

LAS AGRESIONES DEL DESARROLLO: PUEBLOS INDÍGENAS, NORMAS INTERNACIONALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

LUIS RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO*

RESUMEN:

Este artículo analiza las estrategias empleadas por la red de derechos indígenas ante el impacto de las industrias extractivas dentro de un esquema emergencia y difusión de normas internacionales y de socialización de estas normas por parte de los actores estatales, organizaciones internacionales y otros actores transnacionales. El artículo argumenta que los casos de explotación de recursos en comunidades específicas y sus devastadores impactos para la supervivencia cultural y material de estas comunidades han servido tanto de fuentes de información para legitimar las demandas internacionales de reconocimiento como para exigir responsabilidades morales o jurídicas. A pesar del interés primario de los actores estatales y de las empresas en el acceso a los recursos naturales en los territorios tradicionales indígenas, las actividades extractivas se ven cada vez más disciplinadas por normas internacionales que limitan en cierta manera la capacidad de acción de estos actores, y afectan a la definición de sus intereses.

PALABRAS CLAVE:

Pueblos indígenas, industrias extractivas, redes transnacionales de defensa, empresas transnacionales, instituciones financieras internacionales.

TITLE:

Aggressions from development: indigenous populations, international rules and extractive industries.

ABSTRACT:

This article analyzes the strategies used by the network of indigenous rights before the impact of the extractive industries, inside a scheme of development and diffusion of international norms, and the assumption of these norms on the part of the state actors, international organizations and other transnational actors. The article argues that the cases of exploitation of resources in specific communities and its devastating impacts for the cultural and material survival of these communities have served both as sources of information to legitimize the international claims for recognition, and as tools in demanding moral or juridical responsibilities. In spite of the primary interest of the states and companies in the access to the natural resources in the traditional indigenous territories, these activities meet themselves increasingly disciplined by international procedures that limit in certain ways the capacity of action of these actors, and concern the definition of their interests.

KEYWORDS:

Indigenous peoples, extractive industries, transnational advocacy networks, transnational companies, financial international institutions.

***Luis RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO** es investigador Contratado Ramón y Cajal, Universidad de Sevilla. Miembro del Grupo de Estudios Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid. E-mail: lrp@us.es

Introducción

Son muchas las comunidades humanas afectadas por las actividades de las industrias extractivas (IE) en todo el mundo. En el caso de los pueblos indígenas, la escala de los impactos de dichas industrias es, en palabras de un comentarista asiático, “monumental, por no decir desconcertante”¹. La explotación de los recursos no renovables en los territorios tradicionales indígenas, que coinciden con las últimas fronteras de expansión de las IE, deja tras de sí, con pocas excepciones, un saldo de desastres ambientales, despojo de tierras y recursos, desplazamientos forzados, violencia y abusos de toda índole. En la medida en que los pueblos indígenas mantienen estrechos vínculos culturales y espirituales con sus territorios tradicionales que van más allá del mero sustento material, el impacto de las IE se traduce a veces en pérdidas de culturas, lenguas y conocimientos tradicionales que nunca podrán ser reemplazados².

Mientras que las actividades extractivas suponen, sin lugar a duda, uno de los mayores focos de violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, también han supuesto un acicate para la movilización local y global en defensa de estos derechos. El avance de la frontera de las IE hacia los últimos territorios indígenas durante las dos últimas décadas ha coincidido de hecho con la conformación de una red transnacional de defensa de los derechos indígenas, que ha jugado un papel clave en la cristalización de nuevas normas internacionales en esta materia. Las normas del régimen internacional de los derechos de los pueblos indígenas han dotado a esta red transnacional de nuevos espacios de oportunidad política para confrontar la acción de los actores estatales, las empresas transnacionales (ET), las instituciones financieras internacionales (IFI) y otros actores relevantes³.

Las estrategias de protección de los derechos indígenas ante las IE son un claro ejemplo de la dialéctica entre normas e intereses que ha interesado a la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales, al tiempo que un objeto de estudio privilegiado para el papel de los actores no estatales en la generación de normas internacionales y en la utilización de dichas normas para generar cambios en la percepción, cálculo de intereses, identidad y, eventualmente, en la conducta de los actores estatales⁴. La literatura sobre las

¹ GÓMEZ, Terence, “Why Indigenous Peoples of the World are Losing Out” Revista *Aliran Monthly*, Web Special, nº 3, 17/10/08, p.2.

http://www.aliran.com/index.php?option=com_content&task=view&id=744&Itemid=40 Consultado el 26/3/2009]

² TEBTEBBA, “Concept Paper”, *Documento de referencia de la Conferencia Internacional sobre pueblos indígenas e industrias extractivas (Baguio City, Filipinas, 23-25 de marzo de 2009), organizada por Tebtebba*: http://www.tebtebba.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=344&Itemid=27 [Consultado el 26/3/2009] Las ponencias presentadas de la conferencia ofrecen un amplio panorama sobre la situación de los pueblos indígenas afectadas por las IE en todas partes del mundo: http://www.tebtebba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57

³ Para una visión general de la cuestión, véase: SAWYER, Suzana y GÓMEZ, Edmund Terence, *Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multilateral Institutions and the State*. Nueva York, Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Identities, Conflict and Cohesion Programme Paper Nº 13, 2008; FOREST PEOPLE PROGRAMME (FPP) y TEBTEBBA, *Extracting Promises: Indigenous Peoples, Extractive Industries and the World Bank* (2ª ed.). Baguio City (Filipinas), Tebtebba, 2005.

⁴ Véase, en general, DUNNE Tim y WHEELER, Nicholas J., *Human Rights in a Global Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; KLOTZ, Audie, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Londres-Ithaca, 1995; KURASAWA, Fuyuki, *The work of global justice. Human Rights as Practices*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; RISSE, Thomas, KOPP, Stephen, y SIKKINK, Kathryn (eds.),

redes transnacionales de defensa (*transnational advocacy networks*), desarrollada a partir del estudio fundacional de Beck y Sikkink como una rama específica del constructivismo liberal⁵, ofrece un marco conceptual que puede ser útil para analizar la conformación y las estrategias de una red específica de defensa de los derechos de los pueblos indígenas frente a las IE.

