. y López, E. (2017). *La mayoría de parques eólicos en el Istmo están instalados en tierras comunales*. Avispa Midia. México: Oaxaca. Consultado en <https://avispa.org/la-mayoria-de-parques-eolicos-en-el-istmo-estnan-instalados-en-tierras-comunales>, el 15 de octubre de 2020.
- Boletín de Prensa de los Comuneros n° 5 (2020). 27 de febrero de 2020. México: Unión Hidalgo.
- Bonnet, A. (2002). *Suponiendo a Neptuno. Un comentario crítico de Imperio*. En Cuadernos del Sur n° 23. Argentina: Buenos Aires. Revista Realidad Económica. Recuperado en <http://www.iade.org.ar/imperio/3.8.htm>, el 20 de mayo de 2020.
- Boron, A. (2002). *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*. Argentina: Buenos Aires, Clacso.
- Calixto, B. (2011). *Brasil precisa priorizar hidrovias na Amazônia, diz CNI*. Amazônia na Mídia. 18 de marzo de 2011. Recuperado en <http://amazonianamidia.blogspot.com/2011/03/brasil-precisa-priorizar-hidrovias-na.html>, el 3 de diciembre de 2020.
- Cámara de Industria de Guatemala (CIG). (2017). *Postura del Sector Privado Organizado sobre los procesos de consulta del Convenio 169 de la OIT*. 19 de enero de 2017. Guatemala: Ciudad de Guatemala. Consultado en <https://cig.industriaguatemala.com/2017/01/19/postura-del-sector-privado-organizado-sobre-los-procesos-de-consulta-del-convenio-169-de-la-oit>, 20 de agosto de 2020.
- Camimex. (2020). *Reseña de actividades desarrolladas en 2019 por la Cámara Minera de México*. México: Ciudad de México. Recuperado en: https://camimex.org.mx/files/8115/9838/5950/03_info_2020.pdf, el 30 de julio de 2020.
- Caporaso, James A. (1989). *The Elusive State: International and Comparative*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Carta aberta ao IBAMA, em defesa do Rio Tapajós e dos seus povos. (2013). Brasil: Santarém, 4 julho 2013.
- Carta aberta do povo Munduruku ao povo brasileiro. (2015). Brasil: Jacareacanga. 17 de abril de 2015. Recuperado en: <http://www.xinguvivo.org.br/2015/04/17/munduruku-desmentem-eduardo-braga-sobre-dialogo-com-indigenas-e-exigem-consulta-e-demarcacao>, el 6 de abril de 2020.
- Carta aberta dos Munduruku. Aldeia Sawre Muybu. (2012). Brasil: Pará. 26 de septiembre de 2012.
- Carta aberta dos Povos Indígenas do Médio Xingu. (2011). Brasil: Altamira. Recuperado en <http://www.eliomar.com.br/2011/11/23/carta-aberta-dos-povos-indigenas-do-medio-xingu>, el 13 agosto de 2020.

- Carta a ONG's amigas y Centros de Derechos Humanos que apoyan la defensa de los territorios, en relación al instrumento de las consultas. (2018). Movimiento Mesoamericano en Contra del Modelo Extractivo Minero (M4). Guatemala: Ciudad de Guatemala. 17 de noviembre de 2018. Consultada en <https://movimientom4.org/2018/11/carta-a-ongs-amigas-y-centros-de-derechos-humanos-que-apoyan-la-defensa-de-los-territorios-en-relacion-al-instrumento-de-las-consultas>, el 27 de noviembre de 2020.
- Carta ao governo brasileiro e à sociedade. (2013). 25 de abril de 2013. Recuperado en <https://cimi.org.br/2013/04/34678/>, el 3 de diciembre de 2020.
- Carta da etnia Munduruku sobre o projeto de construir cinco barragens nos rios Tapajós e Jamanxim. (2009). Brasil: Pará. 6 de septiembre de 2009. Recuperado en <https://www.ecodebate.com.br/2009/12/12/carta-da-etnia-munduruku-sobre-o-projeto-de-construir-cinco-barragens-nos-rios-tapajos-e-jamanxim>, el 3 de diciembre de 2020.
- Carta da Ocupação de Belo Monte nº. 1. (2013). Brasil: Vitória do Xingu. 2 de mayo de 2013. Recuperado en <https://ocupacaobelomonte.wordpress.com/2013/05/02/carta-da-ocupacao-de-belo-monte-numero-1>, el 5 de abril de 2016.
- Carta da Ocupação de Belo Monte nº 2: sobre a pauta da nossa ocupação de Belo monte. (2014). Brasil: Vitória do Xingu. 3 de mayo de 2013. Recuperado en <https://ocupacaobelomonte.wordpress.com/2013/05/03/carta-da-ocupacao-no-2-sobre-a-pauta-da-nossa-ocupacao-de-belo-monte>, el 5 de abril de 2020.
- Carta da ocupação de Belo Monte nº 4. (2013). Brasil: Vitória do Xingu. 7 de maio de 2013. Recuperado en <https://ocupacaobelomonte.wordpress.com/2013/05/07/carta-no-4>, el 5 de mayo de 2020.
- Carta da ocupação de Belo Monte nº 6: para a sociedade entender a nossa ocupação, a luta continua. (2013). Brasil: Vitória do Xingu. 10 de mayo de 2013. Recuperado en <https://ocupacaobelomonte.wordpress.com/2013/05/10/carta-n-6-para-a-sociedade-entender-nossa-ocupacao-a-luta-continua>, el 5 de abril de 2020.
- Carta da ocupação de Belo Monte nº 7: governo federal, nós voltamos. (2013). Brasil: Vitória do Xingu. 27 mayo de 2013. Recuperado en <https://ocupacaobelomonte.wordpress.com/2013/05/27/carta-no-7-governo-federal-nos-voltamos>, el 4 de abril de 2020.
- Carta da ocupação do canteiro de Belo Monte nº 8: o massacre foi anunciado e só o governo pode evitar. (2013). Brasil: Vitória do Xingu. 29 de mayo de 2013. Recuperado en <https://ocupacaobelomonte.wordpress.com/2013/05/29/carta-no-8-o-massacre-foi-anunciado-e-so-o-governo-pode-evitar>, el 10 de abril de 2020.
- Carta da ocupação de Belo Monte no 9: tragédias e barragens, a luta não acaba nem lá, nem aqui. (2013). Brasil: Brasília. 4 de junio de 2013. Recuperado en <https://ocupacaobelomonte.wordpress.com/2013/06/04/carta-numero-9-tragedias-e-barragens-a-luta-nao-acaba-nem-la-nem-aqui>, el 5 de abril de 2020.
- Carta da ocupação de Belo Monte nº 10: o governo não quer nos ouvir. (2013). Brasil: Brasília. 11 de junio de 2013. Recuperado en <https://ocupacaobelomonte.wordpress.com/2013/06/11/carta-10-o-governo-nao-quer-nos-ouvir>, el 5 de abril de 2020.
- Carta das Lideranças ao Ministério de Minas e Energia/Brasília. (2012). Brasil: Jacareacanga. Povo Indígena Munduruku. 24 de fevereiro de 2012.
- Carta do povo Munduruku. (2013). 25 de abril de 2013. Brasil, Pará. Recuperado en https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/carta_munduruku_0.pdf, el 3 de diciembre de 2020.
- Carta do povo Munduruku ao Governo Federal. (2009). Brasil: Rio Cururu. 12 de

- septiembre de 2009. Recuperado en <http://ongcea.eco.br/?p=4397>, el 2 de abril de 2016.
- Carta do povo Munduruku ao Governo Federal. (2014). Brasil: Jacareaganga. 13 de setembro de 2014. Recuperado en <https://cimi.org.br/2014/09/36438>, el 3 de diciembre de 2020.
 - Carta dos Munduruku ao governo explicita conhecimentos milenares e reafirmademandas. (2013). Brasil: Brasília, 8 de junho de 2013. Disponible en <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=6962>, último acceso el 26 de agosto de 2020.
 - Carvalho, L. H. (2010). *A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes*. Revista Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (IDeAS), v. 4, n. 2, p. 395-428.
 - Castro, E.S. (2018). *Los pueblos indígenas y la consulta previa en la cuarta transformación*. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, Ciudad de México. Liga: http://derechoenaccion.cide.edu/los-pueblos-indigenas-y-la-consulta-previa-en-la-cuarta-transformacion/#_ftnref7
 - CCE. (sin fecha). *11 prioridades ante un escenario complejo*. México: Ciudad de México. Recuperado en <https://www.cce.org.mx/11-prioridades-ante-un-escenario-complejo>, el 3 de diciembre de 2020.
 - Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cesop). (2019). *El proyecto del Tren Transistmico*. Carpeta Informativa n. 119. México: Ciudad de México. julio 2019. Recuperado en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/154346/771192/file/CE SOP-IL-72-14-TrenTrans%C3%ADstmico-180719.pdf>, el 8 de septiembre de 2020.
 - Código DH [Código DH]. (18 de febrero de 2020). *Mujeres Gubiñas en la defensa del territorio*. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=uweo94cV-vs&feature=youtu.be>, el 15 de mayo de 2020.
 - Centro de Investigaciones Interculturales, Jurídicas y Ambientales S. C (CIIJA). (2016). *Evaluación de impactos sociales en el marco de la construcción y operación del proyecto "Central Eólica Gunaa Sicarú"*. México: Ciudad de México
 - Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Observación (CEACR) - Adopción: 2019*. Recuperado en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:4024557, el 2 de diciembre de 2020.
 - _____ . (2010). *Pueblos Indígenas y Tribales - Observación 2010/81*. Recuperado en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_305844.pdf, el 2 de diciembre de 2020.
 - Companhia Hidroelétrica Teles Pires. (2017). Brasil: Rio de Janeiro. Recuperado en http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/resposta_usina_teles_pires_audiencia_publica_set_2017.pdf, el 2 de diciembre de 2020.
 - Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (28 de noviembre de 2008). Ley para el Aprovechamiento de Energías Limpias y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE). Recuperado de <https://www.cre.gob.mx/documento/3870.pdf>.
 - Conselho Indigenista Missionário (Cimi). (2013). *Convenção 169 e a regulamentação da consulta prévia*. Recuperado en <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/522418-convencao-169-e-a-regulamentacao-da-consulta-previa>, el 2 de diciembre de 2020.
 - Conselho Nacional del Ministerio Público de Brasil. (2014). *Seminario Internacional de 10 años del Convenio 169*. Brasil: Brasília. Realizado entre los días 23 y 25 de abril de

2014. Recuperado en https://www.youtube.com/watch?v=UOPLhq7r04M&list=PLuoLRR_32i4zW5_TTVRgC-k3f18DjZqGJ&index=1, el 2 de septiembre de 2020.

- Concamin (sin fecha). *Informe de actividades 2015-2018*. México: Ciudad de México.
- Concheiro, L. y Robles, H. (2014). *Tierra, territorio y poder a cien años de la reforma agraria en México: lucha y resistencia campesindia frente al capital*. En: *Capitalismo: Tierra y Poder en América Latina (1982-2012)*, vol.3. Cord.: Guillermo Almeyra, Luciano Concheiro Bórquez, João Márcio Mendes Pereira, Carlos Walter Porto-Gonçalves. Argentina: Buenos Aires. Clacso, Ediciones Continental, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 181-224.
- Conclusiones y Propuestas del Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano (2019). México: Ciudad de México. Recuperado en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484269/conclusiones-foro-nacional-inpi.pdf>, el 2 de diciembre de 2020.
- Confederação Nacional da Indústria. (2015). *Proposta da indústria para aprimoramento do licenciamento ambiental: setor elétrico*. Brasil: Brasília.
- Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. (1989). Organización Internacional del Trabajo (OIT). 27 junio 1989. Suiza: Ginebra. Recuperado en <https://www.refworld.org/es/docid/50ab8efa2.html>, el 2 de diciembre de 2020.
- Consejo de Pueblos K'iche's por la Defensa de la Vida, Madre Naturaleza, Tierra y Territorio. (2011). *Bajo el pretexto de un "desarrollo" basado en un el modelo capitalista y neoliberal, el gobierno pretende implantar un reglamento de falsa consulta*. Recuperado en www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/cpk-002.htm, el 30 de noviembre de 2020.
- Corporación Financiera Internacional (CFI). (2007). *El Convenio 169 de la OIT y el Sector Privado*. Recuperado en https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/93b29aa1-7dbb-4089-9066-fcb42f341e9e/ILO_169_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-93b29aa1-7dbb-4089-9066-fcb42f341e9e-jkD0.17, el 2 de diciembre de 2020.
- CortaMortaja. (2020). *Instalan asamblea general comunitaria en Unión Hidalgo*. 14 de marzo de 2020. México: Unión Hidalgo. Consultado en <https://www.facebook.com/Cortamortaja/videos/244291119951281>
- Cossío Díaz, J.R. (2020). *Las leyes de consulta indígena*. El Universal. 11 de febrero de 2020. Liga: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-ramon-cossio-diaz/leyes-de-consulta-indigena>.
- Courtis, C. (2009). *Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina*. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, año 6, n.10, jun.2009. pp.-53-82.
- Declaração final do acampamento Terra Livre – Bom Viver. (2012). Brasil: Rio de Janeiro. 8 de julio de 2012. Recuperado en <http://rio20.net/pt-br/propuestas/declaracao-final-do-acampamento-terra-livre-%e2%80%93-bom-viver/>, el 2 de diciembre de 2020.
- Demex (2011). Registro Público de Propietario. 7 de julio de 2011. México: Juchitán de Zaragoza.

