



Estiu 2015

Drets dels pobles indígenes i consulta prèvia a Amèrica Llatina: Avenços en el diàleg intercultural?

Marco Aparicio Wilhelmi

Professor de Dret constitucional
Universitat de Girona

Com és conegut, a partir dels anys noranta del passat segle l'Amèrica Llatina, com tantes altres regions, va assistir a una intensificació del setge als seus recursos naturals (indústries extractives, expansió del model agroindustrial i especialment plantacions transgèniques, apropiació de biodiversitat i coneixement tradicional). Es tracta del que Harvey (2004) ha denominat “acumulació per desposseïció”, que no és més que l'actualització dels mecanismes d'acumulació capitalista ja descrits per Marx (1987: 607-658): acumulació originària o primitiva i acumulació ampliada.

La vigència d'aquests mecanismes la podem trobar, sens dubte, en els processos de privatització, que, segons Roy, consisteixen essencialment en “la transferència d'actius públics productius a empreses privades, entre els quals podem trobar recursos naturals com la terra, boscos, aigua o aire (...) arrabassar-los per vendre'ls a empreses privades representa un procés de desposseïció a una escala sense precedents”.

Doncs bé, davant d'aquest procés és possible plantejar dues perspectives d'anàlisi sobre l'abast dels canvis normatius en matèria de drets indígenes. D'una banda, es podria defensar que els avenços constitucionals, i especialment la posada en pràctica dels processos de consulta prèvia han servit de fre, encara que limitat, a l'explotació indiscriminada de recursos. Segons aquesta visió, el fet d'haver de passar per la consulta prèvia amb les comunitats implicades per projectes d'inversió privats o públics, hauria portat a evitar, alentir o matisar els impactes negatius d'aquests projectes. Alhora, hauria servit com a espai d'inserció dels pobles indígenes en les decisions administratives i amb això una certa reconfiguració de l'Estat més d'acord amb la pluralitat cultural que inclou.

Una altra lectura subratllaria, més enllà de casos puntuals casos on pugui haver-hi un efecte mobilitzador de resistències, la coincidència del reconeixement del dret a la consulta prèvia, i del conjunt de reformes constitucionals en la matèria, amb el desplegament de polítiques neoliberals. Aquesta constatació, s'assenyala, hauria de portar a pensar que l'objectiu d'aquestes reformes va ser ja des d'un inici la re-legitimació d'un règim polític que pretenia aprofundir el buidament de l'Estat exigint pel desenvolupament del model econòmic que imposa la globalització neoliberal.

En efecte, tot i que la Organització Internacional del Treball (OIT), així com diferents pronunciaments jurisprudencials, han insistit que la consulta ha de ser realitzada per l'Estat, i no per les empreses, en moltes ocasions han estat aquestes directament les que han realitzat o





conduït el procés de la consulta, amb un vist-i-plau final de l'Estat. Aquest protagonisme empresarial va ser clar a l'inici del desplegament dels procediments de consulta, tot i que ha estat posteriorment matisat. De totes maneres, cal assenyalar que encara que formalment sigui l'Estat el responsable últim de l'impuls i desenvolupament de la consulta, materialment la capacitat de les empreses inversores per condicionar la seva efectiva posada en pràctica és molt gran.

D'aquesta manera, es podria veure en el reconeixement del dret a la consulta prèvia una manifestació del sentit privatitzador que les reformes neoliberals han tingut en el Dret. És a dir, el Dret apareixeria cada vegada més no com a expressió de la decisió d'ens públics sinó com a espai de procedimentalització d'acords entre particulars, la relació entre els quals no és precisament igualitària. Es tracta del que alguns autors han anomenat "procedimentalització privatitzadora" que, com recull Estévez Araujo, seria aquella que "suposa la transferència per part de l'estat de la facultat de determinar el contingut de las normes jurídiques als representants dels grups d'interessos afectats, sobretot als poderosos". Aquest tipus de procedimentalització seria diferent a la de caràcter "democratitzador", que suposaria un increment del poder de participació en el procés de producció de les normes jurídiques de les persones com a ciutadans (Estévez Araujo, 2006: 61).

El que es vol assenyalar és que els drets no s'haurien de limitar a establir mers procediments, instruccions d'ús per a la gestió d'un espai de pluriculturalitat domesticada on tot és negociable en nom de la "governança".

