

Maiah Jaskoski, *The Politics of Extraction: Territorial Rights, Participatory Institutions, and Conflict in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2022, 296 pp.

Por Marcela Torres Wong*

Durante la década de 2000, el auge de los conflictos extractivos, siguiendo el ejemplo de los movimientos indígenas, tuvo una influencia sin precedentes en la política nacional en varios países de América Latina. Durante la última década, los gobiernos han respondido a las protestas con innovaciones institucionales destinadas a incluir la voz de las comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre sus territorios. Este nuevo escenario institucional ha dado lugar a un prolífico campo de estudio centrado en las instituciones participativas en los conflictos extractivos.

La mayor parte de la literatura se ha centrado en el derecho indígena a la consulta previa, que obliga a todos los Estados poscoloniales a consultar a los pueblos indígenas antes de emprender cualquier proyecto en sus tierras (Gustafsson y Schilling, 2022; Falleti y Riofrancos, 2018; Merino, 2018). Estos estudios enfatizan el fracaso del compromiso indígena con el Estado debido a las asimetrías de poder resultantes de la influencia dispar de las empresas extractivas en la política nacional. Los académicos argumentan que la mayoría de los pueblos indígenas son “invitados” a participar y tienen poco control sobre las decisiones finales (Gustafsson y Schilling-Vacaflor, 2022). Estos hallazgos también se aplican a otros mecanismos participativos como las evaluaciones de impacto ambiental, la planificación territorial o las evaluaciones de impacto social que tampoco sirven para detener proyectos controvertidos por razones ambientales (Guarnero-Meza y Zaremborg, 2019; Leifesen *et al.*, 2018). En general, estos estudios parecen respaldar el argumento de que las instituciones participativas han sido domesticadas por los Estados y las empresas extractivas (Powęska, 2017).

El libro *The Politics of Extraction: Territorial Rights, Participatory Institutions, and Conflict in Latin America*, de Maiah Jaskoski, llega en un momento clave en el que activistas legales y organizaciones indígenas están reformulando sus demandas para lograr mejores resultados en la protección de los territorios indígenas (Cerqueira, 2020; Gómez, 2013). A la luz del fracaso de la participación indígena formal para detener la extracción en tierras ecológicamente frágiles (Torres-Wong, 2018), los defensores legales ahora enfatizan la autodeterminación y la autonomía sobre la consulta previa. Sin embargo, ¿pueden las instituciones participativas ofrecer resultados más optimistas para las organizaciones y territorios de los pueblos indígenas? ¿Un examen más detenido de cómo operan estas instituciones en el fragor del

*Marcela Torres Wong es profesora-investigadora de Flacso-México. Carretera al Ajusco 377, colonia Héroes de Padierna, 14200, Tlalpan, Ciudad de México. Tel: 55 3000 0266. Correo-e: marcela.torres@flacso.edu.mx. ORCID: 0000-0003-1839-2498.

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

conflicto revelaría variaciones en la forma en que las comunidades indígenas se relacionan con ellas? Más importante aún, ¿cuáles son los desafíos que enfrentan las comunidades indígenas y qué estrategias están desarrollando estos grupos para hacer frente a las asimetrías de poder?

Jaskoski analiza treinta conflictos extractivos desde la perspectiva de las comunidades locales que enfrentan el desafío de participar a través de tres mecanismos: consulta previa, consulta popular y evaluación de impacto ambiental. La autora se basa en investigaciones sobre instituciones participativas en América Latina, revelando cómo la sociedad civil, el diseño institucional y las características del Estado afectan la participación ciudadana e influyen en la formulación de políticas. Además, aborda no solo la participación institucional formal, sino también cómo las personas se movilizan al respecto e identifica las condiciones en las cuales las comunidades actúan de acuerdo con los procedimientos institucionales o, alternatively, se organizan fuera de ellos.

Al centrarse en las estrategias indígenas desarrolladas en reacción a las instituciones participativas, la autora identifica variaciones en la forma en que las comunidades indígenas utilizan los tres instrumentos para su beneficio. La autora encuentra que las comunidades más cohesionadas y organizadas no siempre están impulsadas por preocupaciones ecológicas destinadas a detener los proyectos extractivos. Algunas de estas comunidades optan por participar en procedimientos participativos formales para influir en la forma en que se emprenden los proyectos y obtener una compensación justa por la extracción. Contradiendo la literatura sobre cambio institucional, la autora también encuentra que incluso cuando algunas comunidades enfrentan menos ambigüedad en los procedimientos y tienen una garantía más fuerte de participación, esto no conduce a un uso manual de las instituciones formales. Por el contrario, sus casos muestran que algunos grupos se organizan fuera de las instituciones participativas disponibles, en lugar de hacerlo a través de ellas, específicamente interrumpiendo los eventos participativos o negándose a participar.

La autora identifica tres “desafíos” que afectan la forma en que las comunidades indígenas utilizan las instituciones participativas. El “desafío de iniciación de eventos” se refiere a disputas sobre qué nivel de gobierno tiene jurisdicción sobre asuntos relacionados con los recursos naturales del subsuelo. Para enfrentar este desafío, las comunidades locales impugnan la delimitación de la autoridad subnacional frente a la jurisdicción del gobierno central para iniciar un proceso participativo.