- Espejo, S. y Torres, N. (2018). *Resistencia indígena, una piedra en el zapato para próximo gobierno de México*. Agencia Reuter. 29 de noviembre de 2018. México: San José Tipceh. Recuperado en <https://br.reuters.com/article/energia-mexico-indigenas-idLTAKCN1NY2CS>.
- Federação dos Povos Indígenas do Pará. (2019). *Carta de repúdio ao decreto governamental nº 343 de criação do grupo de trabalho para regulamentação da consulta prévia, livre e informada a povos e comunidades tradicionais do estado do Pará*. Brasil: Belém. Recuperado en <https://apiboficial.org/2019/10/13/carta-de-repudio-ao-decreto-governamental-no-343-de-criacao-do-grupo-de-trabalho-para-regulamentacao-da-consulta-previa-livre-e-informada-a-povos-e-comunidades-tradicionais-do-estado-do-para>, el 15 de agosto de 2020.
- Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. 1ª Edición. Argentina: Buenos Aires. Tinta Limón.
- Fellet, João. (2020). *Grandes mineradoras relutarão em atuar em terras indígenas, dizem analistas*. BBC News Brasil. 6 de febrero de 2020. Brasil: São Paulo. Recuperado en <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51375057>, el 30 de julio de 2020.
- _____. (2014). *‘Não abriremos mão de construir Tapajós’*, diz Gilberto Carvalho. Amazonia.org. Recuperado en <http://amazonia.org.br/2014/11/n%C3%A3o-abriremos-m%C3%A3o-de-construir-tapaj%C3%B3s-diz-gilberto-carvalho>, en 3 de diciembre de 2020.
- Fernandes, P. (2015). *Povos indígenas, segurança nacional e a Assembleia Nacional Constituinte: as Forças Armadas e o capítulo dos índios da Constituição brasileira de 1988*. Revista InSURgência, ano 1, v.1, n.2. Brasil: Brasília.
- Filgueiras, Luiz (2006). *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. En Neoliberalismo y sectores dominantes - Tendencias globales y experiencias nacionales. Cord.: Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. Clacso. Argentina: Buenos Aires. Agosto 2006. Recuperado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>.
- Foro Nacional “Naturaleza, Derechos Indígenas y Soberanía Nacional en el Istmo de Tehuantepec” – Declaración Final (2020). México: Ciudad de México, 11 de febrero de 2020.
- Fundación para el Debido Proceso. (2015). *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina: Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile y Perú*. Estados Unidos: Washington.
- _____. (2018). *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado: experiencias comparadas en América Latina*. México: Ciudad de México.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung (2015). *Los trabajos preparatorios del Convenio n.169 sobre pueblos indígenas y tribales: a los 25 años de adopción*. Perú: Lima.
- Fundação Nacional do Índio (Funai). (2013). *Contribuições sobre o direito à Consulta aos Povos indígenas*. Recuperado en <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/Anexos%20de%20documentos%20gerais.pdf>
- Garavito, C.R. (2012). *Etnicidad.gov - Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Colombia: Bogotá. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Colección Dejusticia, ISBN 978-958-57338-2-4.

- Gerth, Sonia. (2019). “*Por un lado te dan derechos, por el otro te los pisotean*”. 6 de noviembre de 2019. Cimacnoticias. Recuperado en <https://cimacnoticias.com.mx/2019/11/06/por-un-lado-te-dan-derechos-por-el-otro-te-los-pisotean>, el 2 de diciembre de 2020.
- Gobierno de México. (2018). *En Oaxaca el Registro Agrario Nacional ha generado 800,000 documentos agrarios*. 29 de agosto de 2018. México: Ciudad de México. Recuperado en <https://www.gob.mx/ran/es/articulos/en-oaxaca-el-registro-agrario-nacional-ha-generado-800-000-documentos-agrarios?idiom=es>, el 2 de diciembre de 2020.
- Gobierno Federal de Brasil. (2020). *Elaboração de processos para a consulta prévia da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho*. Brasil: Brasília. Recuperado en <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro/secretaria-geral-da-presidencia-da-republica/elaboracao-de-processos-para-a-consulta-previa-da-convencao-169-da-organizacao-internacional-do-trabalho>, el 2 de diciembre de 2020.
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GITAI). (sin fecha). *Convenio 169 de la OIT - Los desafíos de su implementación en América Latina a 25 años de su aprobación*. Dinamarca: Copenhague.
- Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama). (2016). *Ibama suspende licenciamento de São Luiz do Tapajós*. 26 de abril de 2016. Brasil: Brasília. Recuperado en https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2016/ibama-suspende-licenciamento-de-sao-luiz-do-tapajos, el 4 de diciembre de 2020.
- _____ . (2016a). *Ibama arquiva licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós, no Pará*. 5 de agosto de 2016. Brasil: Brasília. Recuperado en https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2016/ibama-arquiva-licenciamento-da-uhe-sao-luiz-do-tapajos-no-para, el 3 de diciembre de 2020.
- Instituto Acende. (2012). *Povos Indígenas e o setor elétrico*. Boletim Energia. Ano 2012, n.4.
- Instituto Socioambiental. (2013). *Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira 2013*. Brasil: São Paulo. Recuperado en https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/mineracao2013_v6.pdf, el 10 de agosto de 2020.
- _____ . (sin fecha). *El Convenio 169 de la OIT no Brasil*. Recuperado en https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/index9c1e.html?q=convencao-169-da-oit-no-brasil, el 2 de diciembre de 2020.
- _____ . (sin fecha a). *Reunião de Indígenas com Gilberto Carvalho*. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=zj1Pc6yAP0Q>, el 3 de diciembre de 2020.
- Gandra, A. (2014). *Tierras indígenas ganan planes de gestión territorial y ambiental en la Amazonia*. Agencia Brasil. Brasil: Rio de Janeiro. 2 de octubre de 2020. Recuperado en <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/node/931389?amp>, el 3 de diciembre de 2020.
- Gobierno de México. (sin fecha). *En Oaxaca el Registro Agrario Nacional ha generado 800,000 documentos agrarios*. Consultado en <https://www.gob.mx/ran/articulos/en-oaxaca-el-registro-agrario-nacional-ha-generado-800-000-documentos-agrarios?idiom=es>, el 30 de noviembre de 2020.
- Godoy, Torres-Mazuera, Mendiburu. (sin fecha). *La jurisdicción agraria y los derechos*

humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México. Fundación para el Debido Proceso.

- Grandin, G. (2006). *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*, Nueva York: Metropolitan Books.
- Grupioni, L.D.B. (2017). *Protocolos de Consulta: Elaboração Indígenas do Direito de Consulta no Brasil. Povos Indígenas no Brasil, 2011-2016*. Instituto Socioambiental. Brasil: São Paulo, pp. 83-85. Recuperado en <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/2017-PIB-Protocolos-de-consulta-Elabora%C3%A7%C3%B5es-ind%C3%ADgenas-do-direito-de-consulta-Luis-Grupioni.pdf>.
- Hardt, M. y Negri, A. (2011). *Commonwealth: El proyecto de una revolución común*. 2ª. Edición. España: Madrid. Ediciones Akal, S.A.
- _____ (2012). *Imperio*. 2ª. Edición. Argentina: Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Harvey, D. (2007). *El nuevo imperialismo*. España: Madrid, Ediciones Akal S.A.
- Holloway, J. (2017). *El debate sobre la derivación del estado. Una reflexión reminiscente*. En Estado y Capital: El debate alemán sobre la derivación del Estado. Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (coord.). 1ª ed. Argentina: Buenos Aires, pp. 39-46
- Holloway, J. y Picciotto, S. (2017): *Hacia una teoría materialista del estado*. En Estado y Capital: El debate alemán sobre la derivación del Estado. Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (coord.). 1ª ed. Argentina: Buenos Aires, pp. 81-126
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (Inpi). (2020). *Reforma Indígena, un acto de elemental justicia social, afirman expertos en Foro Convocado por el Gobierno de México*. México, Ciudad de México. Recuperado en <https://www.gob.mx/inpi/articulos/reforma-indigena-un-acto-de-elemental-justicia-social-afirman-expertos-en-foro-convocado-por-el-gobierno-de-mexico?idiom=es>, el 23 de septiembre de 2020.
- _____ (2019). *Pueblos indígenas y afroamericano entregan al presidente López Obrador resolutivos para la reforma indígena*. México: Ciudad de México, 9 de agosto de 2019. Recuperado en <https://www.gob.mx/inpi/articulos/el-presidente-lopez-obrador-refrenda-la-prioridad-del-gobierno-de-mexico-de-atender-a-los-pueblos-indigenas-y-afroamericano>.
- _____ (sin fecha). *Consulta a los pueblos indígenas*. Recuperado en http://www.inpi.gob.mx/transparencia/gobmxinpi/participacion/documentos/consulta_pueblos_indigenas.pdf.
- Inpi y Secretaría de Gobernación (2019). *Consulta libre, previa e informada para la reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano – Principios y Criterios para la reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano*. México: Ciudad de México. Recuperado en <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/INPI-principios-y-criterios-para-la-reforma-constitucional.pdf>.
- Jiménez, A. (2019). *Inician actividades de la Consulta Indígena en Unión Hidalgo*. 15 de junio de 2019. Corta Mortaja. México: Unión Hidalgo. Consultado en <http://cortamortaja.com.mx/el-istmo/8935-inician-actividades-de-la-consulta-indigena-en-union-hidalgo>.
- Laboratorio Nacional de Energía Renovable (RNER). (2004). *Atlas de recursos eólicos del Estado de Oaxaca. Gobierno de los Estados Unidos*. Estados Unidos: Washington. <https://www.nrel.gov/docs/fy04osti/35575.pdf>.

