

Cochabamba

1 de septiembre de 2011

Derecho a la Consulta en Sudamérica Entre discurso y realidad

Carmen Beatriz Ruiz

Comunicadora social, miembro del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (La Paz, Bolivia).

¿Por qué el Derecho a la Consulta es un tema que aparece recurrentemente en muchos conflictos que enfrentan a poblaciones y organizaciones indígenas con empresas extractivas y con los gobiernos de sus países? Una mirada rápida a las agendas noticiosas de los países sudamericanos muestra con facilidad que los compromisos del discurso quedan muy lejos de la realidad.

El Derecho a la Consulta, mencionado inicialmente a secas y posteriormente como una consulta previa e informada corresponde al grupo de los denominados derechos colectivos y está intrínsecamente ligado a los pueblos indígenas como sujetos de derechos y a condiciones tales como territorio, autonomía y regulación de actividades de explotación de recursos naturales. Con esa concepción este Derecho se encuentra en las Constituciones de Bolivia y Ecuador y en leyes específicas, relacionadas o contenido por inferencia en la mayoría de los países de Sudamérica, los mismos que, por cierto, a su debido tiempo ratificaron el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la más reciente Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En términos generales, el contenido del Derecho a la consulta establece que ésta debe ser realizada de manera obligatoria, previa a la medida o actividad a desarrollar, con normas y procedimientos propios o procedimientos apropiados, a través de sus instituciones, de buena fe, concertada y correspondiendo al Estado respetarlo y garantizarlo. Este Derecho debiera aplicarse en medidas legislativas, administrativas, así como explotación de recursos naturales. Esto significa actividades hidrocarburíferas, mineras, proyectos de infraestructura; generalmente proyectos de gran envergadura y medidas legislativas que se prevé tendrán impacto directo sobre las condiciones de uno o más territorios y, por ende, sobre las poblaciones que los habitan.

Sin embargo, más allá de la letra, hay permanentes tensiones entre el ejercicio de derechos indígenas sobre sus territorios y la visión sobre desarrollo y los costos de propuestas y proyectos de los diversos gobiernos, prácticamente sin diferencias, pese a sus tendencias y a sus auto denominaciones políticas.



Algo de historia

Desde el inicio de la década de los años noventa se puede seguir la pista a un proceso de demanda, reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en la región, marcado profundamente por aspectos relativos al territorio. Puede decirse que ese proceso alcanzó su pico discursivo más alto ya promediando la primera década del año dos mil, con las Constituciones de Bolivia y Ecuador, notoriamente más inclusivas y definidas hacia el reconocimiento de una extensa carta de derechos específicos de los pueblos indígenas.

En Colombia ha sido la Corte Constitucional la encargada de establecer el Derecho a la consulta previa como obligación del Estado, basándose en el artículo sexto de la Ley 21 y de la Constitución de 1991 que marcó el inicio de una jurisprudencia garantista que le dio a la consulta la misma protección de la gozan los derechos fundamentales.

Dos antecedentes normativos fundamentales para el Derecho a la Consulta están en el Convenio 169 de la OIT, del año 1961 y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del año 2007. El primero establece en su artículo 6 que los gobiernos deberán 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.

La Declaración trata el tema al menos en tres artículos. En el artículo 18 establece que “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”. El artículo 19 dice que “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”. Mientras que el artículo 26 detalla que “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate”.

Como es evidente, según palabras del investigador alemán Frank Semper “La consulta no es un fin en sí mismo, sino que tiene por objeto asegurar la efectividad y la concreción de los derechos fundamentales a la integridad cultural, social y económica de la comunidad indígena y su subsistencia como grupo social. Al mismo tiempo sirve a la concreción o bien maximización de la autonomía indígena”.

En tiempo presente

En Bolivia en estas semanas resulta imposible referirse en términos generales al Derecho a la Consulta previa e informada sin mencionar el conflicto que es fuente de atención en todo el país, referido a la negativa de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) a que una carretera pase por el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). El pasado tres de junio el gobierno inició las obras de construcción de los tramos I y II de la carretera que, partiendo de Villa Tunari (departamento Cochabamba) debe llegar a la localidad de San Ignacio de Moxos (departamento Beni), atravesando el TIPNIS.

El 15 de agosto 500 indígenas iniciaron en Trinidad, capital del departamento del Beni la VIII Marcha Indígena de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía. La manifestación tiene una plataforma de 13 demandas, siendo la central la referida a la defensa del TIPNIS. Los marchistas, que a la fecha suman más de mil personas, prevén llegar a sede de gobierno en 35 días, en medio de un

desarrollo altamente controvertido por su negativa a entablar negociación con nadie más que no sea el Presidente del Estado, mientras que éste mantiene públicamente una posición definida y cerrada respecto a que la carretera debe hacerse “de todas maneras” y que quienes se oponen a ella “se están oponiendo al progreso”.