Hasta la fecha, esta literatura se ha enfocado principalmente en la socialización de las normas internacionales por parte de los estados⁶. Sin embargo, muchas de sus herramientas teóricas resultan también adecuadas para analizar la influencia de las normas internacionales y de los actores no estatales en las organizaciones internacionales, que pueden ser analizadas no sólo como actores autónomos dentro de regímenes internacionales, sino también como objetos de influencia por parte de las redes transnacionales en la socialización de normas internacionales⁷. Ello resulta particularmente relevante a la luz de los desarrollos recientes en el régimen internacional de derechos humanos en torno a la responsabilidad de los actores no estatales por violaciones de los derechos humanos⁸. En el caso de las IE, las IFI han jugado y juegan un papel clave en la integración de las normas internacionales de derechos indígenas en las actividades promovidas por actores estatales y ET, y ocupan por ello un lugar central en las estrategias en las redes transnacionales en este ámbito.

En el presente artículo se analizarán las estrategias de la red transnacional de defensa de los derechos de los pueblos indígenas frente a las "agresiones del desarrollo" que representan las IE, un análisis que desde luego trasciende una visión romantizada de los pueblos indígenas como meras "víctimas del progreso" privadas por ello de toda

The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁵ Véase, en general, GOULD, Carol, "Global Democracy and Transnational Representation: Relating Political Communities and Universal Human Rights", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*: http://www.allacademic.com/meta/p253422_index.html [visitado el 3/3/09]; BRYSK, Alison, "From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina," *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº3, 1993, pp. 259-285; KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca (EEUU) y Londres, 2005; LAKE, David A., and WONG, Wendy, "The Politics of Networks: Interests, Power, and Human Rights Norms", en KAHLER, Milles (ed.) *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2009; MÜCKENBERGER, Ulrich, "Civilising Globalism: Transnational Norm-Building Networks - A Research Programme," *GIGA Working Paper* nº 90, 2008: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1288049 [visitado el 3/3/09]; NICKEL, Rainer, "Legal Patterns of Global Governance: Participatory Transnational Governance", *CLPE Research Paper* No. 01-5, 2006; SIKKINK, Kathryn, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America," *International Organization*, vol. 47, nº3, 1993, pp. 411-441.

⁶ Véase, p. ej., GOODLIFFE, Jay y HAWKINS, Darren. "Explaining Human Rights Commitments", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología* (2008): http://www.allacademic.com/meta/p250761_index.html [visitado el 3/3/09]; GOODMAN, Ryan y JINKS, Derek "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law," *Duke Law Journal* Vol. 54, 2000, pp. 621-703; HATHAWAY, Oona A., 'Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?', *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, nº4, 2007, pp. 588-621.

⁷ Vid. p. ej. TURNER, Jenia, "Transnational Networks and International Criminal Justice", *SMU Dedman School of Law Legal Studies Research Paper* No. 1: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=940480 [visitado el 3/3/09]; UÇARER, Emek. "Of Lemons and Lemonade: NGOs and Human Rights Advocacy in the European Union's Asylum Regime", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*: http://www.allacademic.com/meta/p254515_index.html [visitado el 3/3/09].

⁸ Sobre la responsabilidad de los actores no estatales en material de derechos humanos, véase, en general, CLAPHAM, Andrew, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

agencia. La primera sección de este artículo describe brevemente la conformación de la red transnacional, así como de su papel en la emergencia, desarrollo y socialización del régimen internacional de derechos de los pueblos indígenas. En una segunda sección, se analizarán cuáles han sido las estrategias de la red en relación con las IE, desde el nivel local a la conformación de campañas y estrategias de ámbito global. Este análisis nos permitirá examinar el proceso de socialización de las normas de derechos indígenas por parte del Banco Mundial y otras IFI.

1. La red transnacional de defensa de los derechos indígenas y la emergencia de los derechos indígenas

1.1. La red transnacional de defensa de los derechos indígenas

Lo que se popularmente se conoce como "movimiento indígena internacional"⁹ puede concebirse en realidad como una red transnacional de defensa (RTD), en la ya famosa definición de Keck y Sikkink: una forma de organización y ámbito transnacional más o menos informal, caracterizada por "pautas de comunicación e intercambio voluntario, recíproco y horizontal," que promueve "causas, principios y normas" con miras a generar cambios en las políticas públicas¹⁰.

Al igual que todo movimiento social o red transnacional, la RTD de derechos indígenas incorpora actores, lógicas y discursos heterogéneos, que a veces entran en tensión, y que interactúan de forma fluida con otras redes y agendas temáticas, particularmente con las redes medioambientales, de derechos humanos y de desarrollo¹¹. Como ha señalado la literatura de las RTD, el nacimiento de estas redes está generalmente ligado al papel de activistas individuales o "emprendedores políticos"¹²; con toda probabilidad, la RTD no sería lo que es ahora sin haber pasado por una fase de activismo protagonizada por actores no indígenas, y en particular por una serie de antropólogos críticos que, a partir de los años 1970s fueron pasando de la investigación participativa a la abierta militancia, llamando la atención internacional sobre los abusos sufridos por los pueblos indígenas de todo el mundo¹³.

La red transnacional vendrá pronto a integrarse con el movimiento internacional

⁹ BRYSK, Allison, *From Tribal to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 2000, pp. 97-105. Sobre la articulación de la RTD de derechos indígenas, véase también NIEZEN, Ronald, *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, University of California Press, Berkeley, 2003; OREN, Gil, "The Transnational Indigenous Peoples' Movement at the United Nations: Campaigning for Indigenous Rights and the Spillover Effect", *Ponencia presentada en la 49ª Reunion Anual de la Asociación Internacional de Sociología* (2008): http://www.allacademic.com/meta/p254240_index.html [visitado el 3/3/09]

¹⁰ KECK y SIKKINK, *Activists Beyond Borders...*, op. cit., pp. 8-9

¹¹ La articulación entre demandas indígenas, el discurso medioambientalista y la práctica antropológica no siempre ha sido fácil. Vid. ANAYA, S. James, "Environmentalism, Human Rights and Indigenous Peoples: A Tale of Converging and Diverging Interests", *Buffalo Environmental Law Journal* Vol. 7, 2000, pp. 1-9; DOVE, Michael R., "Indigenous People and Environmental Politics", *Annual Review of Anthropology*, vol. 35, 2006: pp. 191-286; GUPTA, Rupa, "Indigenous Peoples and the International Environmental Community: Accommodating Claims Through a Cooperative Legal Process", *New York University Law Review*, vol. 74, 1999: pp. 1741-1785; KIRSCH, Stuart, "A Case Study of the Campaign Against the Ok Tedi Mine", *Critique of Anthropology*, vol. 22, nº2, 2000, pp. 175-2000.

¹² KECK y SIKKINK, *Activists Beyond Borders...*, op. cit., pp. 14-15.