- La Coperacha. (2019). *Se realiza etapa deliberativa sin llevar a cabo la informativa, señalan pueblos y organizaciones de Oaxaca y Veracruz*. 16 de julio de 2019. México: Ciudad de México. Recuperado en <https://lacoperacha.org.mx/rechazan-consulta-reforma-constitucional-sobre-derechos-pueblos-indigenas>.
- Land Matrix. (2019). *Efectos Sociales y Ambientales de las Grandes Transacciones de Tierra en América Latina*. Argentina: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fundapaz.
- Ley de Consulta previa, Libre e Informada para los Pueblos Indígenas y Afromexicano, por parte del Congreso del Estado de Oaxaca. (2020). Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca de Juárez, Oaxaca, México. Periódico Oficial número 8 Cuarta Sección del 22 de febrero del 2020. Recuperado en [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afromex_edo_Oax_\(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afromex_edo_Oax_(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020).pdf), el 3 de diciembre de 2020.
- Ley de la Industria Eléctrica. (2020). El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación de 11 de agosto de 2014. Recuperado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_061120.pdf, el 3 de diciembre de 2020.
- Lima, L.G.B. (2019). *A questão agraria dos povos indígenas: uma breve historia das políticas indigenistas no Brasil*. Revista Humanidades e Inovação, v.6, n.17, pp. 174 - 188.
- Lindner, J. (2020). *Em reunião com investidores, Mourão defende indígena "mais integrado" à sociedade*. GZH Economia. 10 de julio de 2020. Brasil: São Paulo. Recuperado en <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2020/07/em-reuniao-com-investidores-mourao-defende-indigena-mais-integrado-a-sociedade-ckcg3ta8g000q01hl81fkbyle.html>, el 20 de agosto de 2020.
- Mann, Michael. (1997). *Has globalization Ended the rise and fall of the Nation-State?* Review of International Political Economy. 4(3), pp. 472-796.
- Manifiesto Munduruku. (sin fecha). Recuperado en http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/manifesto_munduruku_audiencia_publica_desculpas_uhes_set_2017.pdf, el 2 de diciembre de 2020.
- Manzo, D. (2019). *Reanudan consulta indígena en Unión Hidalgo sobre nuevo parque eólico*. Página 3. 24 de marzo de 2019. México: Unión Hidalgo. Recuperado en <https://pagina3.mx/2019/03/reanudan-consulta-indigena-en-union-hidalgo-sobre-nuevo-parque-eolico/>.
- Mariátegui, J. C. (2010). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Perú: Lima. Recuperado en <https://www.marxists.org/espanol/mariateg/1928/7ensayos/index.htm>.
- Martínez, F.R (2019). *Propietarios de Unión Hidalgo piden trato justo a eólicas. Imparcial del Istmo*. México: Juchitán de Zaragoza. 21 de octubre de 2019. Consulta en <https://imparcialoaxaca.mx/istmo/366652/proprietarios-de-predios-en-union-hidalgo-piden-trato-justo-a-eolicas>.
- Martínez, E. y Rivas, R.G. (2019). *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: informe sobre la implementación del Derecho a la Consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*. Fundación para el Debido Proceso, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundar y Centro de Análisis e Investigaciones. México: Ciudad de México.
- Mendes Pereira, J. M.; Sauer, S. (2006). *História e legado da reforma agraria de*

- mercado no Brasil*. En *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma de mercado*. Coord.: Sauer, S. y Mendes Pereira, J.M. 1ª Ed. Brasil: São Paulo, Expressão Popular, pp. 171-204.
- Meré, D. (sin fecha). *Urge Ley de Consulta Indígena en energía*. Zócalo. México: Saltillo (Coahuila). Recuperado en <https://www.zocalo.com.mx/reforma/detail/urge-ley-de-consulta-indigena-en-energia>.
 - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasil: Brasília, novembro de 1995. Recuperado en www.bresserpereira.org.br/papers/1997/95-reformaDosAnos90.pdf, el 27 de abril de 2020.
 - Ministério de Minas e Energia. (2014). *MME revoga portaria que definia diretrizes do leilão da UHE São Luiz do Tapajós*. 16 de septiembre de 2014. Recuperado en http://www.mme.gov.br/web/guest/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9IcdBICN/content/mme-revoga-portaria-que-definia-diretrizes-do-leilao-da-uhe-sao-luiz-do-tapajos/pop_up?_101_INSTANCE_pdAS9IcdBICN_viewMode=print&_101_INSTANCE_pdAS9IcdBICN_languageId=pt_BR, el 2 de diciembre de 2020.
 - Ministério do Meio Ambiente. (2011). *Levantamento da Ictiofauna, caracterização genética e da fauna parasitária da Bacia Hidrográfica do Rio Tapajós*. Brasil: Brasília. Recuperado en https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/proj_apoiados/resumo_projeto_313.pdf, el 3 de diciembre de 2020.
 - Ministério Público Federal de Brasil. (2016). *O projeto da Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós e as violações aos direitos do povo indígena Munduruku*. 15 de marzo de 2016. Brasil: Altamira. Recuperado en <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/violacoes-direitos-povo-indigena-munduruku>, el 3 de diciembre de 2020.
 - _____ . (2011). *Índios Kayabi e Munduruku anunciam que vão resistir contra usinas no Teles Pires*. 5 de diciembre de 2011. Recuperado en <https://terrasindigenas.org.br/noticia/108998>, el 3 de diciembre de 2020.
 - Minuto de la Primera Jornada informativa en el marco de la fase informativa de la Consulta Previa, Libre e Informada a la comunidad indígena Zapoteca de Unión Hidalgo sobre la construcción y Operación de la Central Eólica Gunaa Sicarú. (2019). Sener. México: Unión Hidalgo. 02 de diciembre de 2019.
 - Miranda, F. (2019). *Congreso construye ley de consulta a pueblos indígenas “de arriba hacia abajo”*: DDHPO. México: Oaxaca. El Universal – Estatal Oaxaca. 10 de diciembre de 2019.
 - Montanari, I. (2012). Impacto do PPTAL na demarcação de terras indígenas na Amazônia Legal. *Textos&Debates*, n.22, p. 119-143, jul./dic. 2012. Brasil: Boa Vista.
 - Mundo Minero. (2019). *Francisco Quiroga, Subsecretario de Minería, en entrevista para Mundo Minero*. 16 de agosto de 2019. México: Ciudad de México. Consultado en <https://www.facebook.com/watch/?v=2424112137866347>.
 - Naciones Unidas. (2018). *Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos - Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado en https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/estandares_dh/docs_estandares_dh/Mecanismo_Pueblos_Indgenas_Naciones_Unidas_informe_consentimiento_2018.pdf, el 2 de diciembre de 2020.
 - Navarro, M. L. (2012). *Las luchas socioambientales en México como una expresión del antagonismo entre lo común y el despojo múltiple*. En *OSAL*, Buenos Aires: Clacso,

año XIII, n° 32, noviembre, pp. 149-171.

- Network in Solidarity with the People of Guatemala (Nisgua). (2011). *Comunidades rechazan iniciativa por normar las consultas comunitarias*. 1 de marzo de 2011. Recuperado en <https://nisgua.org/comunidades-rechazan-iniciativa-por-normar-las-consultas-comunitarias>.
- NVI Noticias (2020). *Interesa a CCE ley de consulta indígena y afroamericana*. 10 de agosto de 2020. Recuperado en <https://www.nvinoticias.com/nota/159525/interesa-cce-ley-de-consulta-indigena-y-afroamericana>.
- _____. (2019a). *Reinician proceso de consulta en Unión Hidalgo*. 24 de noviembre de 2019. México: Unión Hidalgo. Recuperado en <https://www.nvinoticias.com/nota/131490/reinician-proceso-de-consulta-en-union-hidalgo?fbclid=IwAR1Pg8Qf9RbYiJXnecfBRDSZrx2y3xsrWKN15M9RCUQ8X8IH9H7oJ3lC3zY>.
- _____. (2019b). *Entre fricciones preparan Consulta Indígena en Unión Hidalgo*. 17 de junio de 2019. México: Unión Hidalgo. Recuperado en <https://www.nvinoticias.com/nota/118649/entre-fricciones-preparan-consulta-indigena-en-union-hidalgo>.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). (2015). *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión*. Consultado en <http://extractivismo.com/wp-content/uploads/2016/07/ConflictosMinerosAmericaLatinaOCMAL.pdf>, el 30 de noviembre de 2020.
- Observatorio de Protocolos Comunitarios. (sin fecha). *Protocolos Autónomos de Consulta e Consentimiento Prévio, Libre e Informado*. Centro de Investigación y Extensión en Derecho Socioambiental. Recuperado en <http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolos>, el 3 de diciembre de 2020.
- Oliveira, R. (2016). *A ambição dos pariwat: consulta previa e conflito sociambiental*. Tesis de maestría. Brasil: Pará. Universidad Federal do Pará, Instituto de Ciencias Jurídicas.
- _____. (2018). *Poderá la Consulta previa ser emancipatória?* En Revista de debate da Fase: Proposta. 2018, Año 42, n.128. Brasil: Rio de Janeiro, pp. 44-47.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Perú: Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____. (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm.160) – Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. Recuperado en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf, el 6 de abril de 2020.
- _____. (2011). *El Convenio 169 de la OIT: pueblos indígenas e inclusión social*. Recuperado en http://www.oit.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS_178820/lang--es/index.htm, el 6 de abril de 2020.
- _____. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: un guía sobre el Convenio n.169 de la OIT*. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo
- _____. (sin fecha). *História da OIT*. Consultado en <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>, el 30 de noviembre de 2020.

- Orozco, A. (2019). *Suspenden asamblea pro parque eólico en Unión Hidalgo*. NVI Noticias. 4 de julio de 2019. México: Juchitán de Zaragoza. Consultado en <https://www.nvinoticias.com/nota/113996/suspenden-asamblea-pro-parque-eolico-en-union-hidalgo>
- Padilla, G. y Mitchell, N.J.R. (2016). *Consulta, territorios indios e información: manual de uso múltiple*. 1ª edición. México: Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad.
- Palmquist, H. (2016). *O governo que age como a sucuri e a resistência dos Munduruku às barragens no Tapajós*. En Ocekadi – Hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na bacia do Tapajós. Org.: Alarcon, D.F.; Millikan, B. y Torres, M. Brasília, DF: *International Rivers Brasil*; Santarém, Pará: Programa de Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Oeste do Pará, pp. 339-370.
- Palomino, M.A.H. (2015). *Histórico de los debates - Los trabajos preparatorios del Convenio no. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Editado por la Fundación Konrad Adenauer (Kas), programa regional de participación política indígena en América Latina. Perú: Lima.
- Parada, G.V. (2020). *Apuran proceso de consulta indígena, termina fase informativa en tiempo record*. 18 de marzo de 2020. Esta Mañana – periodismo libre. México: Unión Hidalgo. Recuperado en <http://estamañana.com/apuran-proceso-de-consulta-indigena-termina-fase-informativa-en-tiempo-record>.
- Petras, J. (2001). *Imperio con imperialismo*. Estudios Latinoamericanos, Nueva Epoca, Universidad Autónoma de México, vol.8, n°16, jul.-dic, 2001. México: Ciudad de México. Recuperado en <http://www.journals.unam.mx/index.php/rel/article/view/52420/46660>, el 6 de diciembre de 2020.
- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável e a implementação de hidrelétricas estruturantes. (2018). Banco Mundial, BID, Ministério de Minas e Energia. Brasil: Brasília, 2018. Recuperado en <http://www.mme.gov.br/documents/36144/471801/Produto+2.pdf/ae7cae03-c9c3-5183-7e8e-c29eccf8889a>.
- Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). (2012). Presidência da República. Brasil: Brasília. 5 de junio de 2012. Recuperada en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm, el 15 de julio de 2020.
- Portaria 303. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 17 de julio de 2012. Recuperado en <https://normasapa.com/como-citar-referenciar-una-ley-usando-normas-apa>.
- Presidência da República. (2013). *Esclarecimentos sobre a consulta aos Munduruku e a invasão de Belo Monte*. Brasil, Brasília. Recuperado en <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2013/05/06-05-2013-esclarecimentos-sobre-a-consulta-aos-munduruku-e-a-invasao-de-belo-monte>, el 3 de diciembre de 2020.
- Prizibiszki, C. (2020). *Mineração em terras indígenas: a proposta do governo Bolsonaro em 10 perguntas e respostas*. O Eco. 9 de febrero de 2020. Recuperado en <https://www.oeco.org.br/reportagens/mineracao-em-terras-indigenas-a-proposta-do-governo-bolsonaro-em-10-perguntas-e-respostas>, el 2 de julio de 2020.
- Pro 169. (sin fecha). *La historia de los Convenios de la OIT sobre pueblos indígenas - Lee Swepston, Ex-asesor de Derechos Humanos de la OIT*. Recuperado en <http://pro169.org/html/es>, el 2 de diciembre de 2020.