Perú, hace dos años, fue escenario de un encarnizado conflicto en la zona de la Amazonía, (Bagua, 2009), donde murieron 34 personas, entre policías e indígenas, tras las protestas en la selva contra unos decretos que éstos consideraban lesivos a sus derechos. Según un informe de la Defensoría del Pueblo de ese país, la ausencia del mecanismo de consulta es considerada por especialistas como uno de los factores desencadenantes de los conflictos sociales relacionados con temas ambientales que, en junio pasado, eran 118 de los 217 registrados por la misma institución.

Precisamente por eso el Congreso de Perú está debatiendo una **Ley de Consulta, sobre lo que** Alicia Abanto, jefa del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, opina que “será una herramienta para el diálogo, que permitirá que los diferentes sectores y niveles de gobierno puedan establecer marcos especializados para desarrollar procesos de conversación con los pueblos indígenas”.

Pero, como lo muestra la práctica en otros países de la región, una norma no es suficiente por sí misma si, al mismo tiempo “no se fortalecen las capacidades de las autoridades y funcionarios públicos en el diálogo intercultural. También será necesario fortalecer las capacidades del propio Estado para que cumpla la norma. Asimismo, la representatividad y la institucionalidad de los pueblos indígenas porque se van a requerir interlocutores que tengan la legitimidad de sus pueblos. Así, el diálogo que se consiga deberá tener un marco que haga viable los acuerdos y consensos, por eso será importante que a partir de los procesos de consulta que se den haya un análisis y un seguimiento de cuáles serán las lecciones y los aprendizajes para lograr un diálogo verdadero y no impuesto”. (www.losandes.com.pe)

Piedra de toque

No es novedad que los conflictos emergentes de la violación del Derecho a la Consulta provengan de la explotación de recursos naturales ubicados en territorios indígenas, como indica el peruano Ismael Vega “El extractivismo y la exportación de materias primas, constituye uno de los pilares que sustenta el crecimiento que el gobierno muestra en cuanto escenario puede. Esto encaja perfectamente con la estrategia de los gobiernos de la Unión Europea, muy preocupados por los intereses y las inversiones de las empresas transnacionales del viejo continente en la región Latinoamericana. (...) no hay que perder de vista que se sigue ofreciendo los territorios de los pueblos indígenas como si esta norma no le importara al gobierno, persiste la inseguridad jurídica por los decretos legislativos que aún no han sido derogados, no se ha tomado en cuenta la recomendación de la comisión de expertos de la OIT respecto a la suspensión de concesiones en los territorios indígenas y tampoco se han considerado muchas de las recomendaciones de las mesas de diálogo” (Ismael Vega Díaz, agosto 2011).

Unos cuantos ejemplos de situaciones que están ocurriendo ahora mismo, mientras ustedes leen estas páginas, en Bolivia, Perú, Brasil y Colombia, muestran que el Derecho a la Consulta es una norma sometida a presión como piedra de toque emblemática de la aspiración fundamental de los pueblos indígenas a decidir y a participar en las condiciones de desarrollo de sus territorios, tal como lo acaba de expresar la primera Cumbre Regional Amazónica de Organizaciones Indígenas, que reunió a grupos de nueve países, desde Bolivia hasta Surinam. Realizada en Manaus, Brasil, del 15 al 18 del pasado mes de agosto, fue organizada por la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y suscribió el Mandato de Manaus: Acción Indígena por la Vida, en el que denuncia “la hipocresía de las macropolíticas de la globalización neoliberal que profundizan la depredación y deforestación de los bosques bajo el manto de planes y proyectos supuestamente sustentables”.

En síntesis, no puede negarse que es un avance el que haya reconocimiento constitucional, respaldo de derecho internacional y legislación específica sobre el derecho a la consulta previa e informada a



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

los pueblos indígenas, así como jurisprudencia y antecedentes fácticos de procesos de derecho a la consulta.

Sin embargo, el derecho a la consulta previa y el cumplimiento de los requisitos ambientales son percibidos por el propio Estado como un obstáculo para las inversiones. Como lo expresó recientemente el indígena Pedro Nuny, miembro de la Asamblea Plurinacional de Bolivia “Se sigue negociando contratos para la explotación de hidrocarburos sin la adecuada consulta ni participación, omitiendo las propias leyes y con escasa transparencia y los procesos que inician las comunidades afectadas por acciones de la industria petrolera con frecuencia reciben respuestas que favorecen a las empresas”.

Frente a esa evidente tensión entre discursos y realidad, no cabe más que preguntarse si no es hora de ir, más allá de una disputa formal, al debate de fondo sobre la concepción de desarrollo que guía las acciones estatales y de otros sujetos económicos.