

Diálogos entre autores

Maiah Jaskoski y Marcela Torres Wong

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 y Nueva York, Routledge, 2019, 164 pp.

Por Maiah Jaskoski*

América Latina ha recibido una atención significativa en la investigación sobre la “consulta previa”, la norma según la cual el Estado debe consultar a las comunidades indígenas afectadas por nuevas medidas legislativas o administrativas. Las ratificaciones gubernamentales del Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, las constituciones, leyes y reglamentos nacionales en la región hacen referencia y detallan los procesos de consulta previa. La literatura sobre consulta previa ha criticado la implementación de la institución en América Latina, y particularmente en hidrocarburos y minería. Los estudios revelan una falta de compromiso genuino del Estado con las comunidades y sus intereses durante las consultas (Pellegrini y Ribera Arismendi, 2012; Schilling-Vacaflor y Flemmer, 2015; Merino 2018) y cómo los Estados han negado por completo la consulta previa a las comunidades (Eisenstadt y West, 2019; Leifsen *et al.*, 2017). Debido a la falta de representación ofrecida a los pueblos indígenas a través de la consulta previa, algunas comunidades se han desilusionado y se niegan a ser consultadas (Rodríguez-Garavito, 2011).

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, contribuye a esta literatura al abordar la importante pregunta

*Maiah Jaskoski es profesora, Department of Politics and International Affairs, Northern Arizona University. Raul H. Castro Social and Behavioral Sciences (65), oficina 208. Tel: 928 523 8605. Correo-e: Maiah.Jaskoski@nau.edu. ORCID: 0000-0002-7911-1138.

Recibido y aceptado para su publicación el 15 de noviembre de 2022.

de si la consulta previa ha impedido el desarrollo o generado compensación para comunidades impactadas, en Bolivia, México y Perú. Su novedoso diseño comparativo reúne casos de proyectos de hidrocarburos y minería que varían en términos de si se consultó a las comunidades o no. Al inicio, el libro arroja dudas sobre el potencial de la consulta previa para afectar los resultados de interés al revelar un fenómeno desconcertante: en todos los procesos de consulta previa completados en los tres países, las comunidades participantes tuvieron la oportunidad de expresar su oposición a la extracción, sin embargo, los aprobaron.¹ Los capítulos empíricos del libro explican la variación en las trayectorias de desarrollo y paquetes de compensación de once proyectos extractivos propuestos. El marco causal de Torres Wong se basa en dos variables clave: el apoyo de la comunidad a la extracción y la capacidad organizativa de las comunidades indígenas o su poder político en el nivel local. Dentro de la muestra del estudio, solo las comunidades poderosas y contrarias a la extracción bloquearon el desarrollo de los proyectos y lo hicieron sin ser consultadas. Las comunidades organizadas que favorecían el desarrollo de proyectos participaron en procesos de consulta previa y negociaron compensaciones. Las comunidades débiles no bloquearon proyectos ni aseguraron compensaciones.

Estas tendencias se mantienen en Bolivia, México y Perú a pesar de la variación transnacional en la ideología del gobierno, la influencia política general de los movimientos indígenas y el diseño de leyes y reglamentos de consulta previa (que se basaron en el Convenio 169 de la OIT ratificado previamente). El libro también emplea de manera efectiva comparaciones para descartar el argumento de que los aliados externos, y específicamente las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales internacionales, moldean el poder de la comunidad y las posiciones hacia la extracción.

El análisis se basa en una impresionante y profunda investigación de Torres Wong que incluyó trabajo de campo en once municipios indígenas. Los estudios de caso presentan detalles fascinantes sobre la coexistencia de estructuras de autoridad indígena local e instituciones políticas subnacionales (no indígenas). Como señala la autora, las conclusiones del estudio están limitadas por el hecho de que en ninguno de los países el Estado consultó a las comunidades antiextraccionistas (p. 151). El libro también carece de casos de comunidades poderosas que apoyaron la extracción pero que no fueron consultadas, sin considerar dos proyectos mineros no tratados en el texto, pero calificados como cancelados en una tabla resumen en el capítulo 4. Aparte de considerar el papel de las ONG, el estudio también podría haber evaluado otras explicaciones potencialmente prometedoras a nivel de proyecto,

¹Para explicar este patrón, Torres Wong argumenta que los Estados consultaron solo a las comunidades a favor de la extracción porque estas deseaban agilizar el desarrollo y porque las comunidades que reconocían las limitaciones de la consulta previa no participarían en los procesos de consulta.

como las políticas de responsabilidad social corporativa de las empresas o la prominencia de un proyecto para los objetivos de desarrollo de empresas o gobiernos.

Algunos de los hallazgos empíricos del libro, combinados con la postura normativa explícita de la autora contra el desarrollo de hidrocarburos y minería en tierras indígenas, conducen lógicamente a recomendaciones de política pública (en el capítulo 5). El libro desarrolla una explicación estructural convincente sobre las diversas posiciones de las comunidades indígenas hacia la extracción. Las comunidades con economías de subsistencia acogieron pragmáticamente los proyectos extractivos para generar ingresos. Por el contrario, los lazos establecidos con centros económicos, como los mercados agrícolas regionales, permitieron y motivaron a las comunidades a evitar el desarrollo de hidrocarburos y minería. Sobre la base de esta parte del análisis y con el objetivo de fomentar las condiciones que podrían detener nuevos casos de extracción, Torres Wong propone que las agencias estatales fortalezcan las organizaciones políticas indígenas y que los ambientalistas apoyen las economías no extractivas para alentar a las comunidades a movilizarse contra los hidrocarburos y la minería (p. 138).

