

Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos

David Szablowski

RESUMEN

El presente artículo explora la disputa vigente sobre el principio que indica que se requiere el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de un pueblo indígena para autorizar la extracción industrial en su territorio. A partir de los aportes de la obra de Tsing acerca de las conexiones globales, el trabajo analiza cómo es que los actores interconectados en redes se empeñan en llevar adelante amplios proyectos de colaboración (como el reconocimiento de los derechos indígenas) empleando estrategias de persuasión. Se discuten los esfuerzos realizados por el movimiento indígena transnacional para promover el concepto del CLPI, así como tres ejemplos en los que diferentes actores buscan apropiarse y recharacterizar el CLPI para que calce en sus propias metas.

En este trabajo propongo examinar cómo los proyectos gubernamentales globales rivales son promovidos y disputados por las redes descentralizadas que unen a actores que operan a diferentes escalas. Sostengo que la noción de Tsing de «paquetes itinerantes» ofrece una manera útil de conceptualizar los medios por los cuales los elementos de estos proyectos son difundidos, traducidos, acogidos y adaptados en diferentes localidades alrededor del mundo. Analizo estas dinámicas en relación con el cuestionamiento al modelo de gobernanza basado en el principio de que se necesita el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de un pueblo indígena para autorizar acciones que puedan impactar sobre un territorio o

derechos indígenas. A través de la promoción de diferentes versiones de CLPI, los actores interconectados en red están disputando la naturaleza y la forma de la responsabilidad social empresarial, la autoridad del Estado y la relevancia de la gobernanza indígena. Propongo explorar las implicaciones de las diferentes estrategias de empaquetamiento para la disputa entre modelos rivales de gobernanza y para su propensión a ser acogidos en los sitios locales.

Palabras clave: consentimiento previo libre informado, derechos indígenas, gobernanza, redes globales, responsabilidad social corporativa

Re-Packaging FPIC: Contesting the Shape of Corporate Responsibility, State Authority, and Indigenous Governance

SUMMARY

In this paper, I propose to examine how rival global governmental projects are asserted and contested by decentralized networks that link actors operating at different scales. I argue that Tsing's notion of «travelling packages» provides a useful way of conceptualizing the means by which elements of these projects are diffused, translated, taken up, and adapted into different localities around the world. I explore these dynamics in relation to the contestation of a governance model based on the principle that the free, prior and informed consent (FPIC) of an indigenous people is required to authorize actions that may affect upon indigenous territory or indigenous rights. Through the assertion of different versions of FPIC, networked actors are contesting the nature and shape of corporate social responsibility, the authority of the state, and the significance of indigenous governance. I propose to explore the implications of different packaging strategies on the contestation between rival governance models and on their propensity for uptake in local sites.

Keywords: free prior and informed consent, governance, decentralized networks, indigenous rights, corporate social responsibility

PAQUETES ITINERANTES

La decodificación del significado más amplio de la dinámica que tiene lugar en tales nodos locales de las redes globales corre a cargo de los enfoques de investigación multiescalares y multisituados de las ciencias sociales (véase Burawoy *et al.* 2000, Marcus 1995). Anna Tsing ha escrito penetrantemente acerca de los procesos culturales que subyacen a estos tipos de encuentros. En su libro *Friction* (2005), Tsing emplea una aproximación etnográfica para comprender las conexiones globales, centrándose en las colaboraciones extendidas mundialmente que subyacen a los proyectos políticos, económicos y sociales contemporáneos.

Tales colaboraciones necesitan vincular grandes y dispares conjuntos de actores a través de espacios muy alejados y, como consecuencia, estas interacciones deben inevitablemente darse a través de la diferencia cultural. Su aporte central es que las diferencias culturales y otras —las que separan, por ejemplo, a un ambientalista europeo de un líder campesino en los Andes, de un funcionario del gobierno peruano, de un ejecutivo canadiense de la minería— son lo que posibilita las interconexiones particulares resultantes, incorporando una «fricción creativa» a las conexiones globales (2005: xi). Las divisiones y malinterpretaciones causadas por las diferencias en la cultura nacional, local, étnica, profesional o institucional en estos encuentros diversos y desiguales que forman parte de, por ejemplo, la extracción transnacional de recursos generan las posibilidades de conexión.

¿Cómo es posible persistir en los proyectos a pesar de la diferencia? Tsing discute cómo es que las redes de activistas, por ejemplo, ensamblan «paquetes»

de historias, planes, prácticas e ideas para ayudar a que se genere el activismo en nuevos lugares. De manera típica, las historias contenidas en paquetes se desligan de su contexto original y se reformulan para hablar a las realidades de las nuevas audiencias. Estos paquetes brindan alegorías de la subjetividad política que tienen el propósito de movilizar a la gente en pro de ciertos tipos de agencia política (2005: 238). Tsing discute el trasplante y adaptación de las historias relativas al sindicalista brasileño Chico Mendes en Indonesia, realizadas por los activistas ambientalistas del Norte Global para sugerir formas particulares de organización y acción política en defensa del medio ambiente y los derechos socioeconómicos locales (2005: 234). De manera similar, Levitt y Merry (2009) sugieren que varios tipos de paquetes de «valores globales» pueden verse circulando ampliamente en respaldo de diversos proyectos políticos y sociales. Por ejemplo, ellos identifican un paquete neoliberal «que promueve la democracia, el capitalismo, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad de género mediante instituciones como el Banco Mundial y la Fundación Ford» (2009: 447); un paquete religioso fundamentalista difundido por las redes religiosas, y un paquete global sobre los derechos de las mujeres «constituido por ideas compartidas acerca de la equidad de género y la individualidad» (2009: 447). La construcción de estos paquetes itinerantes constituye una empresa colectiva y no coordinada que se extiende a través de las redes.

