

PADILLA RUBIANO, G. y RODRÍGUEZ MITCHELL, N.J.
Consulta, territorios indios e información. Manual de uso público,
Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2016

J. Daniel Oliva Martínez

El estatuto internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas integra a un conjunto de derechos colectivos que han sido incorporados en los principales instrumentos jurídicos de referencia de ámbito internacional y regional y han sido consolidados a partir de los pronunciamientos por parte de la jurisprudencia internacional y los órganos de control de los grandes tratados de derechos humanos.

A su vez, paulatinamente bien en un marco constitucional o a través de legislaciones secundarias y desarrollos reglamentarios, muchos de estos derechos se han venido incorporando en mayor o menor medida -en cuanto a su contenido material y garantías de protección- a los ordenamientos internos de muchos Estados de América Latina.

Entre estos derechos destacan muy especialmente los de consulta y de consentimiento previo, libre e informado, derechos ambos que en diferentes estadios de protección, constituyen dimensiones específicas de la libre determinación relacionadas con el aseguramiento de la participación activa y capacidad autónoma de decisión colectiva de los pueblos indígenas sobre todos aquellos asuntos que les afecten.

A día de hoy, especialmente, pero no solo, en América Latina la cuestión de la consulta y el derecho al consentimiento previo, libre e informado centran la agenda pública de los gobiernos y los pueblos indígenas y tiene una clara proyección en asuntos que implican a otros importantes actores como las empresas transnacionales, los organismos internacionales o las organizaciones no gubernamentales, muy especialmente las primeras.

Faltan materiales, documentos y reflexiones críticas bien desarrolladas sobre el contenido real, el alcance y sobre todo los mecanismos prácticos de articulación y efectiva protección del derecho a la consulta y el derecho al consentimiento, previo, libre e informado. Por eso es de agradecer la edición del libro elaborado por los profesores mexicanos Guillermo Padilla y Nemesio J. Rodríguez, que bajo el título *Consulta, territorios indios e información: Manual de uso múltiple* nos presentan un riguroso trabajo en el que abordan los fundamentos jurídicos, filosóficos y antropológicos del derecho a la consulta y al consentimiento, previo, libre e informado al tiempo que nos proporcionan herramientas prácticas tendentes a facilitar su aplicación y protección real.

Ambos autores se han formado en el campo del Derecho y de la Antropología, combinación interdisciplinaria especialmente útil a la hora de desentrañar los fundamentos

y explicaciones socioculturales de las manifestaciones jurídicas y que en el caso del estudio de los derechos de los pueblos indígenas se vuelve determinante cuando se tiene el objetivo clarificar la complejidad de sus contenidos materiales y las dificultades reales a las que se enfrenta su efectiva protección y aseguramiento. No es nada frecuente encontrar investigadores que en España aúnen esa formación combinada en el campo del Derecho y de la Antropología. Más común empieza a ser, sin que por ello sea una opción todavía muy extendida, en el contexto universitario latinoamericano, en varios de cuyos centros académicos de referencia han surgido y se han consolidado escuelas de Antropología Jurídica o centradas en los Estudios Culturales del Derecho. Muchas de ellas han abordado, como en el caso de los autores que nos ocupan, la realización de investigaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El libro al que aquí nos referimos es de lectura imprescindible para todos aquellos que desde diferentes disciplinas (la propia Antropología o el Derecho, pero también la Sociología Cultural, la Politología o la Psicología Social) o distintos ámbitos de decisión política, responsabilidad técnica o actividad profesional (políticas públicas, organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales, agencias de cooperación, empresas...) se interesan o están llamados a toparse con la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas.

La publicación es producto de una investigación desarrollada en el marco del Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad de la Universidad Nacional Autónoma de México, al interior del cual se identificó como uno de los temas focales referidos a los pueblos indígenas en América Latina el de la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado. En un contexto extendido en el que las empresas extractivas ocupan un protagonismo económico indiscutible, se refuerza la presión sobre los territorios indígenas ricos en recursos naturales y se generalizan los procesos de homogenización cultural que los pueblos indígenas identifican como una amenaza real, el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y especialmente el derecho a la consulta y el consentimiento, previo, libre e informado se ha situado como parapeto normativo y su protección se vislumbra como condición de posibilidad real para el ejercicio de una auténtica libre determinación de estos pueblos originarios siempre en el marco de sus Estados nacionales de referencia. De ahí el interés por parte del Programa de Investigación de la UNAM al que nos hemos referido por abordar este estudio.

Varios han sido los gobiernos iberoamericanos que se han preocupado y ocupado de la cuestión, pero bien por falta de voluntad política o por incapacidad técnica real a la hora de implementar procesos reales de consulta, no se ha conseguido de manera eficaz asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas. Ciertamente empiezan a desarrollarse normas internas sobre la cuestión y también al interior de los órganos políticos o unidades administrativas encargadas de diseñar y desarrollar las políticas públicas sobre pueblos indígenas se han configurado en diferentes países de la región, mecanismos concretos para la aplicación de procesos de consulta, sin que hasta la fecha se hayan generalizado de manera efectiva. No cuentan con el apoyo del movimiento indígena de referencia.