- Proceso de Articulación y Diálogo Internacional (PAD). (2018). *Situação atual do Brasil em relação à regulamentação dos processos consultivos da Convenção 169 da OIT*. Recuperado en http://www.pad.org.br/wp-content/uploads/2018/12/diagram_02_web_06.pdf, el 2 de diciembre de 2018.
- Procuradoria Geral do Estado do Pará. (2020). *Grupo de Trabalho discute plano estadual de consultas prévias a povos tradicionais*. Brasil: Belém. 20 de febrero de 2020. Recuperado en <http://www.pge.pa.gov.br/noticia/grupo-de-trabalho-discute-plano-estadual-de-consultas-pr%C3%A9vias-povos-tradicionais>, el 20 de agosto de 2020.
- Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Prodesc). (15 de julio de 2020). *Webinar: Impactos de la transición energética: Una mirada desde la Defensa Integral*. Recuperado en <https://www.facebook.com/prodesc.ac/videos/283400976245300>
- _____. (2018). Ficha Unión Hidalgo, Oaxaca. Procesos en el Tribunal Unitario Agrario Del Distrito 22 en Tuxtepec Oaxaca. Marzo, 2018
- _____. (2017). *10 años de construir justicia social*. México: Ciudad de México.
- Prodesc, Poder, ECCHR, OCDE, Watch OCDE (2019). *Mexican NGO Prodesc and indigenous human rights defenders announce their withdrawal from specific instance procedure before French National Contact Point against EDF Group and its subsidiaries*. 20 de julio de 2019. México: Ciudad de México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1999). Informe de Desarrollo humano. Estados Unidos: New York.
- Programa para el Desarrollo de Istmo de Tehuantepec, 2020-2024. (2020). Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 4 de agosto de 2020. Recuperado en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5597712&fecha=04/08/2020, el 2 de septiembre de 2020.
- Proyecto de Ley 191. (2020). Poder Ejecutivo. Brasil: Brasília. 6 de febrero de 2020. Recuperado en <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>, el 2 de diciembre de 2020.
- Projeto Integrado de Proteção às Populações e terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) – Estudo de Avaliação. (2005). Brasil: Brasília. Recuperado en <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/3788>, el 2 de diciembre de 2020.
- Protocolo de Consulta Munduruku. (2014). Movimento Munduruku Ipereg Ayu, Associações: DA'UK, PUSURU, WUYXAXIMÃ, KEREPO e PAHYHYP. Recuperado en <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/01/munduruku-final-2.pdf>, en 1 de diciembre de 2020.
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Presidência de la República. Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación, 31 de octubre de 2014. Recuperado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo99692.html>, el 3 de diciembre de 2020.
- Razón de Hecho – Asamblea Comunitaria en el marco de la fase de acuerdos previos del procedimiento de Consulta Previa, Libre e Informada sobre la constitución y operación del proyecto Central Eólico Gunaá Sicarú (2018). México: Unión Hidalgo. 11 de abril de 2018, Sener.
- _____. (2018a). México Unión Hidalgo. 11 de abril de 2018. Sener.

- Rea Granados, S.A. (2015). *Derecho a la Consulta y la participación de los pueblos indígenas, la experiencia constitucional en los casos de México y Chile*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre, 2015,
- Rede de Cooperación Alternativa (RCA). (2013). *Gestão territorial e ambiental em terras indígenas na Amazônia brasileira: os percursos da Rede de Cooperação Alternativa*. Brasil: São Paulo. Iepé.
- Rede de Cooperación Alternativa (RCA) y Due Process of Law Foundation (DPLF). (2016). *Estados Unidos: Washington; Brasil: São Paulo. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. Recuperado en http://www.dplf.org/sites/default/files/direito_a_consultaprevia_no_brasil_dplf-rca-3.pdf, el 2 de diciembre de 2020.
- Reporteros Hoy. (2017). *Falta de una Ley de Consulta Indígena pone en riesgo proyecto eólico en Dzilam Bravo*. México: Yucatán. 28 de junio de 2017. Liga: <https://reporteroshoy.mx/wp/falta-una-ley-consulta-indigena-pone-riesgo-proyecto-eolico-dzilam-bravo.html>.
- República. (sin fecha). *Carmen Moreno, directora de la oficina regional de la OIT*. Recuperado en https://www.youtube.com/watch?v=yijs_8bKc7o&feature=youtu.be, el 2 de diciembre de 2020.
- Reunión Comunitaria de Trabajo en el Marco de la Fase Acuerdos Previos de la Consulta Libre, Previa e informada a la Comunidad Indígena Zapoteca de Unión Hidalgo sobre la Construcción y Operación de la Central Eólica “Gunaa Scarú”. (2019). Sener. 15 de junio de 2019. México: Unión Hidalgo.
- Reuters. (2020). *Estudos sobre hidrelétricas no Tapajós têm prazo prorrogado até 2021 pela Aneel*. Brasil: São Paulo. 25 de mayo de 2020. Recuperado en <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN23122N-OBRBS>, el 3 de diciembre de 2020.
- _____. (2018). *Morena va por reforma a la Ley Minera, piden consultar a comunidades indígenas*. México: Ciudad de México. 20 de noviembre de 2018. Recuperado en <https://www.economiahoy.mx/empresas-eAm-mexico/noticias/9532969/11/18/Morena-va-por-reforma-a-la-Ley-Minera-piden-consultar-a-comunidades-indigenas.html>.
- Rivera, M. M. G. (2000). *El derecho indígena en el marco de la negociación del Ejército Nacional de Liberación Nacional y el Gobierno Federal*. En *Antropología Política – Enfoques Contemporáneos*. Coord. Gaona, H.T. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México: Ciudad de México, pp. 457-482. 2ª Edición.
- Robinson, W. (2015). *América Latina y el capitalismo global: una perspectiva crítica de la globalización*. 1ª Edición español, Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- _____. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo Global: Producción, Clase y Estado en un mundo transnacional*. Bogotá: Colombia. Ediciones Desde Abajo.
- Rodas, M.M. (2016). *Consulta previa a los pueblos indígenas*. Revista Cultura de la Legalidad, n. 11, octubre 2016 – marzo 2017, pp. 221-236. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.20318/economia.2016.3289>.
- Rodríguez-Piñeda, L. (2004). *La OIT y los pueblos indígenas en el derecho internacional - del colonialismo al multiculturalismo: del colonialismo al multiculturalismo*. Trace 46, Diciembre/2004, pp. 59-81, CEMCA, México. Recuperado en www.cemca.org.mx.
- _____. (2009). *Las agresiones del desarrollo: pueblos indígenas, normas internacionales e industrias extractivas Relaciones Internacionales*, núm. 11, junio de

2009 GERI – UAM.

- Rush, A. (2003). *La teoría posmoderna del Imperio (Hardt & Negri)*. En Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía. Clacso, pp. 285-303. Recuperado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100603010657/19rush.pdf>
- Santos, B.S. (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. Ed.: Santos, B.S y Garavito, C.A.R. Anthropos: México: UAM- Cuajimalpa, pp. 31-60.
- Sauer, S. (2005). *Violação dos direitos humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense*. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos.
- Secretaría de Energía (Sener). (2012). *Prospectiva del sector eléctrico 2012–2026*, México, Secretaría de Energía. Recuperado en http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2012/PSE_2012_2026.pdf, el 15 de marzo del 2020.
- Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). 28 de julio de 2019. Oficio n. SGPA/DGIRA/DG/05797. México: Ciudad de México.
- Silva, L.A.L. (2017). *Consulta Prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir*. Tesis doctoral. Pontifícia Universidad Católica do Paraná. Brasil: Paraná.
- Svampa, M. (2012). *Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina*. En OSAL, Buenos Aires: CLACSO, año XIII, n° 32, noviembre, pp. 16-38.
- The Nature Conservancy (TNC). (2018). *Tapajós 3D: actores económicos atuantes en la cuenca y potencial aplicación del Blueprint*. Tetreault, D. (2013). *La megaminería en México. Reformas estructurales y resistências*. Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales N.º 14, septiembre 2013, pp. 214-231. México: Guadalajara.
- Usaid. (2009). *Estudio del Potencial de Exportación de Energía Eólica de México a los Estados Unidos*. Gobierno de los Estados Unidos. Estados Unidos: Washington, marzo de 2009.
- Valente, R. (2019). *Grupo do governo articula revisão de consulta a índios sobre grandes obras*. Folha de S.Paulo. 4 de octubre de 2019. Brasil: São Paulo. Recuperado en <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/grupo-do-governo-articula-revisao-de-consulta-a-indios-sobre-grandes-obras.shtml>, el 2 de diciembre de 2020.
- Vargas, M.G. (2020). *Gobierno de AMLO trabaja en reforma constitucional para reconocimiento pleno de pueblos indígenas*. Infobae. 10 de agosto de 2020. Recuperado en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/10/gobierno-de-amlo-trabaja-en-reforma-constitucional-para-reconocimiento-pleno-de-pueblos-indigenas>.
- Vilela, P.R. (2020). *Bolsonaro anuncia PL que regulamenta exploração de terras indígenas*. Agencia Brasil. 5 de febrero de 2020. Brasil: Brasília. Recuperado en <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-02/bolsonaro-envia-projeto-que-regulamenta-exploracao-de-terras-indigenas>, el 25 de julio de 2020.
- Wallerstein, I. (2007). *Universalismo Europeo: el discurso del poder*. México: Siglo XXI.
- _____. (2005). *Análisis del sistema-mundo: una introducción*. México: Siglo XXI.
- _____. (2002). *Globalización o era de transición – Una perspectiva de larga*

duración de la trayectoria del sistema-mundo. México: Nueva Época, n.1.

- _____ (1996). *El moderno sistema mundial - La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Vol. 1. México: Siglo XXI.
- _____ (1995). *La estructura interestatal del sistema-mundo moderno*. México: Secuencia-Nueva Época, n°32, may-agos, pp.143-166.
- Wenzel, F. (2020). “*Queremos provas da diminuição do desmatamento no Brasi*”, *cobra investidor*. Dom Total. 18 de julio de 2020. Recuperado en <https://domtotal.com/noticia/1460136/2020/07/queremos-provas-da-diminuicao-do-desmatamento-no-brasil-cobra-investidor>, el 20 de agosto de 2020.
- World Wildlife Fund (WWF). (2018). *Mineração na Amazônia Legal e áreas protegidas*. Recuperado en https://www.nacab.org.br/wp-content/uploads/2019/11/mineracao_na_amazonia_legal-e-areas-protegidas-relatorio-wwf.pdf, el 1 de agosto de 2020.
- Worley Parsons – Resources & Energy. (Sin fecha). *Estudio do Componente Indígena – Hidroelétrica São Luiz do Tapajós*. Recuperado en http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidreletricas/S%C3%A3o%20Luiz%20do%20Tapaj%C3%B3s/EIA_RIMA/Z_Anexo%20Ger/22_Volume_22_ECI/ECI%20vers%C3%A3o%20final%20revisada%2020140908_.pdf, el 3 de diciembre de 2020.

Anexo 1

1. Brasil: los indígenas y la tierra

La cuestión agraria en Brasil, enmarcada por la extrema concentración de la propiedad de la tierra y por el intento de apagar la existencia indígena, remonta a esta época, a la colonización de los portugueses y la estructuración territorial llevada a cabo por ellos en la tierra que hoy es llamada Brasil.

Los orígenes de esta concentración se fundamentan históricamente en, por lo menos, dos herramientas jurídicas. Una de ellas fueron las llamadas “sesmarias”, grandes extensiones de tierra que eran concedidas por Portugal a los ‘elegidos’ de la Corona Portuguesa para ocupar el nuevo territorio. La otra fue la Ley de Tierras de 1850, establecida después de la independencia de Brasil, que condicionó el acceso a las tierras a su compra, o sea, las tierras solamente podrían ser adquiridas por compra y venta, en un contexto de reconfiguración del capitalismo mundial, enmarcado por la hegemonía de la Inglaterra, resultado de la revolución industrial. La lógica era de que el uso de la tierra en todo el mundo debería estar cada vez más integrado al avance de la economía industrial en expansión.

Lo que se observa en la historiografía de la cuestión agraria brasileña es que el sistema de concentración de tierras en Brasil se gestó en los periodos colonial e imperial, continuó en la República, en el periodo del Régimen Militar, con la

redemocratización y permanece hasta hoy, sin ninguna reforma agraria, y con pocos programas estatales que intentaron alguna división de tierras. Es cierto que el país pasó por importantes transformaciones, como por el proceso de industrialización y urbanización, pero en el campo la lógica de concentración de tierras y grandes propiedades privadas continúa prácticamente la misma.

En lo que respecta a los indígenas, llevaron a cabo diferentes estrategias para sobrevivir a este proceso de exterminio de sus territorios y de sus modos de vida. Y lo han logrado sobrevivir. Muchos pueblos fueron considerados extintos por el gobierno brasileño. Muchos sí fueron exterminados, pero muchos de ellos - como los Tupinambá, uno de los primeros en tener contacto con los portugueses, justamente por habitar el nordeste brasileño, por donde inició la invasión portuguesa – simplemente fueron decretados arbitrariamente por el gobierno federal como extintos, sin serlo, lo que facilitaba la invasión de sus territorios.