Estas disputas demuestran el potencial de la participación. Quien controla los recursos naturales del subsuelo está en el centro de los conflictos extractivos de América Latina. Las reformas constitucionales en países como Bolivia y Ecuador, a pesar de ser progresistas en materia de derechos indígenas, han conservado leyes que otorgan este control a los gobiernos centrales. El hecho de que tales regulaciones duraderas sean cuestionadas a través de la participación, a veces con éxito, evidencia

la capacidad de estos mecanismos para inyectar transformaciones sustantivas en los marcos nacionales extractivistas.

Un segundo desafío, “el desafío de la inclusión”, se refiere a quién experimenta el impacto del desarrollo extractivo. Muchos conflictos examinados en el libro involucraron disputas sobre la frontera geográfica alrededor de las comunidades afectadas y, por lo tanto, sobre qué comunidades están invitadas a participar en los eventos de toma de decisiones. La autora muestra cómo las comunidades que enfrentan este desafío cuestionan el hecho de que sean clasificadas como “no impactadas” por proyectos extractivos.

Quién determina el alcance de los impactos y qué comunidades tienen derecho a ser compensadas o incluso rechazar la extracción es fundamental para comprender la oposición y la violencia en los sitios extractivos. Generalmente, es “más fácil” para las empresas extractivas obtener el apoyo de las poblaciones en cuyas tierras se desarrollarán los proyectos a cambio de puestos de trabajo y compensación económica. Sin embargo, garantizar el cumplimiento de las comunidades vecinas, fuera de la zona de impacto directo pero que afirman sufrir daños ambientales, ha demostrado ser problemático para las empresas mineras y petroleras. El uso del estudio de impacto ambiental (EIA) en Perú y la consulta previa en Colombia, Bolivia y Perú para impugnar la autoridad para decidir quién está o no incluido en la zona de impacto/beneficios destaca el hecho de que los impactos indirectos importan. Esto, en la voz de las “comunidades no afectadas”, revela las implicaciones de los proyectos extractivos más allá de los derechos de las poblaciones cercanas, ya que el daño que causan suele ser más amplio en alcance e intensidad de lo que los extractivistas están dispuestos a admitir (Shapiro y McNeish, 2021).

Finalmente, el “desafío de articulación” se relaciona con la cuestión de quién habla en nombre de las comunidades afectadas. Este desafío es mayor para las comunidades en las que los miembros de la comunidad movilizados contra los proyectos compiten con miembros de la comunidad dispuestos a apoyar proyectos extractivos. El libro profundiza en las divisiones comunitarias y las complejidades de la participación en contextos marcados por profundas asimetrías internas y desigualdades externas. Los proyectos extractivos a menudo exacerban las fracturas comunitarias al crear una mayor distancia entre los que tienen y los que no tienen dentro de las comunidades, esencialmente aquellos que poseen tierras y recursos y aquellos que no. Este es quizás uno de los mayores desafíos de los mecanismos participativos, no solo para reducir las asimetrías de poder entre el Estado/empresas extractivas y las comunidades locales, sino también para contribuir a reducir las asimetrías internas.

Una contribución importante del libro es demostrar cómo las instituciones participativas exponen estas causas estructurales del conflicto al debate público o las fuerzan en la agenda de negociación entre las partes interesadas. Más importante aún, Jaskoski distancia su argumento de los estudios pesimistas que posicionan a las

comunidades locales como víctimas del mal uso de las instituciones participativas por parte del Estado. Ella demuestra que los actores locales están constantemente desarrollando estrategias para superar su posición subordinada.

El libro ilustra la virtud de analizar comparativamente tres instituciones que rara vez han sido examinadas en conjunto en la literatura y que, sin embargo, comparten objetivos similares. A diferencia de muchos estudios sobre el tema, el libro encuentra poder en los procedimientos participativos. Además, según la autora, las instituciones participativas que los Estados extractivistas han adoptado para dinamizar el extractivismo ayudan, de hecho, a dificultar la extracción, alejándose de las investigaciones existentes sobre consulta previa y estudios de impacto ambiental. Esto se debe a que la investigación no trata los usos creativos comunitarios de las instituciones participativas como instituciones informales separadas en sí mismas. Esta elección analítica, sin embargo, podría ser problemática al examinar los motivos de las comunidades antiextractivistas respecto a su adhesión a las reglas institucionales estatales.