Los actores individuales ubicados en distintos puntos de una cadena de relaciones deben tomar decisiones para adaptar el paquete de maneras productivas, con el fin de generar conexiones con nuevas audiencias. En un mundo caracterizado por las conexiones globales, los paquetes itinerantes ofrecen una oportunidad para «gobernar a la distancia» e intentar promover los objetivos de proyectos globales particulares, tales como, por ejemplo, la promoción de los derechos indígenas o la liberalización de la inversión minera.

EL CLPI Y LA POSICIÓN DE SUJETO INDÍGENA

El CLPI es un principio promovido a escala global por el movimiento transnacional por los derechos indígenas. Se refiere a los procesos de participación y toma de decisiones a través de los cuales se obtiene un consentimiento libre e informado de un pueblo indígena antes de un curso de acción particular. En general, los proponentes del CLPI sostienen que el principio debe aplicarse con respecto a las decisiones que afectan las tierras, medios de vida, cultura o

recursos de los indígenas.¹ El CLPI se ha convertido en un principio prominente en los debates mundiales sobre políticas relativas a la extracción de recursos y otras actividades que afectan a las tierras y territorios indígenas (tales como el desarrollo de infraestructura y los parques nacionales). El CLPI ha logrado una creciente atención debido al respaldo recibido en los procesos globales donde los expertos diseñan políticas (Comisión Mundial de Presas 2001, Revisión de las Industrias Extractivas 2003), mediante su discusión en foros globales de multipartes interesadas (ICMM/IUCN 2008), y por su creciente notoriedad en la legislación internacional.²

Para el movimiento indígena, la noción de CLPI está estrechamente ligada a la naturaleza de la posición de sujeto indígena desarrollada en el tiempo a través de la creación de redes internacionales. La lucha por el CLPI forma parte de una lucha más amplia dirigida a establecer a la ‘indigeneidad’ como un estatus político y legal importante, en el ámbito tanto internacional —dentro del Derecho de gentes— como transnacional, de un modo que atraviese fronteras. Ha sido notable el terreno ganado al respecto por el movimiento indígena transnacional a lo largo de las últimas décadas. Tal como Kingsbury señala, desde inicios de los años setenta el término «pueblos indígenas» ha pasado de ser una simple categoría descriptiva sin importancia legal o política en el plano internacional (comparable con «nativo» o «tribal»), a convertirse en «un concepto con considerable poder y que sirve de base para la movilización grupal, el establecimiento de estándares internacionales, las redes internacionales y la actividad programática de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales» (1998: 414).

Los grupos que ahora son concebidos como pueblos indígenas desarrollaron una conciencia significativa acerca de la difundida y compartida naturaleza de la

¹ La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU exige el consentimiento informado con relación a las actividades de desarrollo dentro de los territorios indígenas, reasentamientos, la adquisición de artefactos culturales y las decisiones legales administrativas que afectan a los pueblos indígenas.

² El reciente respaldo al principio del CLPI en la legislación internacional incluye su adopción por parte de los siguientes organismos, instrumentos, declaraciones y lineamientos: la decisión del 2007 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del *Pueblo de Saramaka v. Surinam* (2007); la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el 2007; las Directrices Akwé: Kon - Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales y sociales, emitido en el 2004 por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica; y la interpretación dada por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica s. 8(j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (véase Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 2005: 9).

crisis que ellos encaraban cuando las organizaciones indígenas se expandieron y empezaron a construir redes entre sí durante los años sesenta y setenta (Niezen 2005: 30). Niezen describe más ampliamente la importancia de los espacios institucionales —inicialmente en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, posteriormente, en las Naciones Unidas (ONU)— para ofrecer oportunidades para la «consolidación de una identidad indígena internacional» (2005: 46). Tal como recuerda Mick Dodson, un líder indígena australiano:

Mi primera sesión en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU fue un momento de gran comprensión y reconocimiento. Yo estaba sentado en una sala, a 12.000 millas lejos de casa, pero si cerraba mis ojos, yo casi podría haber estado en Maningrida o Dommadgee o Finders Island. La gente vestía diferentes atuendos, hablaba lenguas diversas o con acentos diferentes y sus patrias tenían nombres diferentes. Pero las historias y los sufrimientos eran los mismos. Todos formamos parte de una comunidad vital de pueblos indígenas extendidos por el planeta; experimentamos los mismos problemas y luchas contra la misma alienación, marginación y sensación de impotencia. Nos habíamos reunido allí unidos por nuestra frustración compartida con los sistemas dominantes en nuestros propios países y por su persistente fracaso en el establecimiento de la justicia. Todos estábamos buscando, y demandando, justicia de una autoridad superior (citado en Niezen 2005: 47).

Este desarrollo de una nueva forma de subjetividad política colectiva alcanzado por el movimiento indígena transnacional ha sido tremendamente exitoso. Si bien se inició y tomó forma en regiones afectadas por los asentamientos europeos (especialmente en las Américas), ha sido ampliamente adoptado por grupos a través de todo el mundo, incluidos aquellos en el Asia y África, a veces en medio de una fuerte resistencia de los Estados (Kingsbury 1998; Marschke *et al.* 2008, aunque véase también Li 2000).³ A pesar de la existencia de persistentes desafíos para su definición (véanse Barnard 2006 y Kingsbury 1998), el concepto de pueblos indígenas también ha sido aceptado muy ampliamente en los contextos internacionales y transnacionales, hasta involucrar, por ejemplo, a las agencias de desarrollo, los bancos multilaterales de desarrollo y, particularmente, al sistema de la ONU, donde se crearon entes especializados para encarar las cuestiones de los pueblos indígenas.

³ Li (2000) ofrece un penetrante estudio crítico que explora las condiciones en las que es más probable que los grupos estén en condiciones de afirmar el estatus indígena.