Solamente en el siglo XX los pueblos tuvieron algún tipo de garantía de posesión sobre sus tierras, dentro de los marcos del Estado de Derecho, a partir de la posibilidad de la demarcación de sus territorios por el gobierno federal. Sin embargo, en general, “los indios, negros y mestizos fueron brutaemente insertados en el proceso productivo colonial como meros instrumentos de trabajo, sin ningún respeto y consideración a sus modos de vida, usos y costumbres. Sus sistemas (...) de producción fueron sobrepuestos, cuando no destruidos” (Bauer, 1998, p. 159), pasando por largos siglos de despojo de sus territorios⁹¹.

1.1. Configuración histórica de la problemática en Brasil

En Brasil, la política colonial de los portugueses para el ‘nuevo’ territorio no se fundamentó inicialmente en la explotación de metales como el oro y la plata – descubiertos solamente 200 años después de su llegada a América. Tampoco encontró un territorio densamente poblado y con estructuras socioeconómicas como las que encontraron los españoles en México, por ejemplo, haciendo que los indígenas fueran forzados a pagar tributos. En los primeros 30 años de la llegada europea, los portugueses explotaron madera, especialmente o *pau-brasil*, y ejercieron más bien la vigilancia, y no una ocupación efectiva, de la costa del territorio.

La colonización del territorio tuvo inicio solamente después que los portugueses

⁹¹ En el Anexo 1 de este trabajo abordamos con más detalles este proceso a lo largo de los siglos en Brasil.

perdieron el dominio del comercio con las Indias frente a los holandeses. Eso provocó la decadencia de Portugal y una enorme migración de portugueses hacia la colonia. Además, potencias como Francia e Inglaterra representaban una amenaza a la posesión de las tierras ya que estaban emprendiendo expediciones en el nuevo territorio. Los holandeses lograrán establecerse por algunos años en el nordeste brasileño, en lo que hoy se denomina el estado de Pernambuco, hasta que fueron expulsados. Así que la Corona Portuguesa se vio obligada a establecer una ocupación del territorio más efectiva, que produjera lucro y que, de cierta forma, protegiera el territorio.

Entonces la costa brasileña fue dividida en doce “capitanías hereditarias”, grandes extensiones de tierras que fueron donadas por la Corona Portuguesa, generalmente a nobles portugueses, responsables por el establecimiento de la ocupación del territorio. Es decir, estas personas – los donatarios - eran los representantes del rey en el nuevo territorio. Tenían la obligación de generar impuestos para Portugal, desarrollar las tierras; a cambio estas tierras y su administración serían pasadas automáticamente a sus hijos.

Sin embargo, se consideró este sistema poco exitoso. La Corona consideraba el sistema de “capitanías hereditarias” demasiado descentralizado. El objetivo era centralizar la administración para obtener más control sobre el territorio. Se creó entonces en 1548 el “sistema de gobernadores generales” que duró cerca de tres siglos. El gobernador, elegido por la Corona, tenía poderes sobre todo el territorio colonial.

La posesión de la tierra era concedida a través de las llamadas “sesmarias”⁹². Eran grandes extensiones de tierras repartidas a los llamados “sesmeiros” - hombres libres que deberían tornar la tierra productiva, proteger el territorio, bajo obediencia a la Corona y bajo la condición de pagar impuestos. Las “sesmarias” van a garantizar las grandes plantaciones para abastecer el mercado europeo. En un primero momento fue la *plantation* azucarera, en el nordeste brasileño. Para trabajar la tierra, la mano de obra era esclava, indígena y africana. La “ley das Sesmarias”, de 1530, estuvo en vigor hasta la independencia de Brasil y fue la herramienta jurídica que viabilizó a lo largo de la colonización la creación de las grandes propiedades de tierras.

De acuerdo con la ley, las extensiones de tierras serían entregadas “a todo y cualquier portugués, independiente de su posición social, desde que fuera cristiano”

⁹² La “sesmaria” fue un recurso jurídico de Portugal utilizado en la ocupación del propio territorio portugués en Europa para la ocupación de regiones fronterizas durante la guerra con Castela. Las tierras eran donadas a portugueses para la producción agrícola. Si los “sesmeiros” dejaban de producir las tierras regresaban a la Corona portuguesa.

(Bauer, 1998, p. 152). Era posible “una única persona recibir varias ‘sesmarias’, requiriendo tierras para sí, para miembros de su familia y parientes distante y también para sus hijos todavía no nacidos. Esta práctica favoreció el surgimiento de enormes sesmarias” (Bauer, 1998, p. 152), lo que hacía de los “sesmeiros” señores de enormes porciones de tierra, cuya producción estuvo direccionada principalmente al mercado europeo.

Eso no “permitió al país la formación de una sociedad con una economía agraria cerrada y autárquica, constituida de pequeños productores” (Bauer, 1998, p. 153). De acuerdo con el autor, “pequeños y medios productores, propietarios de sus propios medios de producción, disponiendo de parcelas de tierras cedidas por señores feudales y en las cuales producían de forma autosuficiente, pero permaneciendo en la dependencia y a ellos subordinados (...) jamás existió en el país” (Bauer, 1998, p. 153).

Es importante observar que el régimen de “sesmarias” se constituía por donaciones de títulos de concesión de tierra por la Corona para los colonos. La premisa era la ocupación de la tierra por el trabajo. Así que las tierras eran de la Corona, incluyendo las ocupadas por los pueblos indígenas. “En esta concepción de propiedad de la tierra fueron desconsideradas las ocupaciones hechas por los pueblos indígenas que tenían otra relación con la tierra y la agricultura” (Lima, 2019, 178).

Por otro lado existía el régimen de “aldeamentos misionarios”, organizados por los jesuitas, una política de la Corona hacia los indígenas. “Los ‘aldeamentos’ consistían en reunir a los indígenas de diversas etnias con el objetivo de evangelizarlos y de proporcionar, de cierta forma, protección contra las acciones de los colonos” (Lima, 2019, p. 176). Entonces, se trababa un conflicto entre colonos y jesuitas. Pero los jesuitas también utilizaban a los indígenas para trabajar en sus plantaciones, además de los trabajos en los “aldeamentos”. Lima relata que era muy común que los indígenas abandonaran los “aldeamentos” y retornaran a los bosques.

El trabajo de la iglesia era ejercer una fuerte presión ideológica a fin de que los indígenas se tornaran cristianos y trabajadores al molde del hombre occidental, sin embargo “eso solamente sería posible si estos pueblos abandonasen sus trazos culturales, tarea difícil de ser alcanzada [completamente] como muestra la historia de resistencia de los pueblos indígenas” (Lima, 2019, p. 176).

Delante de los conflictos, entre iglesia y colonos, la Corona establece la primera legislación respecto a los indígenas, el “Alvará Régio”, de 1º de abril de 1680. Pero traía una contradicción, porque al mismo tiempo que reconocía la posesión de los indígenas

sobre sus tierras, “concedía el derecho a los religiosos y a la Corona a declarar guerra justa a los indígenas (Lima, 2019, p. 176). La esclavitud indígena era, por lo tanto, justificada por las guerras justas, “que tuvieron su origen en la ley de derechos originarios de las guerras medievales (...) daban derecho a la Corona y a la iglesia de hacer guerras contras infieles paganos” (Lima, 2019, p. 175).

En esta lucha la iglesia fue ganando fuerza económica y política, “ya que los “aldeamentos” facilitaban la evangelización y auxiliaban en la ocupación territorial, además de dar a los religiosos el dominio de la mano de obra indígena” (Lima, 2019, p. 176). Eso incomodó a la Corona, de modo que los jesuitas fueron expulsados de la colonia a mediados del siglo XVII y sus tierras fueron confiscadas por la Corona. La expulsión fue una política llevada a cabo por el Marqués de Pombal, secretario de Estado del reinado de Don José I (1750-1777) y representante del despotismo ilustrado en Portugal. Bajo los preceptos del Iluminismo, su objetivo era separar el Estado de la religión y decretó la libertad de los indígenas. El Marqués instituyó el ‘Diretório do Índio’ “para establecer un programa de ‘civilización y de cultura’ de los indios” (Lima, 2019, p. 176). Con esta política “estaba prohibido el uso de la lengua nativa y los indígenas podían aprender solamente la lengua portuguesa. Había, en esta política, una clara intención de incluir a los indígenas en el sistema económico de la época” (Lima, 2019, p. 176), de modo que el objetivo era dar una unidad política a la colonia.

Pombal intentaba resolver la cuestión indígena “una vez que era considerada por la Corona un problema, sin que fuera utilizada la fuerza” (Lima, 2019, p. 176). Con la muerte de Don José I, Pombal pierde su posición en el reinado pero su modelo de colonización, es decir de integración de los indígenas a la sociedad colonial, no fue totalmente abolido, permaneciendo por lo menos hasta mediados del siglo XIX. Esta era la política de la Corona hacia los indígenas sin embargo, obviamente, no fue adoptada sin resistencias por parte de los pueblos.

En 1808 la familia real portuguesa huye a Brasil, en ocasión de la invasión francesa por Napoleón Bonaparte, a Portugal. En 1806 Francia declara el Bloqueo Continental contra Inglaterra y obliga a otras naciones a adherir al bloqueo. Pero Portugal era dependiente de Inglaterra, lo que imposibilita su adhesión. La salida de la Corona portuguesa fue huir para Brasil, transfiriendo la sede del reinado a la colonia. La vida de la colonia empieza a mudar. En 1822 hubo la declaración de la independencia por Don Pedro I, hijo del rey Don João VI, que regresó a Portugal, presionado por la nobleza portuguesa. Se abren los puertos al comercio de otras naciones además de

Portugal. El período entre 1822 y 1889, cuando hubo la proclamación de la República, es marcado por el período Imperial, organizado por una monarquía (por el propio hijo del rey de Portugal) y siendo gobernado por un emperador, con el poder transmitido de manera hereditaria.

En 1888 se declara la “Ley Aurea”, la cual prohíbe el trabajo esclavo negro. En este periodo se incentivó el “colonato”, el trabajo del inmigrante europeo que llegaba al Brasil para trabajar en las grandes haciendas de café y de caña en el régimen de trabajo libre y pagado. Sin embargo, se mantuvo la forma de producir en grandes propiedades, autorizando a “preservar y ampliar la economía históricamente direccionada para la exportación de mercancías tropicales para la Europa capitalista” (Lima, 2019, p. 177).

Con la independencia de Brasil, hubo una política direccionada a los indígenas, en el sentido de integrarlos a la sociedad vigente hasta la Proclamación de la República, en 1889. Con el reglamento imperial se crearon “aldeamentos” indígenas en todo el territorio y, con ellos, los cargos de “directores de los indios, directores de aldeas, misionarios, tesoreros, almojarifes y cirujanos. El director general de los indígenas para cada provincia era indicado por el Emperador. Ya los otros cargos eran de atribución del presidente de la provincia” (Lima, 2019, p. 177).

En una situación de expansión territorial, fue creado otro instrumento jurídico importante en la historia de Brasil, la llamada Ley de Tierras, en 1850, con el objetivo de legalizar el territorio nacional, concediendo la titulación de tierras privadas. Con la ley quedó totalmente revocado el régimen de “sesmarias”.

Consideraba todas las tierras “devolutas” (tierras del poder público sin destino o función) susceptibles de colonización. En este sentido la ley significó la usurpación de las tierras indígenas, “una vez que incorporaba las tierras de los indígenas que vivían dispersos y confundidos con la masa de la población” (Lima, 2019, p. 178) a las consideradas tierras “devolutas”. En este sentido, sostiene la autora, el Imperio había favorecido la presencia de gente ajena en los territorios de las aldeas, en siglos anteriores, y “utilizó el doble criterio de presencia de no indígena y de una aparente asimilación para usurpar las tierras indígenas” (Lima, 2019, p. 178). Además de los casos en que simplemente ignoraba la existencia de pueblos indígenas en los territorios.

De modo que, la Ley de Tierras dio “plena apertura para el Estado brasileño y los propietarios de tierras solicitasen el confisco de las tierras de los indígenas asimilados” (Lima, 2019, p. 178). A partir de la ley, “pasaron a existir las tierras de

dominio privado (las “sesmarias” tuvieron sus concesiones revalidadas y legitimada la posesión de los “sesmeiros”) y las tierras de dominio público (‘devolutas’)” (Lima, 2019, p. 178). Las tierras “devolutas” no serían más donadas, la ley permitió de allí en adelante solamente su venta.

