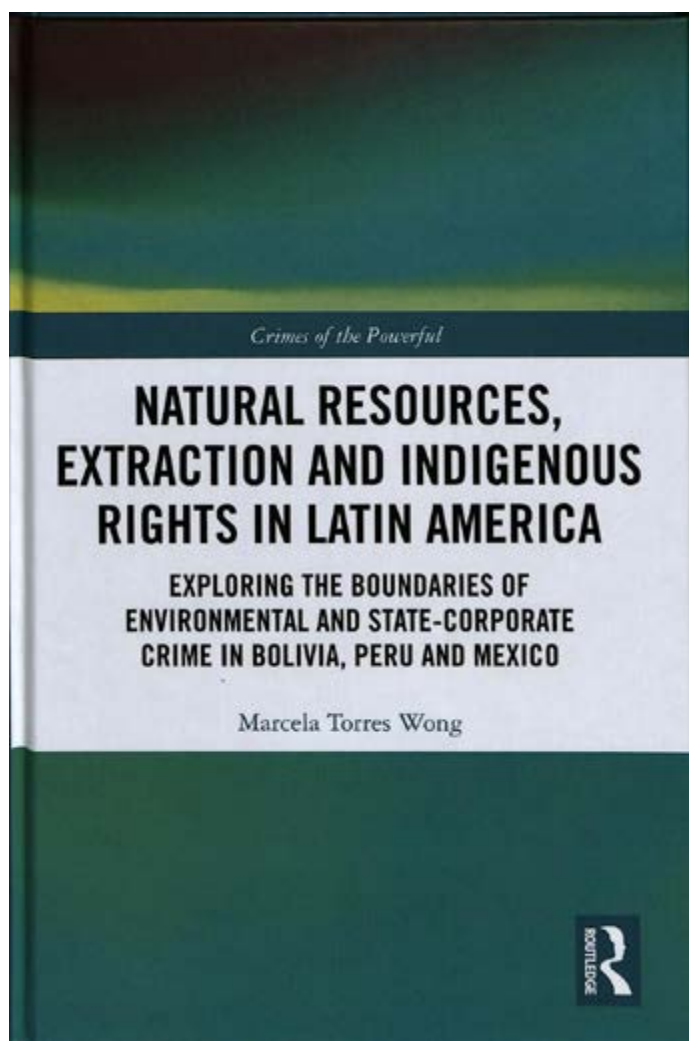


A diez años del «Baguazo»:

Una mirada crítica a la consulta previa

JORGE MOREL



Marcela Torres Wong. *Natural Resources, Extraction and Indigenous Rights in Latin America: Exploring the Boundaries of Environmental and State Corporate Crime in Bolivia, Peru and Mexico*. Londres: Routledge. 2018

Reseña de *Natural Resources, Extraction and Indigenous Rights in Latin America: Exploring the Boundaries of Environmental and State Corporate Crime in Bolivia, Peru and Mexico* de Marcela Torres Wong.

Después del «Baguazo», en junio de 2009, la consulta previa estuvo en el corazón del repertorio de posibles soluciones al desencuentro entre grupos indígenas e industrias extractivas en el Perú. Con la aprobación de la ley de consulta previa, a inicios del gobierno de Ollanta Humala, aparecía un mecanismo que prometía solucionar las desavenencias entre el sector extractivo y las comunidades donde las empresas se asentaban. La politóloga y antropóloga Marcela Torres — profesora de Flacso México— realiza una extensa revisión de la aplicación de diversos mecanismos de consulta en tres países: Bolivia, México y Perú. A través del método comparado y la elaboración de categorías que toman en consideración el poder político, el tipo de economía y la presencia de mecanismos de consulta, la autora introduce un abanico de casos para entender las formas en que redistribución económica, la protección al medio ambiente y el reconocimiento a los derechos indígenas sobre el territorio se alzan como potenciales resultados bajo tres marcos institucionales nacionales distintos.