¹³ BRYSK, *From Tribal to Global Village...*, op. cit., pp. 10-20.

indígena propiamente dicho, fruto del encuentro y de la movilización de las organizaciones indígenas de ámbito local o estatal¹⁴. A través del intercambio de experiencias de representantes indígenas venidos de todas las partes del mundo, la participación en distintos espacios institucionales en el seno de Naciones Unidas (ONU) y otros foros internacionales ha contribuido a la conformación de una "identidad indígena global"¹⁵, una suerte de "comunidad imaginada" transnacional que, al igual que el resto de las identidades políticas, va más allá de la evidencia histórica o antropológica¹⁶.

La interacción con las instituciones y procedimientos del régimen internacional de derechos humanos de ONU también ha contribuido a generar cambios en el discurso internacional de la RTD de derechos indígenas, que se ha ido gradualmente articulando en términos de derechos humanos¹⁷. La capacidad de la RTD de derechos indígenas de enmarcar sus demandas (*framing*) en estos términos le ha permitido movilizar a sus integrantes, recavar apoyos externos y encontrar cauces institucionales de respuesta a dichas demandas en las instituciones internacionales de derechos humanos¹⁸. Por último, la articulación de las demandas de las RTD ha jugado también un papel clave en la producción de nuevos entendimientos normativos, que reformulan normas ya existentes, como la libre determinación, la no discriminación, el respeto a la integridad cultural o la protección del medioambiente en el contexto específico de los pueblos indígenas¹⁹.

1.2. La emergencia de las normas internacionales sobre los derechos indígenas

La consolidación de un régimen internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas durante las últimas tres décadas representa un ejemplo excepcional de la exitosa interacción entre RTDs, organismos internacionales y estados en la generación de nuevas normas internacionales en materia de derechos humanos.

La influencia de la RTD de derechos indígenas ha sido clave en la apertura de nuevos mecanismos institucionales y procedimientos de toma de decisiones en las organizaciones internacionales que abrieron canales de participación sin precedentes en dichas organizaciones, y que de hecho han sido citados como modelos incluyentes en la toma de decisiones en la esfera multilateral²⁰. El establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en 1982, en el seno de la entonces Subcomisión para la Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías de ONU, abrió la participación prácticamente sin limitaciones a los representantes indígenas y otros actores

¹⁴ *Ibidem*, pp. 20-21.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 23-40.

¹⁶ ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Spread and Origin of Nationalism*, Verso, Londres, 2001; DOVE, "Indigenous Peoples...", *op. cit.*, pp. 284-286.

¹⁷ ANAYA, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 64-72.

¹⁸ MORGAN, Rhiannon, "Advancing Indigenous Rights at the United Nations: Strategic Framing and Its Impact on the Normative Development of International Law", *Social Legal Studies*, vol. 13, 2004, pp. 481-500, en pp. 483-484.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ THIES, Henrike C., "Towards More Inclusive Institutions? Dealing with Indigenous Issues at the UN", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Sociológica Internacional* (2008): www.allacademic.com/meta/p253522_index.html [visitado el 3/3/09]

de la RTD, que consiguieron colocar en la agenda de la ONU el proyecto de un instrumento internacional en materia de derechos indígenas²¹. Dicha experiencia fue continuada desde 1996 con el establecimiento de un Grupo de Trabajo *Ad Hoc* de la Comisión con el objeto de “negociar” el texto de una declaración de ONU sobre derechos indígenas²².

La creación en 2001 del Foro Permanente de ONU para las Cuestiones Indígenas marca un cenit en este proceso. Dependiente del Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Foro Permanente cuenta con un mandato amplio de ofrecer apoyo técnico en cuestiones indígenas dentro de las ONU y coordinar la labor de las agencias internacionales en este ámbito. De estructura paritaria, que incorpora a miembros individuales nombrados tanto por los Gobiernos como por los pueblos indígenas, el Foro se ha convertido en un espacio privilegiado para el intercambio de experiencias, información y estrategias de la RTD de derechos indígenas²³.

La apertura de espacios institucionales específicos y la modificación de los procedimientos existentes de participación y toma de decisiones dotaron a la RTD de derechos indígenas de nuevas vías de estructuras de oportunidad para influir la agenda normativa internacional, y de hecho fueron canales claves en la emergencia de instrumentos internacionales específicos en esta materia. Uno de estos instrumentos es el Convenio 169 (C169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en los países independientes, adoptado en 1989²⁴. Aunque la participación de la RTD en la discusión de dicho convenio fue, al menos en términos formales, limitada, su influencia resultó, sin embargo, crucial en sus contenidos, que reflejaron gran parte de la agenda internacional de los derechos indígenas²⁵. El C169 ha sido ratificado por la gran mayoría de los países latinoamericanos, donde, se ha convertido en todo un código común para la articulación de las demandas indígenas²⁶.

El segundo de estos instrumentos es la Declaración de ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI). Fruto del largo proceso de negociaciones entre estados y representantes indígenas en el seno del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* de la Comisión de Derechos Humanos, el instrumento se aprobó por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006 y, tras un nuevo periodo de negociaciones entre Estados (de nuevo con la activa participación de la RTD de derechos indígenas), la declaración fue finalmente adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007²⁷.

²¹ ANAYA, *Indigenous Peoples...*, op. cit., pp. 60-63.

²² *Ibidem*, 63.

²³ GARCÍA-ALIX, Lola, *The Permanent Forum on Indigenous Issues*, Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2003.

²⁴ Sobre el proceso de elaboración del C169 de la OIT y la política histórica de la organización en relación con los pueblos indígenas, véase RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

²⁵ ANAYA, *Indigenous Peoples...*, op. cit., pp. 68-75.

²⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, “La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿El fin de un ciclo?”, en MARTÍ PUIG, Salvador (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina: El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 187-189.

²⁷ Sobre el proceso de elaboración de la DDPI, véase ÅHRÉN, Mattias, EIDE, Asbjørn, Eide y MINDE, Henry, “The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: What made it possible? The work and process

Tanto el C169 de la OIT como la Declaración de ONU recogen estándares relativos a los derechos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, incluyendo el derecho a un medioambiente sano así como los estándares aplicables en relación con los proyectos de desarrollo y la extracción de recursos en territorios indígenas ([Cuadro 1](#)). Dichos estándares han sido también desarrollados y reafirmados por otros instrumentos internacionales y por la jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos, accionados por la propia RTD de derechos indígenas (ver [Cuadro 4](#)).