El segundo giro fundamental del movimiento indígena transnacional ha sido el de la apropiación y adaptación de un lenguaje con autoridad para articular sus demandas por fuera de los sistemas legales y políticos locales de los Estados Nación específicos. La Ley internacional y el activismo dentro de las Naciones Unidas han brindado al movimiento el léxico para su lucha (Muehlebach 2003). Es fundamental la reivindicación del derecho de libre determinación: el derecho a determinar libremente su propio futuro político, económico y social. En virtud de la legislación internacional, este es un derecho que tienen todos los «pueblos».⁴ Los activistas indígenas sostienen que sus sociedades siguen siendo pueblos colonizados, dejadas de lado en los procesos de descolonización del mundo que culminaron en la última parte del siglo XX (Muehlebach 2003).

Si bien los activistas indígenas insisten fuertemente en el derecho a la libre determinación, el concepto de libre determinación indígena es ambiguo en su naturaleza y sigue siendo ferozmente debatido. Los movimientos indígenas contemporáneos no tienden a buscar la secesión de los Estados establecidos y las metas de diferentes movimientos indígenas nacionales y subnacionales pueden variar de manera significativa; por ejemplo, Smith sostiene que en la Amazonia, en parte de América Central y en la Amazonia andina, las demandas indígenas se centran en el reconocimiento por el Estado de sus derechos al territorio. Por el contrario, las demandas de las poblaciones de campesinos indígenas de Mesoamérica y de la sierra andina «se han centrado en derechos específicos de tierra y agua dentro de un conjunto más amplio de demandas agrarias» (Smith 2003: 22). Esta diversidad refleja adaptaciones locales diversas del paquete itinerante de derechos indígenas desarrollado en general por la red del movimiento. Tal como observa Muehlebach, los activistas indígenas están apropiándose y reformulando el concepto de libre determinación en un «intento de alcanzar la libertad local mediante el uso de un lenguaje global [...] y de insistir en el control local como un derecho universal» (2003: 241-242). Los activistas que actúan dentro del sistema de la ONU están involucrados en la generación y empaquetamiento de discursos legales y materiales culturales que, subsecuentemente, podrían ser movilizados y adaptados por los actores indígenas nacionales y locales que encaran realidades diferentes y que persiguen agendas específicas diversas.⁵

⁴ Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación».

⁵ Levitt y Merry (2009) se refieren a esto como un proceso de «vernacularización».

EL PAQUETE ITINERANTE DEL CLPI

El CLPI es promovido a través de las redes transnacionales de apoyo identificadas en gran medida con el movimiento de los derechos indígenas. Los actores en estas redes se conectan unos con otros para generar informes, difundir estudios de casos, realizar talleres, y llevar a cabo estrategias legales. Una vez generada y empaquetada, la información colectada en un lugar puede viajar a través de la red para dar forma a actividades en otro lugar.

Activistas indígenas experimentados y con gran conocimiento en la ONU han tenido éxito en la generación de recomendaciones e informes oficiales progresivos a través de las intervenciones informadas ante los entes de expertos de la ONU (Muehlebach 2003: 254-256), procesos de revisión de políticas de multipartes interesadas (Comisión Mundial de Presas 2001; Revisión de las Industrias Extractivas 2005) y organismos regionales de derechos humanos (Orellana 2008). A su vez, estos informes han movilizado posteriores intervenciones y esfuerzos de presión con el propósito de consolidar el respaldo acreditado. Por ejemplo, un trabajo del año 2004 escrito por activistas del movimiento indígena está basado en declaraciones oficiales que apoyan en términos generales al CLPI de la Comisión sobre la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU; la Comisión sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; el Centro para las Corporaciones Transnacionales de la ONU; la Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial; la Comisión Mundial de Presas; un taller de 2001 de la ONU sobre los pueblos indígenas y el desarrollo de los recursos naturales; la Sub Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y así sucesivamente (Colchester y Mackay 2004).

Del mismo modo, activistas interconectados en redes han promovido el conocimiento de casos tales como el de la lucha en Tambogrande, en el norte de Perú, donde en 2002 un referendo municipal fue utilizado para condenar y finalmente derrotar una propuesta para establecer una controvertida mina de oro. El referendo fue llevado a cabo a pesar de la declaración del gobierno nacional de que no existía autoridad legal para apoyar al proceso y que este no tendría efecto jurídico (De Echave *et al.* 2009). Desde ese momento se han llevado a cabo otros referendos, igualmente no autorizados, en otras comunidades afectadas por la minería en Argentina, Guatemala, México y otras partes de Perú con resultados variados (véase McGee 2009).

Las demandas por el CLPI se realizan de tres maneras interrelacionadas. Primero, apelando al derecho inherente de los pueblos indígenas a la libre determinación. El CLPI es considerado como un «requisito, prerrequisito y manifestación» del derecho indígena a la libre determinación (ICMM/IUCN 2008: 8). También es visto como uno de los medios mediante los cuales se da la libre determinación. Esto está más claramente articulado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el año 2007 con tan solo cuatro votos en contra.⁶

La declaración afirma el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y exige el consentimiento libre, previo e informado con respecto a las actividades de desarrollo realizadas dentro de los territorios indígenas, el reasentamiento, la adquisición de artefactos culturales, y las decisiones legales o administrativas que afectan a los pueblos indígenas.

Segundo, las organizaciones de los pueblos indígenas y sus aliados han argüido en favor del CLPI mediante la documentación del usualmente desastroso legado de las políticas auspiciadas por el Estado para la explotación y el desarrollo de recursos, el cual no ha tomado en cuenta a las instituciones, los intereses y, con frecuencia, los derechos humanos de los pueblos indígenas. Con demasiada frecuencia, los pueblos indígenas tuvieron que asumir las consecuencias negativas —y los pocos beneficios— de estas decisiones de desarrollo (p.e., véase Comisión Mundial de Presas 2001: 97-130; Royal Commission on Aboriginal Peoples 1996).