Aunque el examen y las comparaciones de Torres Wong entre los casos dentro de su muestra son cuidadosos e ilustrativos, el lector se queda con preguntas sobre sus decisiones para la selección de casos, en especial, quizás, porque la muestra consiste completamente en proyectos que encajan con el marco causal del libro. Torres Wong justifica muy bien su selección de algunos proyectos. Por ejemplo, presenta el Lote 192 como el único caso en el que comunidades peruanas altamente organizadas participaron en una consulta previa. En cambio, no queda claro por qué incluye el conflicto de Río Grande y no algún otro caso que involucrara a alguna comunidad guaraní boliviana que haya sido poderosa y consultada. De manera similar, ¿por qué el Bloque 164 y no un proyecto de hidrocarburos peruano diferente que impactara a comunidades pobremente organizadas? ¿Por qué ciertos casos de poderosas movilizaciones contra el desarrollo minero en Perú y México, y no otros casos?

Los lectores también podrían estar interesados en el reconocimiento y la incorporación de casos atípicos. ¿Qué pasa con las comunidades indígenas organizadas que se opusieron a la extracción, pero que no lograron bloquearla, como en el caso destacado del desarrollo de gas en el Parque Nacional Aguaragüe de Bolivia? Y aunque el libro enfatiza la capacidad organizativa de comunidades aparentemente unidas, también podría haber discutido un caso en el que comunidades fracturadas impidieron el desarrollo del proyecto, como fue el caso, por ejemplo, del conflicto de hidrocarburos del Bloque 116 peruano (en el que se destaca una victoria legal en 2017).

Finalmente, surgen otros dos problemas de selección de casos al reflexionar sobre los proyectos para los cuales no se consultó a las comunidades. En primer lugar, el análisis se beneficiaría de una mayor discusión sobre la elección de calificar a las comunidades como indígenas y, por lo tanto, potencialmente elegibles para ser

consultadas, incluso si no se consideraban a sí mismas como indígenas, como los casos en las zonas mineras mexicanas y peruanas de San Luis Potosí y San Esteban de Chetilla. Presuntamente, una comunidad que no se considere indígena podría ver la consulta previa como no relevante, una percepción que podría afectar las estrategias de la comunidad y, en última instancia, los resultados de interés en el estudio. En segundo lugar, las comunidades no consultadas en el libro parecen haber enfrentado diferentes estructuras de consulta previa que las comunidades consultadas. A partir de los primeros capítulos, el lector anticipa una comparación transversal de los casos de cada país-periodo en el que existían leyes de consulta previa. De acuerdo con este marco, los casos de consulta previa (en el capítulo 3) ocurrieron después de la instalación de estas leyes. Sin embargo, varios de los casos en los que el Estado no consultó a las comunidades se desarrollaron durante años anteriores. Por ejemplo, el movimiento antiminerero en Challapata, Bolivia, parecía haber concluido su organización en 2011, antes de que el gobierno introdujera la consulta previa en minería, con una ley de 2014. De manera similar, el conflicto de San Esteban de Chetilla se centra sustancialmente en los acontecimientos de la primera mitad de la década de 2000, aunque la ley de consulta previa peruana no se aprobó sino en 2011 (después de lo cual continuó la organización). El libro podría enriquecerse con una discusión sobre la decisión de analizar casos previos y posteriores a la instalación de leyes de consulta previa, y con comparaciones entre los dos periodos.

A pesar de las preguntas que puedan surgir sobre la selección de casos, *Natural Resources, Extraction and Indigenous Rights in Latin America* nos enseña mucho sobre el impacto de la consulta previa, y la falta de ella, para las comunidades y tierras indígenas, a través de una explicación atractiva y parsimoniosa de dos resultados cruciales: el destino de los proyectos extractivos y la compensación comunitaria por los proyectos que avanzan. El libro es una importante contribución a nuestro conocimiento de la consulta previa y de la representación de las comunidades indígenas en general. **Rg**

REFERENCIAS

- Eisenstadt, Todd A. y Karleen Jones West (2019), *Who Speaks for Nature? Indigenous Movements, Public Opinion, and the Petro-State in Ecuador*, Nueva York, Oxford University Press.
- Leifsen, Esben, Luis Sánchez-Vázquez y Maleny Gabriela Reyes (2017), “Claiming Prior Consultation, Monitoring Environmental Impact: Counterwork by the Use of Formal Instruments of Participatory Governance in Ecuador’s Emerging Mining Sector”, *Third World Quarterly*, 38(5), pp. 1092-1109.
- Merino, Roger (2018), “Re-politicizing Participation or Reframing Environmental Governance? Beyond Indigenous’ Prior Consultation and Citizen Participation”, *World Development*, 111, pp. 75-83.
- Pellegrini, Lorenzo y Marco Octavio Ribera Arismendi (2012), “Consultation, Compensa-

- tion and Extraction in Bolivia after the ‘Left Turn’: The Case of Oil Exploration in the North of La Paz Department”, *Journal of Latin American Geography*, 11(2), pp. 103-120.
- Rodríguez-Garavito, César (2011), “Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18(1), pp. 263-305.
- Schilling-Vacaflor, Almut y Riccarda Flemmer (2015), “Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru”, *Journal of Latin American Studies*, 47(4), pp. 811-839.