Estándares aplicables	Convenio 169 de la OIT	Declaración de la ONU
Derechos de propiedad sobre los territorios tradicionales	Derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y a utilizar tierras para sus actividades tradicionales y de subsistencia (art. 14).	Derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización (art. 27.2).
Derechos de propiedad y uso de los recursos naturales	Derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales (art. 15.1)	" "
Derecho a un medioambiente sano	Medidas especiales para salvaguardar el medio ambiente de los pueblos indígenas (art. 4.1)	Derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. (art. 29.1)
Prohibición del traslado forzoso	Prohibición del traslado sin el consentimiento informado, salvo en casos excepcionales (art. 16.1-2)	Prohibición del traslado sin el consentimiento previo, libre e informado (art. 10).
Derecho a la consulta/consentimiento	Deber de consultar en relación con medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas "con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento" (art. 6.1.a-2)	Deber de consultar "a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. (art. 19)
- en relación con la explotación de los recursos naturales	Deber de consultar antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. (art. 15.3)	

beyond the final adoption", *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, Vol. 4, 2007:
http://www.galdu.org/govat/doc/galdu_4_07_eng_web.pdf [visitado el 2/5/09]

Derecho a la participación en los beneficios derivados de la explotación de recursos	Participación en los beneficios "siempre que sea posible" (art. 15.2)	Deber de consultar en relación con proyectos que afecten a las tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (art. 32.2)
Derecho a la compensación por impactos derivados de la explotación de recursos	Derecho percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de la explotación de los recursos (art. 15.2).	Mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades (art. 32.2)
Estudios de impacto/medidas de mitigación	Estudios de impacto social, espiritual y cultural y medioambiental (art. 7.2)	Medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual (art. 32.3).

Cuadro 1: Estándares internacionales aplicables en relación con la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas

Las normas del C169 y, sobre todo, de la DDPI (incluso antes de su aprobación formal) han mantenido una relación simbiótica con las demandas de la RTD de los pueblos indígenas ante las IE: por un lado, estas demandas han ejercido influencia en la discusión multilateral en torno al contenido normativo de estos documentos y, por otro lado, estas normas han influido en la articulación de dichas demandas. Un elemento clave del discurso actual de la RTD es la reivindicación del derecho al Consentimiento Previo Libre Informado (CPLI) ante los proyectos de inversión, desarrollo o extracción de recursos en los territorios indígenas, un derecho que encuentra su fundamento ahora en la DDPI. En palabras de Joji Carino, una conocida activista filipina de derechos indígenas:

Los pueblos indígenas defienden el [CPLI] como un derecho fundamental en el proceso de desarrollo, llamado a salvaguardar sus intereses materiales, culturas y valores ecológicos, y para minimizar el daño. El ejercicio genuino del [CPLI] significa aceptar el derecho de los pueblos indígenas a rechazar proyectos que no cuenten con la aceptación de la comunidad, basada en una elección informada²⁸.

El derecho al CPLI recogido en la DDPI, comúnmente contrapuesto al derecho a la consulta del C169, es quizás la cuestión más controvertida en el actual régimen internacional sobre derechos de los pueblos indígenas. Muchos estados se han opuesto al reconocimiento de dicho derecho en la DDPI en el sentido de que no podía ser entendido como la atribución a los pueblos indígenas de un "derecho de veto" absoluto sobre las políticas gubernamentales²⁹. El carácter pretendidamente "no vinculante" de la DDPI, frente a la fuerza vinculante de tratado del C169 es uno de los argumentos más comúnmente

²⁸ CARINO, Joji, "Indigenous Peoples' Right to Free, Prior, Informed Consent: Reflections on Concepts and Practice", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 22, nº1, pp. 19-39, en p. 20.

²⁹ ÅHRÉN, Mattias, "The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples- How was it adopted and why is it significant?" *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, vol. 4, 2007, pp. 117-118: http://www.galdu.org/govat/doc/galdu_4_07_eng_web.pdf [visitado el 2/5/09].

esgrimidos para negar el derecho al consentimiento indígena³⁰. Aunque los derechos a la consulta y al consentimiento comienzan a ser articulados en la práctica de los mecanismos internacionales de derechos humanos como derechos complementarios y no excluyentes, lo cierto es que esta diferenciación continúa operando en los discursos de los distintos actores³¹.

2. Las estrategias de la red transnacional de defensa de los derechos indígenas ante las industrias extractivas

La composición, discurso y agenda de la RTD ha ido evolucionando a lo largo de las dos últimas décadas como fruto de la interacción con otros actores y de las propias realidades cambiantes a las que se enfrentan los pueblos indígenas en todo el mundo. Durante las últimas décadas, los distintos actores de la red han alcanzado cotas de influencia y tecnificación que les ha permitido entrar en procesos globales de alto calado político y nivel de especialización, como la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el régimen internacional de propiedad intelectual, el régimen de acceso a los recursos de la biodiversidad o la discusión en torno al cambio climático.

Las IE ha sido también uno de los campos prioritarios de movilización de la RTD de defensa de los derechos indígenas en los últimos años. En esta sección, se analizarán algunas de las estrategias más relevantes de la RTD. Como han argumentado Beck, Sikkink y otros autores, conviven estrategias de persuasión y socialización, que movilizan la información, las ideas y el capital simbólico de la red, con políticas de presión que buscan influir a actores más poderosos a través de la búsqueda de apoyos de otros actores y la exigencia de la responsabilidad³².

2.1. La movilización en el nivel local

Una de las estrategias más básicas de todo movimiento social, a veces ignorada cuando se presta especial atención a las redes transnacionales, es la movilización de los actores locales. En el caso de las IE y los pueblos indígenas, no puede tampoco pasarse por alto el importante papel que juegan las propias comunidades indígenas afectadas en el ámbito local. Negociaciones con las autoridades al nivel local o estatal, manifestaciones, o, cuando estas acciones no generan el impacto esperado, cortes de carreteras, sabotajes de maquinaria o incluso el secuestro simbólico de autoridades estatales o personal de las empresas son ya prácticas comúnmente asociadas a las actividades extractivas en territorios indígenas. En algunos casos, las estrategias llegan a ser desesperadas, como en el caso de las comunidades u'wa de Colombia, que han amenazado con el suicidio colectivo de sus miembros antes de permitir la entrada en su territorio de la petrolera Occidental-OXY³³.

³⁰ CLAVERO, Bartolomé, "Valor de los Derechos Humanos y Supervisión Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas", *Bartolomé Clavero: Ensayos, opiniones y actualidad* [blog]: <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=818> [visitado el 2/5/09].