Tercero, las demandas por el CLPI también se realizan empleando el lenguaje de los derechos humanos. En la reciente decisión *Saramaka*, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este organismo aceptó el argumento de que el derecho al CLPI podría ser otorgado para garantizar que las decisiones de desarrollo que afectan los derechos colectivos a la tierra de un pueblo indígena o tribal no amenacen su supervivencia en tanto pueblo indígena o tribal.⁷ De manera interesante, esta decisión concernía a los derechos de las comunidades tribales Maroon en Surinam, cuyos miembros fueron considerados como no indígenas debido a que descendían de esclavos africanos que habían huido. La Corte encontró que el Estado les debía a estas comunidades el derecho al CLPI

⁶ La declaración fue adoptada tras más de veinte años de debates en el sistema de las Naciones Unidas. Los votos en contra corresponden a Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. Hubo 143 votos a favor y 11 abstenciones.

⁷ *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, N.º 172.

antes de que el Estado pudiese autorizar un proyecto de gran escala que podría tener un impacto importante dentro del territorio de dichas comunidades.⁸

Un aspecto que comparten estas estrategias discursivas es la apelación a una autoridad más allá del Estado. Ya sea que la reivindicación del CLPI esté basada en el reclamo de la existencia de soberanía previa, en los derechos morales a una autopreservación colectiva o en derechos humanos internacionales, cada estrategia busca utilizar discursos normativos con autoridad que tienen fundamentos independientes del Estado. Obrando de esta manera, quienes proponen esto apuntan a crear obligaciones independientes que son percibidas como vinculantes para el Estado y para otros actores. En este sentido, las estrategias de los movimientos indígenas adoptan una visión post westfaliana de la autoridad legal (que es el objeto de una enorme cantidad de investigaciones: véanse por ejemplo Berman 2004-2005, Lobel 2004, Scott 2010), que reconoce las realidades de una gobernanza de múltiples niveles, no jerárquica y fragmentada, en la cual tanto los actores públicos como los privados pueden ejercer una significativa autoridad regulatoria.

De este modo, si el proyecto del reconocimiento de los derechos indígenas está atado a la creación de una nueva forma de subjetividad política, el CLPI constituye una parte importante de los paquetes desarrollados para promover dicha subjetividad. En su esencia, el CLPI implica que existe una esfera de la gobernanza indígena que debe ser involucrada de manera significativa antes de que se ejecuten acciones que influyen en ciertos derechos o el territorio. Los reclamos por el CLPI son, entonces, acogidos en las luchas nacionales y locales que típicamente implican la defensa del territorio local. Sin embargo, como sugiere Tsing, los paquetes son tomados y adaptados en formas diferentes, basadas en las concepciones, los objetivos y las circunstancias de los actores involucrados.

En teoría, sin embargo, esto crea una posición de sujeto para las comunidades indígenas en la cual se las alienta a imponer su autoridad de manera independiente; propone construir límites estrictos sobre la acción del Estado, y establece una posición de sujeto para la firma responsable: una posición de sujeto en la que la firma está normativamente obligada a respetar la autoridad de un grupo indígena sobre su territorio, sin tener en cuenta la posición del Estado. Las firmas que no logran hacerlo pueden ser criticadas o estigmatizadas por irresponsabilidad e ilegalidad (véase por ejemplo Rights Action 2010).

⁸ *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C, N.º 172, para. 134-135.

DISPUTANDO Y RE-EMPAQUETANDO EL CLPI

A pesar del amplio respaldo en la Asamblea General a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el CLPI sigue siendo un concepto disputado. Por ejemplo, pocos Estados han adoptado requisitos de CLPI no ambiguos en sus legislaciones.⁹ En cambio, muchos Estados con poblaciones indígenas han favorecido los regímenes legales que promueven formas menos exigentes de compromiso entre las firmas extractivas y los pueblos indígenas. En otro lugar he sostenido que el crecimiento en el número de regímenes que promueven un compromiso débil entre las firmas extractivas y los pueblos indígenas puede atribuirse al hecho de que estos regímenes proveen a los Estados de los medios para encarar los conflictos locales, mientras que, al mismo tiempo, evitan muchos de los costos políticos y económicos de la intervención mediante la delegación informal de la autoridad reguladora a las empresas del sector privado (véase Szablowski 2007: 43-45). Esto añade costos y riesgos al balance general de las firmas extractivas; sin embargo, también les puede proporcionar oportunidades para encarar problemas de manera autónoma con escasa interferencia externa.

Por lo tanto, la aserción del CLPI representa un desafío para las prácticas convencionales de los Estados (y también para las de otros actores de la gobernanza global, tales como los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones de certificación). Constituye un intento de reformulación de la amplia gama de regímenes legales que promueven el compromiso entre las empresas y los indígenas, haciendo valer un estándar frente al cual ellos serán evaluados. El régimen que no se ajusta al principio del CLPI está caracterizado como falta de legitimidad.

Los Estados, las empresas y otros actores de la gobernanza global que rechazan el CLPI o que lo hallan problemático han adoptado estrategias para contrarrestar los esfuerzos en curso del movimiento indígena transnacional dirigidos a promover una versión fuerte de la norma. Adoptando estrategias que emulan las del propio movimiento, estos críticos del CLPI están inmersos en el despliegue de materiales culturales y organizacionales (historias, relatos, planes, procedimientos, etcétera), en un esfuerzo dirigido a promover un tipo diferente de subjetividad política a aquella sugerida por los esfuerzos del movimiento.

⁹ Filipinas constituye una notable excepción. La legislación filipina exige el CLPI antes de que la extracción industrial sea autorizada en una tierra indígena. Sin embargo, véase Cariño (2005).

Ellos buscan, ya sea crear paquetes relacionados con el CLPI alternativos a los del movimiento indígena, o mediante la participación en eventos de multipartes interesadas, alterar los paquetes desarrollados por el propio movimiento. Estos esfuerzos buscan cambiar, antes que desafiar, el CLPI, reempaquetándolo de maneras que se apropian y recharacterizan el principio.