Por lo tanto, a partir de una estructura agraria que remonta a las “sesmarias” fueron, con la Ley de la Tierra, legalizándose grandes latifundios cuyos dueños eran propietarios privados y empresarios que eran dueños de esclavos “y que, con la abolición de la esclavitud, continuaban la explotación de la fuerza de trabajo, pero ahora de hombres libres (...), la tierra pasa a ser una mercancía de negociación, transformándose en propiedad privada” (Lima, 2019, p. 178). Solo podrían obtenerla quienes tenían condiciones de comprarla.

Aquí abro un paréntesis para mencionar un importante fenómeno de la historia brasileña, generado con la configuración de la estructura agraria a partir de la Ley de Tierras, es la llamada ‘grilagem’⁹³, que permanece hasta nuestros días. Es la práctica de la apropiación ilegal de las tierras públicas, un factor importante para el proceso de concentración de tierras. De acuerdo con estudio realizado por Sauer (2005), con base en datos oficiales del gobierno federal, en 1999 existían aproximadamente 100 millones de hectáreas de territorio ilegalmente apropiado por particulares. Solamente en el estado do Pará, donde está el pueblo Munduruku, se estima que en 2001 existían 30 millones de hectáreas de tierras ‘griladas’. Tal práctica es un fraude e involucra, según el mismo estudio, falsificación de títulos y sus registros de compra y venta, invasión de tierras para derrumbe forestal y práctica de la ganadería, o aumento de áreas en documento de posesión. Muchas de estas prácticas son hechas en connivencia con funcionarios de los propios órganos de gobierno.

En la región norte del país (donde está la Amazonia) es donde “se verifica la mayor área media por propietario, alrededor de 69 mil hectáreas (...). En relación a los estados de la región norte, el estado del Pará es el que posee la mayor área media por propietarios, cerca de 88 mil hectáreas” (Sauer, 2005, p. 24). De acuerdo con el autor, solamente los tres mayores ‘grileiros’ (dueños de tierras ‘griladas’) del estado del Pará poseen juntos alrededor de 20 millones de hectáreas de tierras.

El Estado posee aún lo que es considerado el latifundio continuo más grande del

⁹³ El término ‘grilagem’ viene de ‘grilo’ (grillo en español). Los que practicaban fraude sobre las tierras públicas solían poner los documentos falsificados en una caja con grillos. El excremento del grillo daba a los papeles una apariencia amarillada, confiriéndoles un aspecto de antiguo y, por consecuencia, más verosímil. El término pasó a nominar entonces la práctica de apropiación ilegal de tierras públicas.

mundo. “Se trata de área perteneciente a las empresas *Rondon Projetos Ecológicos Ltda y Indústria, Comércio, Exportação e Navegação do Xingu Ltda*, con una extensión de 6 millones de hectáreas” (Sauer, 2005, p.27), en la región de la ciudad de *Altamira*, donde están los Munduruku. Una comisión parlamentaria del estado do Pará, instalada para investigar las tierras ‘griladas’, atestiguó que el latifundio fue constituido a base de la apropiación ilegal de tierras públicas. “Se puede afirmar que la ‘grilagem’ de tierras caminó juntamente con los sucesivos ciclos de ‘desarrollo’ de la región: minería, explotación de madera, ganadería y, más recientemente, la producción de soya” (Sauer, 2005, p.25). Por todo este contexto, entre 1994 y 2004, la Comisión Pastoral de la Tierra registró, solamente en el estado del Pará, 837 conflictos de tierras.

Cerrando paréntesis, así que con la Ley de Tierras, en lo que se refiere a los indígenas, hubo la negación al derecho originario de los pueblos sobre sus tierras. Solamente les concedieron los territorios de los “aldeamentos” y el Estado tenía la función de administrar a los indígenas y sus territorios, hasta que fueran incorporados a la ‘civilización’.

Así mismo, con el fin del Imperio y la proclamación de la República, en 1889, la situación de los pueblos no cambió. Los indígenas no fueron citados en la Constitución de 1891. De acuerdo con Lima (2019), se mantuvo el concepto de tierras “devolutas” formulado en la Ley de Tierras, “omitiendo del texto constitucional el legítimo derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras que habitan. De esta forma, las tierras indígenas, por ser consideradas “devolutas”, pertenecían al poder público y no a ellos” (Lima, 2019, p. 179).

Esta era la política del Estado y la sufrieron, en un primer momento y principalmente, los pueblos que estaban en la Costa brasileña y en su cercanía - sin que eso haya significado su desaparición, por el contrario, muchos sobrevivieron e incluso trabaron luchas al lado de los esclavos negros. Sin embargo, muchos pueblos, principalmente de la Amazonia, continuaban sus vidas en sus tierras, sin la interferencia del Estado o de la iglesia, hasta que a lo largo de los siglos la expansión territorial y los proyectos de desarrollo van alcanzando también estos pueblos, en mayor o menor medida, considerando que hasta hoy existen pueblos que viven totalmente aislados en la densa selva amazónica.

Debido a los conflictos en el campo, el Estado creó en 1910 el Servicio de Protección a los Indios (SPI), vinculado al Ministerio de la Agricultura, Industria y Comercio. Sus acciones estaban orientadas para “la satisfacción de los intereses

económicos y sociales dominantes, que usurpaban de los indígenas sus tierras y su fuerza de trabajo” (Lima, 2019, p.179). Su lógica era liberar territorio para los particulares y la integración los indígenas a la sociedad, reprimiendo “prácticas tradicionales e imponían una pedagogía que alteraba el sistema productivo indígena” (Lima, 2019, p. 179).

En 1930, con el gobierno populista y nacionalista de Getúlio Vargas, se emprendió, de forma más estructurada y sistémica, expediciones hacia regiones remotas del país, en donde el Estado todavía no había llegado o había llegado de forma muy débil. “Eran expediciones compuestas por grupos de científicos, médicos sanitaristas, fotógrafos, geógrafos (...). Abrirían la oportunidad y el profundo conocimiento del potencial de la naturaleza para extracción de minerales y otras posibilidades de explotación” (Lima, 2019, p. 180). En estos proyectos se incentivó la creación de villas agrícolas, poblados y ciudades en estas regiones. Con el avance de estas fronteras “los pueblos indígenas se quedaron en riesgo. Lo mismo que con las mediaciones y las acciones de pacificación, muchos grupos indígenas desaparecieron en todas las partes de Brasil” (Lima, 2019, p. 180).

El período del Régimen Militar (1964-1985) continuó la política de expansión desarrollista del territorio para el interior del país, principalmente hacia la Amazonia, y de exterminio de los pueblos indígenas. La Comisión de la Verdad para este período, instalada en el gobierno de Dilma Rousseff, logró comprobar que en relación a solamente diez etnias fueron muertos 8300 indígenas (se estima que este número es mucho más grande). La comisión relata genocidios, masacres, remociones forzadas, incendios de aldeas por órganos del propio gobierno, bombardeos con uso de napalm a aldeas indígenas por las Fuerzas Armadas brasileñas, esclavización de indígenas, creación de cárceles clandestinas, certificaciones falsas emitidas por órganos del gobierno de no existencia de pueblos indígenas, entre otras atrocidades.

Otra relatoría – el *Relatório Figueiredo* – realizada en la década de 1960 por los militares, pero que solamente se hizo público en 2013, investigó las atrocidades cometidas por el SPI contra los pueblos indígenas. El documento, de siete mil páginas, describe con detalles las crueldades cometidas. “Lo mas asustador es la afirmación de que los funcionarios del SPI se juntaron a los grandes propietarios de tierras para exterminar las tribus indígenas usando armas biológicas” (Lima, 2019, p. 182). El documento relata que fueron introducidos en territorios indígenas virus de la gripa, viruela, tuberculosis y sarampión.

Así que los militares resuelven extinguir en 1967 el SPI, creado en 1910, substituyéndolo por la Fundación Nacional del Indio (Funai), pero continuó, bajo los militares, con las mismas políticas del SPI, pauta da por la política de asimilación y de tutela hacia los pueblos. Es importante mencionar todavía que los militares ratificaron el Convenio 107 de la OIT, en 1965, el convenio que antecede el Convenio 169.

Con la aprobación del Estatuto del Indio en 1973, bajo la lógica de la asimilación, “se pasó a regular la situación jurídica de los indios y de las comunidades indígenas, legislando los derechos civiles y políticos, tierras, bienes, educación, cultura, salud etc. Por un lado, pretendían agregar los indios alrededor de puntos de atracción como (...) misiones religiosas. Por otro lado, el foco era alejarlos de áreas de interés estratégico (Lima, 2019, p. 182).

Así que, en medio de la década de 1970, todavía con el SPI, empiezan las primeras demarcaciones de tierras indígenas. Dentro de la lógica de asimilación, estas tierras eran generalmente de dimensiones insuficientes para la reproducción económica, social y cultural de los pueblos.

Existen casos muy particulares como el de los indígenas *Guarani* en la ciudad de São Paulo, la aldea *Tekoa Itakupe*. La tierra indígena fue homologada con una extensión de apenas 2 hectáreas. Con el proceso de urbanización, fue engullida por la metrópoli y hoy es una isla en medio de la ciudad, estando a solamente 40 minutos del centro de São Paulo. Los indígenas mantienen su lengua y hay casos de ancianos que no hablan el portugués y nunca han salido de sus tierras. Los indígenas, bajo fuerte presión inmobiliaria y amenazas, resisten a este aislamiento y luchan por la ampliación de su territorio.

La idea era que tuvieran básicamente un lugar para habitar y producir. De acuerdo con Baines (2001), “el objetivo era intentar transformar los indios en campesinos y localizarlos en núcleos agrícolas” (p. 35). Se buscaba la integración de los indígenas por medio del trabajo campesino. “La singularidad de este campesinado indígena sería el control colectivo sobre las tierras y la subordinación directa al Estado, siendo el indio tutelado por la Funai” (Baines, 2001, p. 35).

Anexo 2

1. México: los indígenas y la tierra

En México, el reconocimiento de los territorios de las comunidades originales y de sus bienes comunes permaneció vivo en los siglos de la Colonia y durante el proceso de concentración de tierras en latifundios. La noción de los bienes comunes, incluyendo la tierra, necesarios para la existencia de una comunidad indígena, “(...) sobrevivió en el derecho indiano y, [fue] negada en el contexto de las Constituciones liberales; resistió en la realidad de las rebeliones campesinas, las guerras indias (...), hasta reaparecer transfigurada como derecho a la tierra de los ejidos y de las comunidades” (Roux, 2005, p.16), con la Revolución Mexicana, en la Constitución de 1917. Con la reforma del artículo 27 de esta Constitución, en la década de 1990, pasa por un nuevo intento de ser desaparecida.

Esta persistencia a lo largo de siglos fue posible porque las comunidades indígenas crearon estrategias para sobrevivir y mantener sus modos de vida, “buscaron en el discurso moderno de los ayuntamientos y constituciones una manera de amparar sus derechos tradicionales [adoptando la máscara del ciudadano]; [lograron] limitar los intentos de las élites de transformar el campo a su antojo” (Roux, 2005, p.16).

Además de las diferentes formas de resistencia a la colonización por parte de las comunidades, la propia colonización española significó la incorporación de la organización de las comunidades indígenas en las estructuras coloniales. “Por supuesto ese proceso no dejó intactas las socialidades autóctonas. El mundo indígena fue cristalizado, castellanizado y obligado a adaptar sus antiguas formas de producción y cooperación comunal para fines que les eran ajenos” (Roux, 2005, p.67). Sin embargo, este proceso también produjo cambios en las estructuras coloniales de los españoles. “El resultado fue un híbrido en el que ambos, vencedores y vencidos, se transformaron” (Roux, 2005, p.67).

Sin duda muchos pueblos fueron exterminados durante el periodo colonial, pero la estrategia de colonización española se diferenció de la portuguesa que tenía el objetivo de desplazar a los pueblos a territorios que no interesaban a los portugueses o simplemente desaparecerlos. “Aquí la comunidad original fue disuelta, reconstituida e incorporada como reino – la nueva España (...), que tenía en la idea de un pacto de fidelidad-tutelaje entre el rey y sus súbditos – incluidos los indígenas” (Roux, 2005, p.118). Este pacto era también una forma de construir la legitimidad de la Corona.