³¹ ÅHRÉN, "The UN Declaration...", *op. cit.*, pp. 117-118.

³² KECK y SIKKINK, *Activists Beyond Borders...*, *op. cit.*, pp. 16-24.

³³ OILWATCH, *La manera occidental de extraer petróleo: La Oxy en Colombia, Ecuador y Perú*. Quito, Oilwatch, 2001, pp. 14-16:

La movilización local de los pueblos indígenas ante las actividades de las IE en sus territorios ancestrales está en el origen de toda una serie de procesos. Por un lado, es el punto de origen de la dinámica de “boomerang” que tanto ha interesado a la literatura del constructivismo liberal relativa a los derechos humanos: ante la falta de respuesta de los mecanismos domésticos ante las reivindicaciones de los pueblos indígenas a nivel local, las comunidades y ONG “se saltan” el nivel doméstico, movilizan el apoyo de otros actores de la RTD de derechos indígenas y recurren a estrategias internacionales de denuncia³⁴. Comunidades locales como los *western shoshone*, afectados por la minería de oro a cielo abierto en el territorio reconocido por los tratados con el Gobierno de Estados Unidos en el estado de Nevada; los subanon, en Filipinas; las comunidades quechuas afectadas por la mina Yanacocha, en el Perú; o las comunidades mayas afectadas por la minería en el departamento de San Marcos, en Guatemala, son sólo algunos de los casos locales más internacionalizados³⁵.

La movilización es también el capítulo inicial de un ciclo cada vez más frecuente de abusos contra los pueblos indígenas, particularmente en las áreas más remotas y con escasa presencia estatal. Violencia e intimidación por parte de las fuerzas del orden, paramilitares y empresas de seguridad (toda una nueva forma de actividad mercenaria alrededor de las actividades extractivas), asesinatos de líderes indígenas o violencia sexual son algunos de los otros “efectos colaterales” de las actividades extractivas en los territorios indígenas³⁶.

Uno de los casos más emblemáticos en este sentido es el de la comunidad quichua de Sarayaku, en la Amazonía ecuatoriana. En 2003, la comunidad denunció a Ecuador ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el otorgamiento de una concesión a una ET para la explotación de petróleo en el área conocida como “Bloque 23”, que incluye el 65% del territorio tradicional de la comunidad, sin consultar a ésta y sin su consentimiento. A raíz de la movilización de la comunidad contra dicha concesión, sus miembros fueron objeto de una campaña sistemática de hostigamiento por parte de empleados de la empresa, el ejército y la policía, que realizaron incursiones punitivas al interior de la comunidad, bloquearon los ríos de acceso a la misma, y atentaron contra la integridad de sus líderes. En 2003, la CIDH y, posteriormente la Corte Interamericana, otorgaron medidas de protección a favor de los líderes y miembros de la comunidad³⁷. Las medidas fueron prorrogadas por la Corte en 2005, y aún siguen vigentes³⁸.

La apertura de espacios de negociación en el nivel local para atender las denuncias de las comunidades indígenas ante las IE está directamente relacionada con el nivel de

<http://www.oilwatch.org/doc/libros/maneraocci.pdf> [visitado el 2/5/09].

³⁴ KECK y SIKKINK, *Activists Beyond Borders...*, op. cit., pp. 12-13; RISSE, KOPP y SIKKINK, *The power of human rights...*, op. cit., pp. 18-23.

³⁵ Vid. *supra*, n. 3.

³⁶ TEBTEBBA, “Concept Note”, op. cit., p. 2.

³⁷ *Pueblo indígena kichwa de Sarayaku y sus miembros (Ecuador)*, Informe de admisibilidad, Informe Nº 62/04, petición Nº 167/03 (13/10/04).

³⁸ *Caso pueblo indígena de Sarayaku (Medidas provisionales)*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (17/05/05).

socialización de los Estados de las normas internacionales en materia de pueblos indígenas. Uno de los derechos claves que han sido articulados por los instrumentos y jurisprudencia internacionales es, como vimos arriba, el derecho de los pueblos indígenas a la consulta en relación con los proyectos de extracción de los recursos en sus territorios³⁹. Se trata de un derecho de naturaleza eminentemente procedimental y cuyo ejercicio se ve sometido a todo tipo de vicios, pero que ha permitido a los pueblos indígenas abrir espacios de negociación con los estados y las ET frente a los proyectos extractivos en sus territorios, exigir condiciones para dichos proyectos y conseguir apoyos locales e internacionales. Con una larga lista de excepciones en la práctica, el deber de consulta es ahora asumido por la gran mayoría de los estados que han reconocido derechos específicos a estos pueblos, particularmente en los estados parte del Convenio 169⁴⁰.

En cambio, la demanda de reconocimiento de un derecho de los pueblos indígenas al *consentimiento* en relación con la exploración o explotación de los recursos naturales no renovables, todavía en discusión en el ámbito internacional, ha sido hasta la fecha reconocido por una lista limitada de estados, como Bolivia (que, bajo la presidencia de Evo Morales, adoptó la DDPI como parte de su derecho interno), Filipinas o Groenlandia (territorio autónomo de Dinamarca de población mayoritariamente inuit). En Belice, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha aplicado la DDPI para exigir el consentimiento indígena en relación con proyectos de extracción de recursos en los territorios mayas⁴¹.

La aplicación del deber estatal de obtener el consentimiento indígena resulta sin embargo problemático en la práctica. Por ejemplo, en Filipinas, la Ley de Derechos de Pueblos Indígenas (IPRA, por sus siglas en inglés) de 1997 sentó todo un precedente internacional, exigiendo el consentimiento previo de los pueblos indígenas o “comunidades culturales indígenas” en los casos de traslado de comunidades, exploración o explotación de los recursos no renovables, acceso a recursos biogenéticos o prospecciones arqueológicas. Sin embargo, el IPRA pronto entró en conflicto con la legislación minera posterior, la práctica del estado de otorgar concesiones mineras en territorios no titulados a favor de los pueblos indígenas y las irregularidades generalizadas en los procesos de consulta y consentimiento⁴². Filipinas es un buen recordatorio de la distancia todavía existente entre las normas internas adoptados por los estados y la práctica de las IE, que nos remite a la cuestión más amplia de las barreras internas en los procesos de socialización de normas internacionales.