Como veremos en los ejemplos que se discuten más adelante, esto se hace en los foros multipartes interesadas dedicados al tema del CLPI, como también a través de la publicación en Internet de declaraciones de posición y documentos de políticas. Aquí se discutirán dos ejemplos de esfuerzos dedicados a «reempaquetar» el CLPI: uno proveniente de los miembros de una asociación global de industriales, y otro propuesto por un banco multilateral de desarrollo.

1. El CLPI en el Consejo Internacional de Minería y Metales

El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por sus siglas en inglés) es una asociación mundial de la industria minera que representa a la mayor parte de las empresas transnacionales más grandes del mundo. Desde su fundación en 2001, el ICMM ha funcionado como un espacio importante, donde sus miembros coordinan políticas colectivas con relación a asuntos ambientales y sociales. En enero de 2008, el ICMM, en asociación con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), realizaron durante dos días en Sydney, Australia, una mesa redonda entre multi-partes interesadas acerca de la minería y los pueblos indígenas, en la cual participaron tanto representantes indígenas como de la industria en aproximadamente igual proporción.¹⁰

Varios meses más tarde, en mayo de 2008, el consejo directivo del ICMM aprobó e hizo pública una declaración de posición sobre la minería y los pueblos indígenas. Tanto las actas de la mesa redonda como la declaración de posición se encuentran ahora disponibles en la página web del ICMM. En conjunto, constituyen los dos documentos actuales más importantes que articulan las posiciones de la industria afiliada al ICMM sobre la participación indígena. Al presentar las voces de la industria articulando y defendiendo posiciones sobre el CLPI y la participación indígena, estos documentos forman parte de la transmisión de diferentes tipos de subjetividad disponibles para su adopción (y adaptación) por diferentes audiencias confortantes de redes.

¹⁰ De veintisiete participantes, diez eran representantes indígenas y nueve provenían de la industria (IUCN/ICMM 2008).

La primera audiencia es la de los actores dentro de las redes de la industria minera. Para este grupo, los documentos construyen una imagen de la firma extractiva responsable: una entidad con ciertas áreas de autoridad legítimas y con ciertos límites para sus obligaciones correctas. Los documentos también ofrecen estrategias argumentativas, posiciones y marcos justificatorios para respaldar la construcción peculiar de la responsabilidad corporativa que tales documentos representan. El trabajo de Render (2005) sugiere que estos esfuerzos tienen importancia para el sector, dada la escasez de oportunidades de aprendizaje y de construcción de consensos con respecto al tema indígena en los círculos industriales.

En un informe basado en una encuesta a actores de la industria afiliada al ICMM, Render identifica confusión e incertidumbre entre muchos de los actores industriales con relación al estatus, significado y aplicabilidad del CLPI (2005: 33-36). Para otras audiencias —y de hecho para los actores no industriales presentes en la propia mesa redonda—, las narrativas, prácticas, argumentos y posicionamientos presentes en los documentos invitan a un compromiso deliberativo en respaldo a su visión de la responsabilidad empresarial. Esto es particularmente cierto en el caso del informe de la mesa redonda, el cual yuxtapone resúmenes de los puntos de vista de la industria y de los indígenas planteados en el encuentro con respecto a temas específicos.

Por encima de todo, los documentos sugieren una imagen de la firma extractiva responsable, que se caracteriza por la fiabilidad, la buena vecindad y la buena fe. La firma busca «relaciones constructivas» que se basen «en el respeto, el compromiso sincero y el beneficio mutuo» (ICMM 2008: 1). Se centra en «escuchar, aprender, comprometer» y en el empleo de estudios científicos y estrategias organizacionales para comprender el contexto social local y para planificar y ejecutar metódicamente sus actividades de consulta y compromiso (ICMM/IUCN 2008: 20).

En ambos documentos, las voces de la industria establecen una tajante distinción entre la autoridad y las responsabilidades de los Estados soberanos versus las firmas extractivas. En particular, se resisten a la exigencia referida a que las firmas extractivas deben comprometerse a implementar el CLPI en todos los casos, incluso cuando no existe obligación legal para hacerlo. Se sostiene que las firmas extractivas carecen del poder jurisdiccional para «otorgar» el consentimiento (ICMM/IUCN 2008: 12). La firma responsable se compromete a «buscar el acuerdo» con los pueblos indígenas, pero esto no se extiende hasta un reconocimiento de un derecho indígena a rechazar un proyecto minero (ICMM 2008: 1). Las firmas

no son «tomadores de decisiones políticas» o cuerpos legislativos; más bien, son presentadas como receptoras pasivas de la ley que gobierna sus relaciones (ICMM 2008: 3). Careciendo de poder político o legal, estas firmas se presentan como incapaces de imponer su propia autoridad para crear normas, e incapaces de reconocer los derechos indígenas a la autoridad, excepto de forma *ad hoc*.

Empujadas al terreno discursivo del derecho internacional de derechos humanos, el ICMM ha adoptado un enfoque estricto y legalista hacia la soberanía y la autoridad que está establecida en la jurisprudencia internacional. Por cierto, la declaración de posición del ICMM busca desmitificar los instrumentos legales internacionales invocados por los activistas indígenas y matizar el grado en el que estos apoyan el principio del CLPI. La declaración se refiere a la limitada ratificación («17 Estados hasta 2006») de la Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y destaca la naturaleza «no vinculante» de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (ICMM 2008: 2). En contraste con la posición adoptada por el movimiento por los derechos indígenas, el ICMM adopta una firme visión westfaliana en la cual la soberanía del Estado es absoluta.¹¹

Al proceder así, esta línea de razonamiento minimiza el rol sustancial que juegan en particular las grandes empresas mineras en el gobierno de sus propios entornos regulatorios. Por ejemplo, las firmas extractivas transnacionales negocian normalmente acuerdos de estabilidad normativa con los Estados que las albergan, lo que congela o crea excepciones para un conjunto sustancial de requisitos legales.