El principal hallazgo de la autora es que la consulta, en todos los casos donde fue aplicada, se convirtió en un mecanismo de negociación de intereses económicos entre comunidades y empresa.

Revista Argumentos, Edición N° 1, Año 13, 2019. 65-67
 Instituto de Estudios Peruanos
 ISSN 2076-7722

En ningún caso se priorizó la protección del medio ambiente o la intangibilidad de los derechos indígenas sobre las tierras y los recursos. Estas negociaciones fueron interpretadas como «exitosas» por el Estado, empresas y comunidades, cuando los grupos indígenas más empoderados lograban réditos económicos (fue el caso de los achuar y quechua en Andoas, Loreto, de los Guaraní en el Chaco boliviano y los Yaqui en Sonora, México), independientemente de su impacto en otros temas. La aplicación de la consulta previa en estos contextos logró que los grupos indígenas proextractivistas, que contaban con importantes capacidades de influencia local, consigan rentabilizar para sí mismos acuerdos económicos favorables. A manera de contraste, Torres trabaja los casos de los Mositén en Bolivia y los Kukama Kukamiria y Capanahua en Perú como ejemplos de debilidad política interna, la cual impide una negociación en igualdad de condiciones con el Estado.

Más aún, en ninguno de los casos investigados por la autora, la consulta previa derivó en la prohibición de las industrias extractivas. Muy por el contrario, los únicos casos donde la actividad extractiva se prohibió, se dieron precisamente en aquellos territorios donde no se había aplicado ese mecanismo y donde los grupos indígenas eran políticamente poderosos en el ámbito local; es decir, contaban con organizaciones representativas que aplicaban mecanismos de deliberación y toma de decisiones colectivas. Asimismo, según la autora, estos grupos habían mostrado capacidad de gerenciar efectivamente los recursos del territorio «para el beneficio de las poblaciones» (son los casos de Chetilla en Perú, Challapata en Bolivia y Capulámpam de Méndez en México).

El marco analítico de Marcela Torres le permite diferenciar bien entre la agenda ambientalista, por un lado, y las varias agendas indígenas. Entre estas últimas, destacan distintas estrategias de relacionamiento con el Estado y el sector extractivo. Algunas ciertamente pasan por la confrontación, pero en muchas ocasiones aprovechan oportunidades para obtener réditos económicos, como el caso de los Guaraní en Bolivia. El uso instrumental del discurso ambientalista también está muy pre-

sente en las protestas con la intención de obtener más ganancias de la actividad extractiva.

Para la autora, el éxito de las organizaciones indígenas en obtener réditos económicos o prohibir las actividades extractivas depende —en buena medida— de la influencia política que manejan a nivel local. La ideología del gobierno (neoliberal en México y Perú o socialista en Bolivia), la influencia que ejercen las organizaciones indígenas sobre la política nacional o el alcance que el gobierno le otorga a la consulta previa no explicarían dicho éxito. Con este planteamiento, la autora se distancia de algunos de los principales estudios sobre los derechos indígenas en América Latina. Cabe anotar que la selección de casos de la autora ofrece un panorama diverso: a la influencia notable de los grupos indígenas en Bolivia se le une un escenario moderado en México (donde las organizaciones indígenas locales son poderosas) y uno incipiente en Perú.

Ahora bien, independiente de sus resultados, la consulta previa toma distintas formas, según el modelo de gobernanza de cada Estado. El caso de Bolivia es descrito por la autora como progresista (reconocimiento constitucional de la consulta previa, con veto indígena y alto número de consultas para proyectos mineros y de hidrocarburos); el de Perú como moderado (reconocimiento legal sin veto indígena, pero con un número no desdeñable de consultas) y el de México como conservador (de reciente implementación y con apenas dos consultas realizadas hasta 2016). Pese a estas diferencias, el extractivismo está en el corazón de las estrategias económicas de estos tres gobiernos. En todos los casos, la consulta previa otorga oportunidades a los gobiernos para crear divisiones dentro de los grupos indígenas asentados en un territorio a fin de expandir la influencia de las industrias extractivas. Además, la aplicación de la consulta previa es instrumentalizada por los gobiernos, los cuales eligen aplicarla en territorio donde saben que tiene posibilidades de negociar.