2.2. La emergencia de nuevos actores y coaliciones

El empuje de las IE, ligada a la apertura de espacios institucionales cada vez más especializados y tecnificados en relación con las políticas internacionales relativas a estas

³⁹ ANAYA, *Indigenous Peoples...*, op. cit., pp. 153-156.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ DOYLE, Cathal, “Free Prior Informed Consent (FPIC) – A Universal Norm and Framework for Consultation and Benefit Sharing in relation to Indigenous Peoples and Extractive Industries and the Extractive Sector”, *Ponencia presentada en el Taller de la OACDNUH sobre Industrias Extractivas, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos (Moscú, 3-4 de diciembre de 2008)*, p. 3:

www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/workshops/Doyle_Moscow_workshop.doc [visitado el 2/5/09]

⁴² CARINO, “Indigenous Peoples’ Right...”, op. cit., pp. 26-39

industrias (como es el caso de las políticas de las IFI), ha generado cambios en la propia configuración de la RTD, llevando a la aparición de nuevos actores en el interior de la red y de nuevas coaliciones hacia el exterior.

Durante la década de los noventa hizo su aparición una nueva generación de ONG de la RTD con una agenda de trabajo específica en materia de IE. Algunos ejemplos de esta nueva generación de ONG son, por ejemplo, el Programa de los Pueblos de los Bosques (FPP, por sus siglas en inglés), creado en 1992, como una red difusa que integra en sus filas antropólogos con experiencia en el trabajo en instituciones internacionales (como Marcus Colchester o Tom Griffiths) y abogados de reconocida trayectoria internacional, como el abogado maorí Fergus Mackay⁴³. En 1996 se crea Tebtebba (*Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education*), una ONG indígena filipina, liderada por la actual presidenta del Foro Permanente de la ONU, Victoria Tauli-Corpuz⁴⁴. Ambas organizaciones han jugado un papel de gran trascendencia en la revisión de las políticas con las IFI en relación con las IE y los pueblos indígenas. Otras organizaciones indígenas y sus organizaciones de apoyo han asumido también la agenda de trabajo de las IE, tanto en el ámbito doméstico (como en el caso de la emblemática Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería – CONACAMI⁴⁵) o transnacional (como la Articulación por un movimiento por la industria petrolera en países amazónicos –MAIPPA⁴⁶).

Asimismo, la RTD ha tejido toda una serie de alianzas estratégicas con otros actores, incluyendo coaliciones y campañas en contra de las actividades del BM y otras IFI, y en particular, de nuevo, con las redes ecologistas. Un gran número de organizaciones indígenas de ámbito local o internacional han formado parte de campañas internacionales como la moratoria para las IE promovida por *Friends of the Earth* en 2000⁴⁷, y forman también parte de redes transnacionales contra las IE, como *Oilwatch*, *Mines and Communities*, *World Bank Watch* ó *Amazon Watch*, entre otras.

1.1. Intercambio de información y producción de conocimiento técnico

La aparición de nuevos actores y su participación en coaliciones globales en relación con las IE han sido factores clave en el intercambio de información, experiencias y estrategias de la RTD de los pueblos indígenas en relación con las IE. Las organizaciones de la red poseen un acceso a la información sobre la situación en el nivel local de la que carecen los gobiernos o las instituciones internacionales, incluyendo las IFI con presencia en el terreno.

Asimismo, en la medida en que los actores de la RTD cuentan con la capacidad técnica para enmarcar la información de la que disponen en términos fácilmente procesables en el discurso de las instituciones internacionales, se convierten, de hecho, en subcontratas formales o informales de dichas instituciones, aumentando su margen de influencia en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, Tebtebba y FPP ha producido varios informes

⁴³ <http://www.forestpeoples.org>

⁴⁴ <http://www.tebtebba.org>

⁴⁵ <http://www.conacami.org>

⁴⁶ <http://www.maippa.org>

⁴⁷ FPP y TEBTEBBA, *Extracting Promises...*, op. cit., p. 4.

oficiales sobre las IE para el Grupo de Trabajo y el Foro Permanente de la ONU, así como para el Banco Mundial y otras agencias internacionales⁴⁸. La generación de capacidades técnicas ha facilitado también a la RTD el acceso a las comunidades epistémicas internacionales. En los últimos años se han sucedido una serie de reuniones internacionales, convocadas oficialmente por ONU y otras organizaciones internacionales, en las cuales los actores de la RTD han participado activamente en calidad de expertos. Los insumos de estos actores han sido también esenciales para muchos de los informes oficiales realizados por distintos mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas ([Cuadro 2](#)).

Seminarios organizados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)	Seminarios organizados por el Foro Permanente	Informes oficiales de la ONU
<ul style="list-style-type: none"> Taller sobre pueblos indígenas, las empresas privadas de explotación de recursos naturales, energía y minería, y los derechos humanos (Ginebra, 2001) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3). Seminario de expertos sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y su relación con la tierra (Ginebra, 2006) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2006/3). Taller Internacional sobre empresas extractivas, pueblos indígenas y derechos humanos: Hacia un marco de consulta, participación en los beneficios y resolución de conflictos (Moscú, 2008) 	<ul style="list-style-type: none"> Taller internacional sobre metodologías relativas al CPLI de los pueblos indígenas (Nueva York, 2005) (E/C.19/2005/3). Grupo de expertos internacionales sobre los pueblos indígenas y la protección del medioambiente (Salekhard, 2007) Taller internacional sobre las perspectivas en las relaciones entre los pueblos indígenas y las compañías industriales (Khabarovsk, 2007) Taller internacional de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, responsabilidad corporativa y las IE (Baguio City, 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo de Trabajo: La relación con la tierra (E/CN.4/Sub.2/2001/21). Relator Especial: El impacto de los megaproyectos (2003) (E/CN.4/2003/90) Grupo de Trabajo: La soberanía permanente sobre los recursos naturales (2004) (E/CN.4/Sub.2/2004/30) (Add.1) Grupo de Trabajo: El consentimiento libre, previo e informado en relación el desarrollo en tierras y recursos naturales indígenas (2005) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1)

Cuadro 2: Seminarios e informes oficiales de la ONU en relación con las IE y los pueblos indígenas