También ignora cómo sofisticadas formas de ordenamiento privado (incluyendo la generación y aplicación de normas y a menudo con poco o ningún involucramiento del gobierno) se han vuelto indispensables para la economía global. Por ejemplo, utilizando contratos y otros mecanismos, las firmas avanzadas son capaces de establecer regímenes muy importantes de gobernanza privada, para manejar complejas cadenas de valor globales que abarcan docenas de fronteras y producen incontables productos.

Esta construcción de la identidad corporativa busca re-empaquetar el CLPI al negar las dimensiones transnacionales que han buscado darle a este principio los activistas indígenas. Con frecuencia, estos arguyen que las firmas tienen el deber de aplicar el CLPI incluso cuando no es exigido por un Estado. En cambio los

¹¹ Considerada «soberanía clásica» por Held, esta fue una visión dominante hasta principios del siglo XX (Held 2002).

documentos construyen el CLPI como una responsabilidad estatal y no como una corporativa. En efecto, la declaración de posición del ICMM pretende también desmitificar los instrumentos legales internacionales invocados por los activistas indígenas en respaldo al CLPI. De paso, la declaración se refiere a la limitada ratificación («17 Estados hasta el 2006») del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la «no vinculante» Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (ICMM 2008: 2).

La construcción del CLPI como una responsabilidad exclusivamente estatal (y débilmente apoyado por el derecho internacional) proporciona a las firmas recursos retóricos para resistir a la llamada para la implementación del principio como un deber del sector. También propone que el CLPI es una cuestión a considerar únicamente en las esferas regulatorias y políticas de Estados Naciones individuales, en los cuales los estándares regulatorios exigentes son sujetos a formas de disciplina neoliberal por mecanismos como los tratados de libre comercio y los dinámicos de la competencia regulatorio entre jurisdicciones.

2. *Re-empaquetando el CLPI en el Grupo del Banco Mundial*

Un tercer ejemplo es provisto por la reciente adopción por el Grupo del Banco Mundial (GBM) de lo que puede considerarse como un estándar «cuasi-CLPI». Al igual que otras agencias del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CFI) se encontró bajo una presión considerable para adoptar el estándar CLPI completo, en particular los resultados de dos revisiones sucesivas de políticas comisionadas por el banco a expertos de alto nivel y multipartes interesadas que recomendaron la adopción del CLPI (Comisión Mundial de Presas 2001; Revisión de las Industrias Extractivas 2005). En 2006, la CFI realizó cambios en sus influyentes procedimientos de gobernanza social y ambiental, denominados «estándares de desempeño», para exigir a sus clientes que garanticen la «consulta libre, previa e informada» y la «participación informada» de las comunidades afectadas para obtener un «*amplio apoyo en el seno de las comunidades afectadas*» (cursivas añadidas). La CFI otorga préstamos y capital accionario a las firmas del sector privado que invierten en el Sur Global.¹² Las firmas extractivas que postulan a sus servicios deben comprometerse a cumplir los estándares de desempeño ambiental y social de la CFI. Las normas de la CFI

¹² Véase CFI, *Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental*, para. 19-20, CFI, *Norma de Desempeño 1: Sistema de Gestión y Evaluación Social y Ambiental*, para. 21-22, y CFI, *Nota de Orientación 1: Sistema de Gestión y Evaluación Social y Ambiental*, para. G53-G54.

imponen su requisito CLPI remodelado a los «proyectos con impactos adversos significativos sobre las comunidades afectadas».¹³

Las normas de desempeño de la CFI han pasado a ser particularmente influyentes, dado que han sido adoptadas por la mayoría de los bancos comerciales involucrados en la financiación de proyectos globales, y esto a través de una iniciativa voluntaria conocida como los Principios de Ecuador (véase Nelthorpe 2003). Como resultado, las normas de la CFI pasaron a ser *de facto* estándares de gobernanza global que están vinculados con la mayor parte del capital disponible que financia proyectos en todo el mundo. Sin embargo, y de manera notable, el requisito del amplio apoyo de la comunidad aparece en un documento de gobernanza de la CFI que no es incorporado en los Principios de Ecuador.

Por lo tanto, la CFI ha realizado quizás el re-empaquetamiento más importante del CLPI, simplemente reescribiendo e incorporando de manera unilateral el principio del CLPI en sus propios procesos de gobernanza. El consentimiento se ha convertido en consulta, con un requisito ambiguo del amplio apoyo de la comunidad. Y más aún, el CLPI de la CFI se aplica a las comunidades afectadas, no solo a los pueblos indígenas. A diferencia de los ejemplos ya discutidos, en este caso el cambio propuesto al paquete CLPI no está rodeado de esfuerzos de involucramiento discursivo y persuasión. Por el contrario, la subjetividad política creada involucra la sujeción a la maquinaria burocrática de interpretación e implementación de normas, mediante el procedimiento que sigue los pasos de demarcación, revisión del proyecto, planificación, evaluación y supervisión.