Por ejemplo, la figura de la consulta previa apareció en el ordenamiento jurídico internacional en 1989, en un contexto de amplio reconocimiento internacional de los derechos colectivos indígenas (OIT 169). Mucho antes de que los Estados nacionales incorporaran este derecho en su legislación, los movimientos indígenas se movilizaron en torno a la consulta previa, bajo la bandera del Convenio de la OIT. Aprovechando la ambigüedad de las normas internacionales sobre derechos indígenas, específicamente en cuanto al contenido y alcance de la consulta previa, organizaciones indígenas en varias partes de América Latina reclamaron el derecho a decidir sobre los recursos del subsuelo, en contra de las disposiciones constitucionales de sus países. Un ejemplo de ello es el caso Baguazo de 2009, citado en el capítulo 3 del libro, que se produjo antes de la aprobación de la consulta previa en la legislación peruana. En este punto, sería justo preguntar qué ganaron las comunidades antiextractivistas con la adopción estatal de la consulta previa. El argumento de que el rechazo de las consultas previas dirigidas por el Estado por parte de las comunidades indígenas antiextractivistas es un uso creativo de las instituciones participativas podría estar yendo demasiado lejos. ¿Qué hay de las autoconsultas que realizan las comunidades indígenas sin intermediación estatal? ¿Podrían ser estos también ejemplos de movilización fuera de la consulta previa regulada por el Estado? Del mismo modo, no queda claro por qué la consulta popular en Tambogrande (Perú) en 2002, descrita por académicos y activistas como un ejemplo pionero de un referéndum antiminería, se trata como una consulta informal y no como un uso creativo de la figura legal de la consulta vecinal. Más importante aún, ¿cuáles son las implicaciones de hacer tal distinción?

Tal vez un análisis de la literatura sobre gobernanza socioambiental hubiera brindado una discusión más exhaustiva sobre cómo las instituciones participativas pue-

den contribuir a cumplir los objetivos de las comunidades locales que luchan con proyectos extractivos. Como sostienen varios académicos, estas comunidades son heterogéneas. La redistribución de ganancias y la protección ambiental son dos dimensiones de los conflictos socioambientales que, sin embargo, comúnmente se exigen de manera simultánea en los conflictos extractivos. En el centro de estas demandas está el deseo de las comunidades de tener una vida viable sin tener que aceptar la degradación de sus entornos naturales. Demostrar que las instituciones participativas dan forma a los conflictos extractivos y que las comunidades usan estos instrumentos en una variedad de formas no anticipadas por el Estado es sin duda una contribución importante a la literatura sobre conflictos extractivos e instituciones participativas. Sin embargo, cómo los instrumentos participativos pueden contribuir a producir políticas que sean social y ambientalmente sólidas, en lugar de solo usarse para la toma de decisiones sobre proyectos extractivos específicos, es una vía que debería explorarse en estudios posteriores. **Pg**

REFERENCIAS

- Cerqueira, Daniela (2020), “Libre determinación indígena: Algunos apuntes desde el Derecho Internacional”, *Justicia en las Américas*, blog de Fundación para el Debido Proceso, 10 de agosto, en: <https://dplfblog.com/2020/08/10/libre-determinacion-indigena-algunos-apuntes-desde-el-derecho-internacional/> [fecha de consulta: 28 de febrero de 2023].
- Falleti Tullia y Thea Riofrancos (2018), “Endogenous Participation: Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies”, *World Politics*, 70(1), pp. 86-112.
- Flemmer, Riccarda y Almut Schilling-Vacafloer (2016), “Unfulfilled Promises of the Consultation Approach: The Limits to Effective Indigenous Participation in Bolivia’s and Peru’s Extractive Industries”, *Third World Quarterly*, 37(1), pp. 172-188.
- Gómez Rivera, Magdalena (2013), “Los pueblos indígenas y la razón de Estado en México: Elementos para un balance”, *Nueva Antropología*, 26(78), pp. 43-62.
- Guarneros-Meza, Valeria y Gisela Zaremborg (2019), “Mapping Violent Conflicts in the Mexican Extractive Industry”, *Open Society*, en: <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/ilustrando-conflictos-en-la-industria-extractiva-de-m%C3%A9xico-en/> [fecha de consulta: 25 de abril de 2020].
- Gustafsson, Maria-Therese y Almut Schilling-Vacafloer (2022), “Indigenous Peoples and Multiscalar Environmental Governance: The Opening and Closure of Participatory Spaces”, *Global Environmental Politics*, 22(2), pp. 70-94.
- Leifsen, Esben, Maria-Therese Gustafsson, María A. Guzmán-Gallegos y Almut Schilling-Vacafloer (2018), *New Mechanisms of Participation in Extractive Governance: Between Technologies of Governance and Resistance Work*, Abingdon, Routledge.
- Merino, Roger (2018), “Re-politicizing Participation or Reframing Environmental Governance? Beyond Indigenous’ Prior Consultation and Citizen Participation”, *World Development*, 111, pp. 75-83.
- Powęska, Radosław (2017), “State-led Extractivism and the Frustration of Indigenous Self-determined Development: Lessons from Bolivia”, *The International Journal of Human Rights*, 21(4), pp. 442-463, DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1284446>.

- Shapiro, Judith y John A. McNeish (2021), *Our Extractive Age Expressions of Violence and Resistance*, Nueva York, Routledge.
- Torres-Wong, Marcela (2018), *Natural Resources, Extraction and Indigenous Rights in Latin America: Exploring the Boundaries of State-corporate Crime in Bolivia, Peru and Mexico*, Nueva York, Routledge.