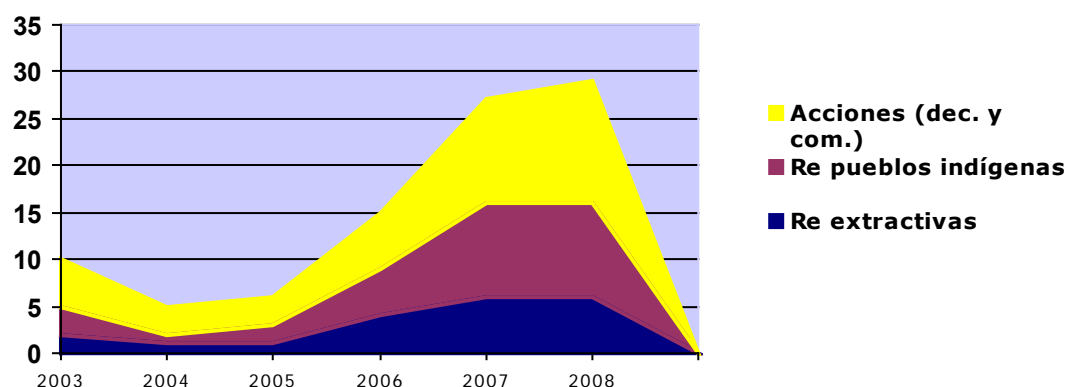
2.3. Denuncias ante los mecanismos internacionales

⁴⁸ Véase, p. ej., *Working Group on Indigenous Populations: Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent*. Expanded working paper submitted by Mrs. Antoanella-Iulia Motoc and the Tebtebba Foundation offering guidelines to govern the practice of Implementation of the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in relation to development affecting their lands and natural resources, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1 (14/7/05).

Con la reciente entrada de las cuestiones indígenas en la agenda internacional de los derechos humanos, el movimiento indígena ha recurrido cada vez con más frecuencia a mecanismos de exigencia de responsabilidad de carácter formalizado dentro del régimen internacional de los derechos humanos.

La apertura de mecanismos institucionales específicos en el seno de ONU ha servido también a los distintos actores de la RTD de derechos indígenas para llamar la atención internacional sobre el impacto de las IE y el papel que juegan las IFI y las empresas transnacionales. Así, desde la primera sesión del Foro Permanente de ONU sobre las Cuestiones Indígenas en 2002, los representantes de pueblos indígenas y sus organizaciones de apoyo han presentado informes sobre las violaciones de los derechos indígenas provocadas por la actividad de las IE⁴⁹.

La evolución gradual del régimen internacional de derechos humanos hacia el reconocimiento de los derechos indígenas ha permitido a la RTD recurrir ante los mecanismos y procedimientos internacionales de derechos humanos para denunciar los abusos cometidos por las IE. La OIT cuenta con sus propios mecanismos de control en relación con las violaciones del Convenio 169 por parte de los Estados que lo han ratificado. En cambio, por su propio valor jurídico como declaración, la DDPI no cuenta con mecanismos de supervisión específicos. Sin embargo, y en gran medida fruto de las estrategias legales de los actores de la RTD, los casos de derechos indígenas han hecho su entrada en los mecanismos internacionales y regionales en el marco de instrumentos de derechos humanos de carácter general⁵⁰. En los últimos años, los casos relativos a IE han comenzado a cobrar una especial dimensión en estos mecanismos, como indica la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), incluso antes de la aprobación de la DDPI (Cuadro 3).



Cuadro 3: Acciones relativas a industrias extractivas en territorios indígenas bajo el mecanismo de alerta temprana/acción urgente del CERD⁵¹

⁴⁹ TEBTEBBA, "Concept Paper"..., op. cit., p. 2.

⁵⁰ ANAYA, *Indigenous Peoples...*, op. cit.,

⁵¹ Fuente: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm> [visitado el 2/5/09]

Uno de los casos internacionales más avanzados en materia de IE es *Saramaka v. Surinam*, fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2007. El caso se añade a la jurisprudencia desarrollada por la Corte a partir de *Awás Tingni v. Nicaragua*, fruto del litigio estratégico de actores clave de la RTD de derechos indígenas⁵². En el caso *Saramaka*, en el que estuvo activamente involucrada la organización FPP, la Corte decidió que Surinam había violado el derecho de propiedad de una comunidad *maroon*, en parte, por planificar actividades de explotación aurífera en el territorio tradicional de la comunidad, sin consultarla previamente. El estándar fijado por la Corte para la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas recoge los avances normativos plasmados en instrumentos como el Convenio 169 y la DDPI:

*"[e]l Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción...que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental"*⁵³.

La sentencia de la Corte en *Saramaka* va más allá al exigir el consentimiento de los pueblos indígenas en relación con aquellos proyectos "a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [indígena]"⁵⁴. El derecho al consentimiento indígena frente a los proyectos extractivos ha sido también empleado explícitamente por el CERD en una elaboración jurisprudencial amplia de las obligaciones estatales derivadas de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial[□] ([Cuadro 4](#)).

⁵² Uno de los casos más emblemáticos sobre derechos de los pueblos indígenas en el nivel internacional, que de hecho da origen a toda una dinámica de casos activados por la RTD de derechos indígenas y ONG de derechos humanos es el caso *Awás Tingni v. Nicaragua*, fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2001. Véase ANAYA, S. James y CAMPBELL, Maia S., "Gaining Legal Recognition of Indigenous Land Rights: The Story of the *Awás Tingni* Case in Nicaragua" en HURWITZ, Deena R., SATTERTHWAITHE, Margaret L, (eds.), *Human Rights Advocacy Studies*, Foundation Press, Nueva York, 2009, pp. 117-154

⁵³ *Pueblo Saramaka v. Surinam* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", Sentencia de 28/11/07, Serie C No. 172 (2007), párr. 129.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 134.

Estándares aplicables	Corte IDH (Casos contenciosos)	CERD Rec. Gen. sobre pueblos indígenas (Nº 23), 1997
Derechos de propiedad sobre los territorios tradicionales	Derecho de propiedad comunal sobre las tierras tradicionalmente usadas u ocupadas por los pueblos indígenas, según su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres (Awes Tingni)	Derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras comunales, territorios y recursos
Derechos de propiedad y uso de los recursos naturales	Derecho a uso por razones espirituales, ceremoniales, culturales y economía de subsistencia (Sawhoyamaya)	“”
Prohibición del traslado forzoso	Derecho a la restitución en casos de traslado o pérdida involuntaria de tierras, o compensación en forma de tierras (Moiwana)	Derecho a la restitución en casos de traslado o pérdida involuntaria de tierras, o compensación en forma de tierras. Deber de obtener el consentimiento.
Derechos a la consulta/consentimiento		Deber de obtener el consentimiento en relación con decisiones que afecten directamente a los derechos e intereses de los pueblos indígenas.
- en relación con la explotación de los recursos naturales	Deber de consultar. Deber de obtener el consentimiento en casos de proyectos de gran impacto (Saramaka). Dependiendo de las circunstancias, deber de obtener el consentimiento (Saramaka)	
Derecho a la participación en los beneficios derivados de la explotación de recursos	El estado debe garantizar que los pueblos indígenas se beneficien de los proyectos extractivos (Saramaka)	
Estudios de impacto/medidas de mitigación	Obligatoriedad de estudios de impacto social y ambiental por entidades independientes (Saramaka)	