La versión revisada del CLPI hecha por la CFI ha sido integrada directamente en el aparato normativo administrado por el personal de la CFI y por los consultores sobre temas ambientales y sociales contratados por los clientes de la CFI. Al hacer un cambio formal de la norma en este aparato, la CFI ha enviado un

¹³ CFI, *Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental*, para. 15. Los criterios «libre, previo e informado» son adoptados y elaborados sobre la base de las notas de orientación de la CFI. Además, se concibe la consulta como una «comunicación recíproca entre el cliente y las comunidades afectadas» que debe «continuar durante todo el ciclo de vida del proyecto» (CFI, *Nota de Orientación 1: Sistema de Gestión y Evaluación Social y Ambiental*, para. G51 y G53). Es un proceso organizado e iterativo, «conducente a que el cliente incorpore al proceso de formulación de decisiones las opiniones de las comunidades sobre los asuntos que las afectan directamente», incluidas «las medidas de mitigación propuestas, la distribución de los beneficios y oportunidades derivadas del desarrollo y los problemas relativos a la ejecución» (CFI, *Norma de Desempeño 1: Sistema de Gestión y Evaluación Social y Ambiental*, para. 22). Requiere esfuerzos para promover la inclusión de mujeres y grupos vulnerables en los procesos de consulta (CFI, *Nota de Orientación 1: Sistema de Gestión y Evaluación Social y Ambiental*, para. G51).

mensaje a escala transnacional a través de su red normativa. Lo ha hecho lanzando una estrategia burocrática, antes que activista. El paquete burocrático del CLPI se apoya más en un conjunto de normas, procedimientos, protocolos, indicadores y prácticas de monitoreo y evaluación. De hecho, el significado de un término tal como el «amplio apoyo de la comunidad» dependerá significativamente de cómo es asumido por los actores dentro de la red normativa de la CFI y de cuáles son los procedimientos burocráticos desarrollados para identificarlo.

CONCLUSIONES

A lo largo de este documento hemos visto cómo es que en las colaboraciones que subyacen a los proyectos globales, tales como la extracción industrial o la promoción de los derechos indígenas, se depende de grandes redes de conexiones globales. Tsing ha señalado que el trabajo de forjar conexiones puede, a su vez, depender de la construcción de nuevas posiciones de sujeto o identidades. Hemos visto cómo el movimiento indígena transnacional ha participado en la construcción de un paquete alegórico basado en el CLPI en respaldo a una identidad política como pueblos indígenas capaces de ejercer la libre determinación. Hemos visto también que este paquete puede ser adaptado y asumido de diversas maneras por diferentes grupos indígenas sobre la base de sus objetivos políticos y sociales. Sin embargo, esta es una posición de sujeto que busca posibilitar reclamos por un ámbito de gobernanza indígena que debe ser tratado seriamente por actores públicos y privados.

Luego, el análisis pasó a considerar dos ejemplos de la reelaboración y adaptación experimental del paquete del CLPI: primero por una asociación industrial y luego por un banco multilateral de desarrollo. En cada caso se ha intentado recharacterizar y re-empaquetar el CLPI convirtiendo —o debilitando— un derecho al consentimiento en uno de consulta. En los primeros dos casos, los actores relevantes tuvieron el propósito de construir una forma atractiva de subjetividad política para promover la conveniencia del cambio perseguido. El ICMM y sus miembros se esforzaron por asociar su paquete CLPI con una imagen de conducta corporativa responsable, en la que exigir el consentimiento indígena era visto como inapropiado. En contraste, la CFI fue capaz de llevar adelante un re-empaquetamiento acreditado del CLPI, al modificar sus propias normas para integrar una forma revisada del CLPI dentro de su aparato de gobierno. Al hacerlo, simplemente se valió de sus estructuras organizativas jerárquicas internas para efectuar el cambio y ordenar su implementación. Así, el ejemplo de la CFI muestra los efectos de la creación de un paquete burocrático antes que uno activista.

En resumen, el activismo indígena ha tenido éxito en cuanto a forzar un debate que la industria probablemente hubiera preferido evitar. Han tenido éxito en obligar a las firmas y a otros actores a involucrarse al menos con la noción del CLPI. También, significativamente, los esfuerzos del activismo indígena han tenido éxito en forzar que este involucramiento haya tenido lugar mayormente en el terreno discursivo elegido por el movimiento: el del derecho internacional y los derechos humanos internacionales. Esto, sin embargo, no ha dejado a las empresas extractivas sin recursos estratégicos. Los representantes de la industria han sido capaces de evocar doctrinas tradicionales de jurisprudencia internacional que reservan la autoridad legislativa para los Estados.

En este punto el debate parece empatado y carente de diálogo productivo. Podría ser, sin embargo, que los esfuerzos por promover una forma alternativa de interacción entre las firmas y los movimientos que promueven el CLPI puedan dar sus frutos. Algunos actores han estado trabajando para argumentar que el CLPI es bueno para los negocios y que su costo vale la pena, dada la mayor seguridad y certeza que puede proporcionar (Hertz *et al.* 2007). Otros están llevando a cabo trabajos de investigación para ilustrar la viabilidad práctica de una versión fuerte del CLPI (Colchester y Farhan Ferrari 2007). Podría ser que tales esfuerzos, acompañados por el descontento que se sigue produciendo en los proyectos problemáticos incentiven una interacción más positiva.

Irónicamente, la CFI y los bancos adheridos a los Principios del Ecuador actualmente ejercen el tipo de poder que el ICMM ha sostenido no puede existir legalmente. Estas organizaciones administran regímenes de gobernanza mayormente privados, los cuales proponen y hacen cumplir las consecuentes normas no estatales de tipo transnacional, que impactan sobre las vidas y las opciones de medios de vida de las poblaciones afectadas por los proyectos. Estas instituciones financieras no participan en el desarrollo de paquetes en la forma ocasional y esporádica de las redes de activistas o los grupos de presión corporativos. Por el contrario, se dedican a hacer cumplir los planes gubernamentales burocráticamente administrados con una cobertura amplia de proyectos extractivos alrededor del mundo. Dado el alcance de aplicación de los Principios del Ecuador en particular, podría ser que la versión de la CFI del CLPI se vuelva, en el largo plazo, la más influyente. Esta versión, de la manera que es interpretada por un ejército de consultores especializados, podría demostrar ser la más influyente en términos de definir el alcance adecuado de la responsabilidad social empresarial y de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se encuentran frente al desarrollo de la industria extractiva.

BIBLIOGRAFÍA

ALAYZA MONCLOA, Alejandra

2007 *No pero Sí. Comunidades y minería: consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima: CooperAcción, Oxfam. http://www.cooperaccion.org.pe/publicaciones2.php?id_publicacion=0092
Consultado el 28 de febrero de 2010.