Las implicancias de la presencia y ausencia de la consulta previa llevan a paradojas de todo tipo, bien identificadas por la autora. Entre ellas, resalto cuatro. En primer lugar, Torres señala que —para

los intereses ambientalistas— resultaría más pertinente el apoyo a medidas de desarrollo social en los territorios que los aleje de la necesidad de incluir en su modelo de gobernanza a las industrias extractivas, antes que empujar una agenda de reivindicación de la consulta previa. En segundo lugar, otro hallazgo relevante es que ante la negativa de consulta previa, los grupos proextractivistas pueden llegar a detener proyectos por consideraciones ecológicas. En tercer lugar, la autora también confirma que el rol de las ONG suele ser menos fundamental para la movilización de las poblaciones de un territorio de lo que los defensores de las industrias extractivas suelen proclamar. Finalmente, la implementación de la consulta previa suele quebrar el *statu quo* interno de las comunidades, al generar divisiones entre los grupos indígenas consultados, entre aquellos que apoyan y cuestionan sus resultados.

Siguiendo la literatura de la «criminología verde», uno de los conceptos clave que maneja la autora es el «crimen estatal-corporativo» (*state corporate crime*) para definir la alianza de los Estados y las grandes empresas transnacionales contra los derechos indígenas y el medio ambiente. La lectura de los casos, no obstante, deja preguntas abiertas sobre hasta qué punto este marco teórico responde a las complejidades de los Estados latinoamericanos estudiados. Aquí hubiese sido interesante contar con una discusión más explícita con los argumentos del liberalismo extractivista (particularmente del peruano), para cuyos exponentes lo que prima es el escenario opuesto: los Estados suelen aplicar las leyes tributarias y medioambientales de forma draconiana entre las grandes empresas y, más bien, ser permisivos con la minería informal. La autora habla de «procedimientos de licencias laxos», «regulaciones flexibles» y «falta de *enforcement* de las regulaciones»; sin embargo, existe evidencia que los procedimientos de

aprobación de las exploraciones y explotaciones suelen tomar mucho más tiempo del deseado por el sector privado y llevarían a pensar que una conjunción «estatal corporativa» está alejada de la realidad. Tampoco aparecen en la narración de la autora brokers y abogados que median entre comunidades, la empresa y el Estado, los cuales —para el caso peruano— ha sido objeto de escrutinio público en conflictos recientes a propósito de actividades de extorsión contra las empresas mineras (Tía María en 2015 y Las Bambas en 2019). Finalmente, es interesante notar cómo en una localidad del estado de Oaxaca en México (Capulálpam de Méndez), el ecoturismo es planteado en oposición a la incursión de las actividades extractivas, línea de investigación que — pese a sus importantes implicancias para las causas ecologistas en otros contextos— no es desarrollada ampliamente en el texto. Hubiese sido interesante una reconstrucción detallada de cómo una población logra hacer suya una actividad que genera ingresos económicos evidentemente menores frente a la minería.

En conclusión, Marcela Torres ha escrito un libro que permite al lector peruano contextualizar la consulta previa a nivel comparado, poniendo énfasis en la importancia que supone para las organizaciones indígenas el contar con hegemonía política en un marco de gobernanza local donde son protagonistas efectivos. Al mostrar evidencia contraintuitiva, la autora contribuye a la desmitificación de las agendas que homogenizan lo indígena y que arbitrariamente lo vinculan a una agenda medioambiental (las cuales supuestamente se encontrarían a través del instrumento de la consulta previa). Junto a ello, retoma la importancia de la creación de economías alternativas al extractivismo viables en los territorios como estrategia para crear capacidades locales de organización que permitan la conservación de los territorios.