Si prenem com a exemple el cas colombià, on el dret a la consulta prèvia es desplega a partir d'una detallada regulació estatal i d'acord amb diferents decisions jurisprudencials, el resultat és perillós. En l'actualitat, a més del Conveni núm. 169 de la OIT i el marc constitucional, hi ha a Colòmbia almenys vuit textos normatius vigents que regulen la consulta prèvia. A més, hi ha un projecte de llei Estatutària al respecte. El primer que crida l'atenció és que el Ministeri encarregat de garantir el procediment és el Ministeri de l'Interior, concretament la Direcció de Consulta Prèvia que, al seu torn, està dividida en quatre àrees: la de certificacions (encarregada d'acreditar la presència de pobles amb dret a la consulta prèvia); de gestió (responsable del desenvolupament del procés); àrea jurídica i àrea de recursos (financers i administratius). D'acord amb el conjunt de regles vigents, el procés de consulta compta amb diverses fases: a) pre-consulta; b) obertura; anàlisi i concertació d'impactes i mesures; c) protocol·lització d'acords; d) sistematització i seguiment; e) tancament.

Es pretén posar de manifest, sense entrar en el detall casuístic dels procediments concrets que s'han dut a terme, que l'alt grau de formalització jurídica de la consulta prèvia no ha aconseguit garantir un element previ per tal que aquesta pugui realment ser expressió de un mecanisme de diàleg intercultural. Aquest element previ no és altre que el de la relació de poder entre les parts interessades en la consulta. En efecte, més enllà de les mediacions procedimentals que el dret de consulta implica, no hi ha garanties mínimes referides a les condicions materials en què es produeix. Per això, encara que es puguin detectar avenços en la implementació dels aspectes formals del procés, gràcies a la pressió de les organitzacions indígenes i a diferents





pronunciaments jurisprudencials, en realitat aquests aspectes formals vindrien a camuflar la desigualtat material en les condicions del diàleg o possible concertació d'interessos.

Dit de manera més nítida: mentre les mancances vitals dels pobles indígenes no siguin dràsticament reduïdes, els processos de consulta no poden assegurar la protecció dels seus interessos o necessitats ja que en no trobar-se en condicions materials de negociar, en la major part dels casos es veuen abocats a acceptar les compensacions que l'empresa estigui disposada a concedir. Es tracta, en definitiva, d'una versió una mica més elegant d'alguns dels mecanismes emprats per l'invasor colonial per a la satisfacció de la voracitat sobre els recursos naturals.

Segons Martínez de Bringas (2006: 103) ens trobaríem davant una expressió del “trànsit d'un procés polític d'intensa repressió i exclusió, a un altre més suau en la intensitat de la violència, però amb unes conseqüències de desigualtat a llarg termini semblants ...”. Aquest trànsit té a veure amb el valor (d'ús) de la biodiversitat que els pobles indígenes tenen, i amb la fertilitat que els seus coneixements ancestrals posseeixen i la seva substitució per la lògica del capitalisme en el nou escenari global. Per això Martínez de Bringas assenyala que s'han d'advertir els perills que tanca aquesta multiculturalitat negociada, que permet als pobles indígenes ser interlocutors en aquesta negociació només d'una manera estratègica, però res més.

Per tant, si entenem que tal com està configurada, la consulta prèvia no serveix com a mecanisme de protecció de les necessitats dels pobles indígenes, en realitat el que cal rebutjar és que es tracti d'un dret indígena, i fins i tot que es tracti d'un dret. Seria més aviat un tràmit administratiu dirigit a assegurar una certa participació de les comunitats afectades en l'execució de prioritats d'inversió prèviament decidides per part d'un Estat escassament reconfigurat pel predicat de la interculturalitat.





BIBLIOGRAFIA CITADA

ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio

2006 El revés del Derecho. Transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal, Bogotá: Universidad del Externado.

HARVEY, David

2004 El nuevo imperialismo, Madrid: Akal.

MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier

2006 “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad”, a Berraondo, M. (coord.), Pueblos indígenas y derechos humanos, Bilbao: Deusto.

MARX, Karl

1987 El Capital. Crítica de la Economía Política, Libro I, capítulos XXIV y XXV, traducció de Wenceslao Roces, México: Fondo de Cultura Económica.