BARNARD, Alan

2006 «Kalahari revisionism, Vienna and the ‘indigenous peoples’ debate». *Social Anthropology*. 14(1): 1-16.

BERMAN, Paul S.

2004-2005 «From International Law to Law and Globalization». *Columbia Journal of Transnational Law*. 43: 485-556.

BURAWOY, Michael; Joseph A. BLUM; Sheba GEORGE; Zsuzsa GILLE; Teresa GOWAN; Lynne HANEY; Maren KLAWITER; Steve H. LOPEZ; Seán O’RIAIN y Millie THAYER

2000 *Global Ethnography: Forces, Connections, and Imaginations in a Post-modern World*. Berkeley: University of California Press.

CARIÑO, Joji

2005 «Indigenous peoples’ Right to Free, Prior, Informed Consent: Reflections on Concepts and Practice». *Arizona Journal of International & Comparative Law*. 22(1): 19-39.

COLCHESTER, Marcus y Maurizio FARHAN FERRARI

2007 *Poniendo en práctica el CLPI: Desafíos y perspectivas para los pueblos indígenas*. Moreton-in-Marsh: Forest Peoples Programme

COLCHESTER, Marcus y Fergus MACKAY

2004 *Forjando un espacio de negociación: Pueblos indígenas, representación colectiva y el derecho al consentimiento libre, previo e informado*. Ponencia presentada (en inglés) ante la Décima Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común, Oaxaca, México. Forest Peoples Programme.

COMISIÓN MUNDIAL DE PRESAS

2001 *Presas y Desarrollo: El informe de la Comisión Mundial de Presas*. Londres: Earthscan.

DE ECHAVE, José, Alejandro DIEZ, Ludwig HUBER, Bruno REVEZ, Xavier RICARD LANATA y Martín TANAKA

2009 *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.

FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS

2005 *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*. Nueva York, 17 a 19 de enero de 2005. <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/C.19/2005/3&Lang=S>>. Consultado el 28 de febrero de 2010.

HELD, David

2002 «Law of States, Law of Peoples». *Legal Theory*. 8: 1-44.

HERTZ, Steven., Antonio LA VINA y Johnathan. SOHN

2007 *Development without Conflict: The Business Case for Community Consent*. Washington D. C.: World Resources Institute.

ICMM

2008 *Position Statement: Mining and Indigenous Peoples*. <<http://www.icmm.com/document/293>>. Consultado el 28 de febrero de 2010.

ICMM/ IUCN

2008 *Mining and Indigenous Peoples Issues Roundtable: Continuing a Dialogue between Indigenous peoples and Mining Companies*. Sydney, Australia, 30-31 de enero, 2008. <<http://www.icmm.com/page/2119/icmm-iucn-indigenous-peoples-roundtable-held-in-sydney>>. Consultado el 28 de febrero de 2010.

KINGSBURY, Benedict

1998 «'Indigenous peoples' in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy». *American Journal of International Law*. 92: 414-57.

LEVITT, Peggy y Sally E. MERRY

2009 «Vernacularization on the ground: local uses of global women's rights in Peru, China, India and the United States». *Global Networks*. 9(4): 441-461.

LI, Tania M.

2000 «Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot». *Comparative Studies in Society and History*. 42(1): 149-79.

LOBEL, Orly

2004 «The renew deal: The fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought». *Minnesota Law Review*. 89: 262-389.

- MARCUS, George E.
 1995 «Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography». *Annual Review of Anthropology*. 24: 95-117.
- MARSCHKE, Melissa; David SZABLOWSKI y Peter VANDERGEEST
 2008 «Engaging Indigeneity in Development Policy». *Development Policy Review*. 26(4): 483-500.
- McGEE, Brant
 2009 «The Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development». *Berkeley Journal of International Law*. 27(2): 570-635.
- MUEHLEBACH, Andrea
 2003 «What Self in Self-Determination? Notes from the Frontiers of Transnational Indigenous Activism». *Identities: Global Studies in Culture and Power*. 10: 214-268.
- NELTHORPE, Tom
 2003 «Do the Equator Principles Need More Teeth?». *Project Finance Magazine*. Junio: 20-25.
- NIEZEN, Ronald
 2005 *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley: University of California Press.
- ORELLANA, Miguel
 2008 «Saramaka People v. Suriname». *American Journal of International Law*. 102: 841-843.
- RENDER, Jo M.
 2005 *Revisión de Cuestiones de Minería y Pueblos Indígenas*. Londres: ICMM.
- REVISIÓN DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
 2003 *Hacia un mejor equilibrio: Revisión de las industrias extractivas*. Informe Final de la Revisión de Industrias Extractivas. Washington: Grupo del Banco Mundial.
- RIGHTS ACTION
 2010 «Why does Goldcorp inc. recommend that shareholders vote against a ‘free, prior and informed consent’ resolution – a requirement of national & international law for mining ???». Comunicado de prensa, 10 de mayo de 2010. <http://www.rightsaction.org/Alerts/Goldcorp_No_on_consent_051010.html>.

ROYAL COMMISSION ON ABORIGINAL PEOPLES

1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*. Ottawa: Royal Commission on Aboriginal Peoples.

SCOTT, Colin

2010 «Regulatory Governance and the Challenge of Constitutionalism». En Dawn Oliver, Tony Prosser y Richard Rawlings (eds.). *Regulation after the Regulatory State*. Oxford: Oxford University Press.

SMITH, Richard C.

2003 *Un tapiz tejido a partir de las vicisitudes de la historia, el lugar y la vida cotidiana*. Lima: Fundación Ford y Oxfam America.

SZABLOWSKI, David

2007 *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*. Oxford: Hart Publishing.

TSING, Anna L.

2005 *Friction: an Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press.