Por ello se requería de un trabajo como el aquí significado que está dividido en dos partes claramente diferenciadas a la que vez que complementarias e interrelacionadas.

En la primera de ellas se nos proporciona una aproximación jurídica, filosófica y en gran medida antropológica sobre las implicaciones de la consulta y su necesaria utilización en la teoría y la práctica de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas en contextos nacionales sobre la base de los estándares internacionales. La consulta es situada en esta primera parte como uno de los elementos nucleares del nuevo paradigma que debe inspirar la relación de los gobiernos y especialmente las empresas con los pueblos indígenas y como elemento clave para la profundización de los procesos democráticos desde un enfoque intercultural en los países de la región iberoamericana. Tomando como referencia la experiencia llevada a cabo en países como Colombia, Ecuador, Belice, Guatemala, Chile, México, Paraguay y otros países -y haciéndolo de manera crítica- se aborda la base legal del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, acudiendo a la normativa internacional de referencia y al estudio de los ordenamientos internos. Todo ello de manera exhaustiva y clarificadora.

En esta primera parte referida también se fundamenta convenientemente la afirmación de que los pueblos indígenas son sujetos activos y no meros objetos de las políticas públicas y los procesos de relacionamiento con los Estados, atendiendo a los significados históricos y sociales todo ello en lo que constituye una aproximación a la dimensión subjetiva de los derechos referidos. Para completar el análisis se abordan criterios objetivos que tienen que ver con la afectación directa, como condición para el ejercicio de este derecho y también se analizan los principios que deben orientar la protección efectiva del mismo.

El enfoque operativo del libro está presente también en esta primera parte en la que se analiza el proceso concreto de implementación, clarificando desde una perspectiva práctica a partir de qué momento se debe proteger este derecho, a quién corresponde la obligación de propiciar y monitorear la consulta previa y cuándo la consulta no es suficiente y se requiere entonces del consentimiento previo, libre e informado de la comunidad afectada.

Para concluir esta primera parte se abordan elementos de análisis que tienen que ver con las evaluaciones de impacto ambiental y desde una perspectiva comparada y crítica se trabaja sobre las diferentes modalidades en la implementación del derecho a la consulta en diferentes países de América Latina. Pero quizás la aportación más interesante es aquella que se centra en la identificación de los diferentes pasos concretos que deben orientar la consulta y el consentimiento (hasta siete pasos). Al tiempo se especifican una serie de preguntas de las que se ofrecen respuestas que deberían ser las convenientes a la hora de guiar el proceso. Todo ello también con un objetivo orientador.

La segunda parte –más concentrada y menos extensa que la primera- da continuidad a ese enfoque práctico y operativo con el que concluía la primera y está centrada en qué información (básica y temática: minería, recursos hídricos, turismo, forestal) es relevante para tomar decisiones sobre la consulta por parte de los pueblos indígenas, partiendo de la premisa de que el derecho a contar con toda la información posible es clave en todo el proceso.

Todo ello se relaciona directamente con las obligaciones de aportar datos, documentos e informes relevantes por parte de las autoridades estatales y con las responsabilidades de las empresas. De esa información dependerá la decisión de la comunidad y de esa decisión en definitiva el futuro de la generación concernida pero también de generaciones futuras.

Se proporciona así una guía a modo de ejemplo de clara utilidad para los pueblos indígenas a la hora de contrastar información sobre aspectos básicos y ámbitos concretos. Esa guía que integra como hemos avanzado diferentes preguntas orientativas puede servir de referente a los pueblos indígenas de América Latina que en muchas ocasiones, pese al empoderamiento político que muestran sus organizaciones representativas no cuentan con elementos prácticos efectivos a la hora de encarar las negociaciones sobre consulta con gobiernos, empresas u otros actores que intervienen o pretenden intervenir con diferentes fines y objetivos en sus territorios.

Con todo ello un hipotético lector por ejemplo un funcionario judicial, funcionario público, legislador, activista de derechos humanos, abogado de comunidades indígenas o representante político o legal de estos pueblos, encontraría información, análisis y elementos prácticos que le permitirían constituirse como un actor con capacidad para acompañar y monitorear críticamente el desarrollo de este derecho de consulta en favor de los pueblos indígenas.

El libro constituye en definitiva un manual práctico, muy bien fundamentado teórica y doctrinalmente, enfocado a la contribución de la resolución de casos que se presenten en este campo de la consulta. En definitiva recomendamos vivamente la lectura de este libro que interesará a juristas, antropólogos, sociólogos de la cultura, defensores de los derechos humanos, miembros de organizaciones no gubernamentales, integrantes de departamentos de responsabilidad social de las empresas, americanistas y en general a todos aquellos interesados en los pueblos indígenas, muy especialmente aquellos que están interesados en el conocimiento fundamentado de sus derechos diferenciados y específicamente en la aplicación práctica y efectiva protección del derecho a la consulta y el derecho al consentimiento, previo, libre e informado.

Dr. J. Daniel Oliva Martínez
Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Codirector del Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y
Cooperación Internacional
Universidad Carlos III de Madrid