Una de las estrategias de resistencia de los indígenas fue recrear antiguas identidades en la forma de los ‘pueblos’. Pueblo era “una figura jurídica propia del

derecho español con que la monarquía reconoció e incorporó a las comunidades indígenas” (Roux, 2005, p.68). Y fue bajo esta personalidad jurídica que la “Recopilación de Leyes de Indias (1680) ordenó el otorgamiento de tierras no enajenables a los pueblos” (Roux, 2005, p.68). La autora sostiene que en las reales cédulas de 1687, 1695 y 1713 reafirmaron “el reconocimiento jurídico de la existencia de los pueblos, así como su derecho a poseer y administrar tierras” (Roux, 2005, p.68). Además, los españoles crearon “una concesión mínima de tierras [llamada *exidos*] a los pueblos indígenas que comprendía ‘600 varas de medidas de la iglesia del pueblo a cada uno de los puntos cardinales’” (Roux, 2005, p.68). Los *exidos* eran igualmente una figura del derecho comunal español, así como eran las ‘*sesmarias*’ en Brasil, pero en este país las tierras eran concedidas a los portugueses, y a los indígenas les tocaba trabajarlas como esclavos o simplemente eran expulsados.

La garantía de las tierras fue fundamental para la organización política de los pueblos en México. Las antiguas formas de gobierno indígena fueran conservadas “a través de la apropiación de las estructuras políticas y jurisdiccionales locales, como cabildos y municipios (...). Los pueblos tenían sus propias reglas y autoridades, su propio código de moral pública y sus formas de entender y participar en política” (Roux, 2005, p.69). Uno de estos códigos es que “la autoridad en los pueblos indios va unida al prestigio social. Y éste se adquiere a lo largo de la vida mediante la demostración de la capacidad de servicio a la comunidad” (Roux, 2005, p.69), que se realiza por medio de los sistemas jerarquizados de cargos. El gobierno comunal se estructuraba (y se compone hasta hoy) por estos sistemas.

La forma de vida y la organización de los pueblos estaban arraigadas a la tierra. Sin embargo, la cuestión de la tierra iba más allá del ámbito de los pueblos. Se volvió a lo largo del siglo XIX, ya después de la independencia, determinante “de todas las relaciones y patrones de comportamiento en la sociedad. A lo largo del siglo XIX la tierra era el núcleo de los vínculos clientelares y tutelares tejidos en torno a los caudillos, de las relaciones entre éstos y de su relación con el poder central” (Roux, 2005, p.70). La dominación de la población venía de la propiedad de la tierra, por eso el tema fue cobrando cada vez más importancia política, como sostiene la autora. “Primero, porque en ella se cimentaron o tuvieron origen los poderes locales; segundo, porque fueron las contradicciones generadas por su posesión las que favorecieron las crisis periódicas del sistema” (Roux, 2005, pp.70-71).

Así que los embates entre el modo comunitario de organizarse y el modelo liberal que se buscaba implementar empiezan a agudizarse a partir del siglo XIX. Un embate entre una moral basada en la predominancia de la comunidad y un orden jurídico fundado en las garantías individuales⁹⁴. “Si para el modelo liberal la noción de bien común significaba garantías de seguridad a una sociedad atomizada, para los pueblos significaba autosuficiencia, conservación de la naturaleza y protección del patrimonio cultural heredado” (Roux, 2005, p.70).

Al largo del siglo XIX hubo una ruptura del pacto en que se había sostenido la unidad política en el período colonial, en lo cual había un reconocimiento jurídico de los pueblos y de sus tierras. Especialmente a partir de 1890, con Porfirio Díaz, hubo una dura ofensiva liberal y ‘modernizadora’, en la cual se buscó construir reglas ajenas a la organización y representaciones colectivas, abarcando “simultáneamente un proceso de reorganización estatal de la economía y un intento de cambiar el modo de dominación política” (Roux, 2005, p.88).

Díaz buscó realizar un proceso de reglamentación de los territorios y de la vida misma de aquella que se intentaba construir como la nación mexicana, bajo un orden jurídico liberal que se expandía por todo el mundo de acuerdo con una nueva racionalidad del mercado capitalista, propuesta por la potencia imperialista de la época, Inglaterra.

De modo que la modernización porfirista se propuso a consolidar una serie de cambios ya iniciados por Juárez, y uno de los puntos fundamentales fue la cuestión de la tierra. Díaz llevó a cabo la conclusión del “(...) proceso de regulación estatal de la economía y la delimitación estatal del espacio territorial (...), estableciendo al mismo tiempo los cimientos jurídicos para la organización definitiva de la propiedad privada moderna” (Roux, 2005, p.88). Promovió una política que afectaba directamente a las tierras de uso común. Una política de deslinde de terrenos baldíos⁹⁵, en cuya definición se incluían muchas veces tierras de propiedad comunal, “intentos de colonización de la frontera norte, la creación de un registro público de la propiedad (...), la regulación

⁹⁴ Los liberales buscaban substituir no solamente la moral basada en lo común de los pueblos, sino también los vínculos de tutela y de clientelismo que predominaba en la sociedad de la época.

⁹⁵ Sobre la ley de terrenos ‘baldíos’, así lo explica Roux: “La primera ley sobre terrenos ‘baldíos’ había sido dictada por el gobierno de Juárez el 22 de julio de 1863. La ley había definido como baldíos ‘los terrenos no destinados a uso público por autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos.’ La ley facultó a todo individuo a denunciar este tipo de terrenos y, previa investigación de su origen, a la adquisición de los terrenos así descubiertos” (Roux, 2005, p. 88. Nota pie de página).

jurídica de las posesiones agrarias mediante la expedición de títulos de propiedad” (Roux, 2005, p.88), generando un proceso de concentración de grandes propiedades de tierras y de proletarización de trabajadores rurales. Lo que hizo Díaz fue:

Invertir aquel principio – inaugurado en la colonia y conservado en el siglo XIX – que había hecho de la tierra y del subsuelo propiedad pública, promoviendo la transferencia de derechos a los particulares, la conversión de la tierra en mercancía, la libre circulación de propiedades agrarias, la apropiación privada del subsuelo y la apertura de sectores estratégicos de la economía nacional a inversiones de capitales locales y foráneos (Roux, 2005, p. 89).

Con la Ley de Baldíos, de 1894, se extendió aún más el proceso de fraccionamiento de los ejidos que todavía existían e incapacitó “a las ‘corporaciones civiles’ para poseer bienes raíces, negando con ello personalidad jurídica a los pueblos para defender judicialmente la posesión de sus tierras” (Roux, 2005, p. 96). La investigadora registra que en ningún momento de la historia de México hubo tantos mexicanos sin tierra. “Durante los años de la modernización porfirista 39 millones de hectáreas sin título de propiedad se transfirieron a manos privadas. En el proceso, algunas de las nuevas haciendas sometieron a su control a pueblos enteros (Roux, 2005, p. 96). Así que en 1910, citando a Katz⁹⁶, la autora registra que más del 95% de las aldeas comunales habían perdido sus tierras. Como veremos adelante, en este contexto Oaxaca fue una excepción.

Es cierto que las ofensivas liberales intentaron acabar con los *exidos* y con la figura de los pueblos, sin embargo no lograron “desarticular las viejas socialidades agrarias” (Roux, 2005, p. 176). Se generó un largo período de rebeliones agrarias - principalmente entre la independencia, cuyo proceso inicia en el año de 1810, hasta la Revolución Mexicana, en principios del siglo XX. Tal cantidad de revueltas no se registró, ni en los tres siglos de dominación colonial.

No es objetivo de este trabajo extenderse sobre la complejidad política que significó la Revolución Mexicana, tampoco abundar sobre el complejo entramado de fuerzas y disputas de intereses involucrados en este momento histórico. Nos interesa observar que la tierra fue, así como todo el siglo XIX, el “problema en torno al cual se definieron las diversas fuerzas políticas y las distintas fases de la revolución. Además,

⁹⁶ Friedrich Katz. La servidumbre agraria en México en la época porfiriana. Era, México, 1984, p. 13.

en último término, de la resolución del problema agrario dependió el restablecimiento de un orden estatal estable y legítimo” (Roux, 2005, p. 102).

En el nuevo contexto de revolución, había una imposibilidad de retornar a la realidad de las comunidades antes de la colonización, o a la realidad de las comunidades durante el período colonial, ya que el contexto mexicano, y mundial, era dominado por la racionalidad capitalista. Tampoco se podría ignorar el reclamo de las clases ‘subalternas’ por la restitución de las tierras. La solución fue “una mediación estatal: incorporar el derecho a la tierra como elemento constitutivo del nuevo orden jurídico. El ejido fue la figura constitucional de esta mediación” (Roux, 2005, p. 113).

Es decir, se creó la llamada propiedad social, compuesta por ejidos y comunidades agrarias. “La tierra se convirtió en un elemento constitutivo del derecho público y la incorporación a ese orden, en un requisito para acceder al reparto agrario” (Roux, 2005, p. 113). Eso significó un proceso de federalización de los bienes comunales y privados. Si, por un lado:

(...) Hubo desmantelamiento de enormes latifundios controlados por hacendados con un ejercicio de poder soberano similar al de un pequeño gobierno local. También reconfiguró territorios étnicos que se habían logrado mantener con cierta cohesión y autonomía y que hasta mediados de siglo XIX habían sido gobernados por cabildos o autoridades indígenas de pueblos de indios con personalidad jurídica y control legal sobre sus tierras (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p. 12).

De modo que todas las tierras deberían estar bajo una reglamentación del Estado, sea tierra de propiedad social, privada o pública. Una vez más, los pueblos tuvieron que adaptar su modo de vida a la forma jurídica propuesta por el Estado⁹⁷, como veremos adelante con las formas de tenencia de la tierra.

Es interesante observar que para fundamentar el derecho del campesino sobre las tierras y el propio reconocimiento jurídico de los pueblos, el modelo a que se recurrió para dibujar la Constitución de 1917 fue el modelo jurídico español⁹⁸, que fundamentó las directrices de la colonia, y no los presupuestos de la doctrina liberal, que estuvieron en vigor en los años que siguieron a la independencia. “El pacto constitucional de 1917

⁹⁷ “A diferencia de las demandas zapatistas inscritas en el Plan de Ayala que exigían acceso a la tierra, pero sobre todo una verdadera autonomía política para los municipios basada en el control colectivo de la tierra y los recursos, el ejido y la comunidad significaron la creación de una nueva forma de propiedad y comunidad política con un órgano de gobernanza (asamblea ejidal o de bienes comunales) independiente del ayuntamiento” (Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu, sin fecha, p. 12).

⁹⁸ La influencia del derecho español es tanto que en determinadas partes del texto Constitucional se menciona la Corona española. Así cita Roux (2005) la exposición de motivos del artículo 27: “La nación, como antiguamente el rey, tiene derecho pleno sobre tierras y aguas, solo reconoce u otorga a particulares el dominio directo y en las mismas condiciones que en la época colonial” (p. 114).

había confirmado que, para realizarse, el capitalismo mexicano debía adaptarse a reglas de mando-obediencia que pasaban por el reconocimiento de derechos de las clases subalternas, incluido el derecho campesino a la tierra” (Roux, 2005, p. 176).

Los campesinos también se respaldaron en parámetros de la sociedad colonial en el intento de garantizar sus territorios durante el período de la revolución. La colonia había otorgado personalidad jurídica a las comunidades agrarias, entonces “serían justamente esos títulos de propiedad los que expusieron los pueblos durante el ciclo de violencia agraria del siglo XIX y en los que se ampararon los campesinos sureños durante la revolución para fundamentar la legitimidad de su insubordinación armada” (Roux, 2005, p. 127).

Obviamente entre la constitución jurídica de un nuevo orden y el cumplimiento de sus reglas en la realidad, como el reparto de las tierras, existía un abismo. Para el cumplimiento de la Constitución, o por lo menos de parte de ella, fueron necesarias mucha organización y movilización campesina, incluso la continuidad de la lucha armada en muchas partes del territorio mexicano.

No nos cabe rescatar con detalles la complejidad de esta historia, sin embargo, fueron casi 80 años de lucha por el reparto agrario. La tierra era propiedad de la nación, entonces cabía “al grupo gobernante expropiarla y efectuar repartos” (Roux, 2005, p; 180). De modo que, a lo largo de todas estas décadas, el reparto de la tierra ocurrió con mayor o menor intensidad, dependiendo de la política establecida por los gobiernos y de la intensidad de la lucha de los pueblos. Estos momentos se mezclaron con la difusión de relaciones mercantiles en el campo, bajo el discurso de ‘modernización agraria’.

En este contexto complejo, lo cierto es que a lo largo del siglo XX el ejido se “conservó en medio de la difusión de las relaciones mercantiles y salariales en la ciudad y el campo. (...) fue una de las formas en que se preservaron las antiguas socialidades comunitarias del mundo agrario mexicano” (Roux, 2005, p. 217). Estas tierras no eran “portadoras de valor de cambio, ni mercancías, eran no vendibles, no rentables, (...) significaron también (...) un cerco a la mercantilización de la tierra” (Roux, 2005, p. 217). Además, los sujetos agrarios no eran sujetos individuales - los ejidatarios o los comuneros -, sino la asamblea general era, y continúa siendo, la máxima autoridad en estos pueblos⁹⁹.

⁹⁹ El trabajo de Godoy, Torres-Mazuera y Mendiburu (sin fecha) observa una contradicción en el seno de las comunidades y ejidos, en lo que respecta a su forma de propiedad. Así lo explican: La contradicción está en la “propuesta liberal de propiedad individual vs una perspectiva comunitaria que asociaba el trabajo agrícola y el acceso

Sin embargo, en 1992, con la reforma del artículo 27 de la Constitución, hay una ruptura del pacto social revolucionario, que expresa el fin del reparto agrario, además abre la posibilidad de que las propiedades sociales entren en el mercado de tierras. Más adelante analizaremos los efectos que ha tenido esta apertura.

2. El caso de Oaxaca

El proceso de colonización española y las reformas liberales no lograron destruir las comunidades indígenas en Oaxaca. En el Estado “los procesos de explotación y dominación coloniales se sustentaron en mecanismos que a la vez que garantizaron la extracción de excedentes económicos, la acumulación de riqueza por parte de los europeos (...) no destruyeron a la comunidad” (Bailón, 1999, p. 4). La comunidad más bien “continuó siendo la propietaria de la tierra y mantuvo espacios relativos de autonomía política frente a la administración y a los grupos españoles” (Bailón, 1999, p. 4).

En un primer momento de la colonización, los españoles estaban interesados en la explotación de las minas, actividad que no era el centro de la dominación económica y política en Oaxaca. “Cuando los españoles empezaron a dar mayor importancia a las actividades alejadas de la hidalguía de la conquista, los indios habían conseguido el reconocimiento de la corona a sus posesiones¹⁰⁰” (Bailón, 1999, p. 35).

Obviamente la dominación trajo impactos en las comunidades oaxaqueñas pero de alguna forma lograron “reorganizarse, encontraron un equilibrio y reconstituyeron la identidad dentro del propio contexto de dominación” (Bailón, 1999, p. 39), siguiendo la lógica descrita por Roux en el contexto nacional. La estructura de cargos, por ejemplo,

a la tierra, con la vida familiar y con pertenencia a la comunidad. Esta contradicción es evidente cuando observamos que el ejido y la comunidad son una forma de propiedad corporativa siendo el titular de derecho, el conjunto de ejidatarios o comuneros constituidos en asamblea, aunque se encuentra fraccionada y asignada individualmente en unidades de dotación. El certificado del “derecho agrario” asignado por el gobierno mexicano (Secretaría de la Reforma Agraria) a cada ejidatario o comunero, validaba el derecho a una unidad de dotación que en teoría debía ser de la misma proporción para todos los integrantes de la corporación. Esta unidad de dotación podía significar en la práctica diferentes derechos sobre tierras parceladas, tierras de agostadero y a un solar urbano, de acuerdo a los diferentes recursos existentes en ejidos y comunidades” (p. 8).

¹⁰⁰ Corres, citando a William Taylor (Landlords and Peasants in Colonial Oaxaca. Stanford, Stanford University Press), señala cuatro factores que contribuyeron al predominio indio sobre la tenencia de la tierra: “1.La organicidad y cerrazón interna de las comunidades, que les permitió capacidad de resistencia para sostener litigios agrarios – a veces muy largos. 2.Los favores del Estado español que permitieron, mediante el reconocimiento de los patrimonios agrarios primitivos de los pueblos y el otorgamiento de mercedes para la explotación agrícola y ganadera, el control de los pueblos de la tierra a cambio de tributo y la sujeción al rey. 3.El otorgamiento a los pueblos, una vez reconocida su existencia como súbditos, del derecho a disponer de formas locales de representación política: sus justicias legales; 4.El poco interés inicial del conquistador en apropiarse de las tierras” (Corres, 1999, p.35, nota de pie de pagina).

que existe hasta hoy en la mayoría de los pueblos oaxaqueños, tiene su origen en el periodo de dominación española y estaba “encaminada a reforzar la reproducción de la sociedad india” (Bailón, 1999, p. 40), en un contexto de dominación.

Bailón sostiene que la base de la explotación económica en Oaxaca, la grana cochinilla (se extrae un tinte de la cochinilla, insecto que se alimenta de nopal), contribuyó para que las comunidades mantuvieran sus territorios. El tinte llegó a ganar fundamental importancia en la economía colonial, quedándose atrás solamente de los metales preciosos. Oaxaca era la principal región colonial productora y la base de la producción era la actividad campesina. “El indio y su familia cultivaban en pequeñas parcelas el nopal y sembraban y cosechaban anualmente el insecto. Una fracción de la grana era para pagar los tributos de las comunidades, otra aparte para los repartimientos forzados” (Bailón, 1999, p. 40). Es decir, la propia organización de las comunidades indígenas oaxaqueñas fue utilizada como base de la explotación económica colonial, lo que permitió que no hubiera cambios radicales en la estructura agraria de estos pueblos.

En este proceso, el autor sostiene que los pueblos acabaron, a lo largo de los siglos, aprendiendo a “defenderse mediante el propio sistema legal creado por los españoles” (Bailón, 1999, p. 51), a mantener sus territorios y ciertos espacios de autonomía. Y cuando eso no era posible les restaban las rebeliones y los motines, o simplemente dejaban de abastecer de alimentos a la ciudad. Es decir, internamente las comunidades mantenían sus modos de reproducción de la vida y externamente encontraban formas de articularse con el sistema colonial y se rebelaron cuando su modo de vida estaba en juego.

Justamente por haber mantenido, en la mayoría de los casos, sus tierras y una autonomía relativa para reproducir su modo de vida, Bailón sostiene que “en Oaxaca no hubo una insurrección general en los albores de la independencia (...) solamente algunos alzamientos aislados (Bailón, 1999, p. 121).

Tal vez una de las grandes amenazas a los pueblos vino con la independencia de México, con las reformas modernizantes, inspiradas en los Estados Unidos, en Francia. “Algunas de las primeras medidas de los gobiernos federales se encaminaban a igualar ante la ley a todos los ciudadanos y a combatir instituciones coloniales. Esto afecta las corporaciones comunitarias, que habían dispuesto de muchos recursos legales de protección y apelación para mantener sus posesiones y formas de vida como, por ejemplo, las repúblicas indias” (Bailón, 1999, p. 122).

Sin embargo, en Oaxaca, por lo menos en términos legislativos, “las

aspiraciones federales no prosperaron mucho. Por ejemplo, recién lograda la independencia en la ley orgánica del estado de Oaxaca de 1824, se reconocían las particularidades de la organización que heredaba el nuevo estado del periodo colonial” (Bailón, 1999, p. 123). Pero en la práctica, los pueblos tuvieron que recomponer sus relaciones con las nuevas fuerzas dominantes. “Se pierden territorios en zonas muy ricas como Tuxtepec, el Istmo, la costa, los valles, y la cañada, pero conservan otros. Los bosques de las montañas interiores permanecen inalterables” (Bailón, 1999, p.99).

Con la Revolución mexicana, Oaxaca sigue en la misma lógica. “Mientras en otros estados los pueblos habían perdido sus posesiones en manos de hacendados y empresarios, los pueblos de Oaxaca seguían siendo los principales poseedores de tierra” (Bailón, 1999, p.140). Interesante observar los datos sobre número de comunidades en Oaxaca:

Si para 1844 Juan B. Carriedo contabilizaba 939 pueblos en el estado, y para 1858 se hablaba de que se componía de 943, en 1891 el propio gobierno registraba la existencia de 1092 centros con autoridad propia. Estos representaban casi la cuarta parte de los municipios que existían en todo México, los que se calculaban en alrededor de 5 mil (Bailón, 1999, p. 148).

Otro dato importante para tener una idea de la autonomía de los pueblos en Oaxaca es la relación de pueblos que vivían en las haciendas antes de la Revolución mexicana. El autor sostiene que, en 1910:

(...) existían 13 mil pueblos libres en México, 57 mil estaban controlados por la vida de las haciendas. En algunos estados del país, sin embargo, los pueblos tenían cierta autonomía. Se calcula que solo 32.5% de los pueblos de Tlaxcala radicaba en terrenos de hacendados; 24% de los de Veracruz y Morelos; casi 21% de los de Hidalgo; 20% de los de Puebla; 17% de los de México; y la cifra baja a 14.5% en el caso del estado de Oaxaca (Bailón, 1999, p.155).

Oaxaca, en las vísperas de la Revolución, poseía el menor porcentaje de pueblos que vivían bajo el mando de un hacendado, además las “extensiones hacendarías de Oaxaca cubrían 745 883 hectáreas, 8.1% del territorio de la entidad. La tierra restante, más de 90% de una extensión total de alrededor de 9 500 000 hectáreas, seguía en manos de campesinos” (Bailón, 1999, p.155). Los pueblos de Oaxaca, considerando la multiplicidad de diferencias entre ellos, lograron de alguna forma mantenerse, justamente por actualizar la doble característica que sostuvieron desde el período colonial:

En su articulación interna, los pueblos seguían con sus sistemas y mecanismos de autoridad tradicional. En sus relaciones externas, se sometieron a la autoridad del jefe político, cabeza de playa de una administración regional que, como hemos

visto, se venía desarrollando desde la colonia. Los ciudadanos de los pueblos votaron, directamente o mediante sus autoridades municipales, por los candidatos de gobierno, pero el sistema de dominio regional porfirista tuvo que respetar los mecanismos políticos internos de los municipios (Bailón, 1999, p.155).

En el proceso de la reforma agraria, hasta mediados de la década de 1980, 58% del territorio de Oaxaca había recibido titulación de bienes comunales, lo que significa 5 445 718 hectáreas, siendo “77% de la superficie que recibió alguna acción agraria. (...) A estas cifras, habría que sumarle cerca de 2 000 000 de hectáreas sin resolución por causa de disputas de límites, por lo que la presencia comunal es todavía mayor” (Bailón, 1999, p.188).

En las últimas décadas, diversos aspectos referentes al modo de organización de los pueblos han sido incorporados en el marco jurídico del estado de Oaxaca, con fuerte presión de los pueblos. Un ejemplo es la forma como los pueblos eligen sus autoridades. Cerca de 80% de los 517 municipios oaxaqueños son regidos por usos y costumbres. Así hay una distinción en el Estado de los municipios que eligen sus autoridades por usos y costumbres o por sistemas de partido. Las reformas constitucionales de 1995 y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, de 1998, permitieron el reconocimiento legal al procedimiento de elección por usos y costumbres. Se reconocen los usos y costumbres no solamente para elegir sus autoridades, sino como forma de organización de sus territorios, sin intervención del Estado. Así que se incorpora a la ley una realidad que existe y que se mantuvo por los pueblos por siglos en su cotidianidad.

Desde una perspectiva histórica, lo que se observa es que los pueblos de Oaxaca sí sufrieron, y todavía sufren, amenazas a sus territorios, a sus usos y costumbres. Tampoco romantizamos sus formas de organización, entendemos que existen innumerables problemas como en cualquier organización o sociedad humana. Sin embargo es necesario reconocer que “se han recreado (...), han confrontado las formas de poder y dominio impuestos del exterior, se han adaptado a ellas incorporándolas a sus propias instituciones locales” (Bailón, 1999, p. 244), resultando en una configuración territorial peculiar cuando es comparada no solamente con otros estados de México, sino con toda Latinoamérica.