Cuadro 4: Jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos en relación con los pueblos indígenas y las IE

2.4. Exigencia de responsabilidad de las empresas transnacionales

Junto con la utilización de mecanismos internacionales de derechos humanos propiamente dichos, la RTD ha inaugurado nuevas estrategias jurídicas frente a actores de especial

relevancia para las IE: las empresas transnacionales (ET). Las ET se encuentran cada vez más presentes en el punto de mira de los actores de la RTD por su responsabilidad en las violaciones de los derechos indígenas, particularmente en países de débil institucionalidad estatal. Los vacíos y ambigüedades jurídicas existentes tanto a nivel internacional como doméstico, así como la connivencia de intereses económicos y políticos son algunos de los factores que permiten a las ET ganar autonomía de acción sin control institucional y sin rendición de cuentas⁵⁵.

Al igual que las autoridades gubernamentales, las ET son el blanco de la movilización local de los pueblos indígenas⁵⁶. La experiencia comparada, sin embargo, muestra que las campañas públicas de denuncia de las actividades de las ET en aquellos países donde actúan suele tener poco impacto en la práctica de dichas empresas, al menos en los países en vías de desarrollo⁵⁷. Por esta razón, el locus privilegiado de las estrategias de la RTD en relación con las ET son los países de origen de estas empresas, para lo cual los actores y aliados de la red en Estados Unidos y en distintos países de la Unión Europea han jugado un papel fundamental.

Uno de los casos más emblemáticos es, en este sentido, el caso de las estrategias jurídicas transnacionales contra la empresa estadounidense *Texaco* (ahora propiedad de *Chevron*), fue la responsable de la explotación petrolífera en vastas extensiones del Oriente ecuatoriano (incluyendo los territorios tradicionales de los pueblos cofán, siona, secoya, kichwa y huaorani) durante más de dos décadas, dejando atrás un desastre ambiental sin precedentes que ha llegado a conocerse como el "Chernobil de la Amazonía". En 1993, una serie de grupos ambientalistas de Estados Unidos, en coalición con organizaciones ecuatorianas, comenzaron una serie de acciones legales ante los tribunales estadounidenses, argumentando violaciones del derecho internacional por parte de la empresa como consecuencia del impacto de sus actividades extractivas sobre el medioambiente y la salud de las comunidades indígenas locales. Detrás de esta acción se encontraba una amplia red de actores locales y extranjeros, agrupados ahora bajo la campaña "Chevron Tóxico"⁵⁸. Tras un complicado proceso en Estados Unidos, en 2002 un tribunal decidió que la jurisdicción apropiada para juzgar el caso era la de Ecuador, donde el caso está siendo visto en la actualidad⁵⁹. La empresa se enfrenta a una solicitud de reparación que asciende a 27 billones de dólares que, de ser finalmente admitida, será ejecutable en Estados Unidos⁶⁰.

Otro ejemplo reciente de este tipo de estrategias transnacionales es la queja presentada por la ONG *Survival International* en Gran Bretaña contra la compañía *Vedanta*

⁵⁵ Véase SAWYER y PÉREZ, *Transnational Governmentality ...*, op. cit., pp. 24-36.

⁵⁶ OILWATCH, *10 años de lucha, 10 años de resistencia*, Quito, Oilwatch, pp. 77-80.

⁵⁷ SWAYER y PÉREZ, *Transnational Governmentality...*, op. cit., p. 24.

⁵⁸ <http://chevrontoxico.com/>

⁵⁹ Sobre el caso *Texaco-Chrevron*, vid. KIMERLING, Judith "Indigenous Peoples and the Oil Frontier in Amazonia: The Case of Ecuador, ChevronTexaco, and *Aguinda v. Texaco*", *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 38, nº3, 2006 ; KIMERLING, Judith, y FCNUAE (Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana), *Crudo Amazónico*, Quito, Abya-Yala, 1993.

⁶⁰ FORERO, Juan, "In Ecuador, High Stakes in Case Against Chevron: Legal Battle in the Amazon", *The Washington Post* (28 April 2009): www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/27/AR2009042703717.html [visitado el 10/5/09].

Resources, en relación con la mina de bauxita que plantea abrir en el estado indio de Orissa. La queja fue presentada ante la Organización y Cooperación y Desarrollo en Europa (OCDE), alegando el incumplimiento de las normas éticas de la organización sobre las ET por el futuro impacto de la mina sobre el pueblo indígena *dongria kondh*, que no fue consultado en torno al proyecto⁶¹. Recientemente, el punto focal de la OCDE sobre ET en Gran Bretaña admitió a trámite la queja. Aunque el mecanismo de la OCDE no es de carácter vinculante, si puede conseguir un impacto político de gran alcance sobre las actividades de *Vedanta*.

La RTD de derechos de los pueblos indígenas ha comenzado también a accionar los mecanismos internacionales de derechos humanos (asociados al principio de responsabilidad internacional de los estados) en relación con la práctica de las empresas extractivas en terceros países. Así, por ejemplo, en sus últimas observaciones sobre Canadá, el CERD expresó su preocupación por el “*impacto negativo de las actividades económicas relacionadas con la extracción de los recursos naturales fuera de Canadá por parte de empresas transnacionales registradas en Canadá sobre el derecho a la tierra, salud, medioambiente y forma de vida de los pueblos indígenas que viven en estas regiones*”⁶². El Comité recomendó a Canadá que adoptara mecanismos legislativos o administrativos para exigir responsabilidades a estas empresas⁶³. Detrás del telón, el CERD obtuvo información de las ONG canadienses e internacionales sobre derechos indígenas que presentaron “informes alternativos” en la sesión del Comité. Dos de estos informes, presentados por el *Western Shoshone Defense Project* y el *International Indian Treaty Council* detallaban el impacto de las ET canadienses sobre los pueblos indígenas de Guatemala y Estados Unidos⁶⁴.

Junto con las estrategias jurídicas, la RTD de defensa de los derechos indígenas y otros aliados estratégicos ha recurrido a la denuncia pública en los países de origen de las ET. En el caso de España, la ONG Intermón-Oxfam ha comenzado a publicar informes, realizados en cooperación con organizaciones indígenas locales, denunciando el impacto de las actividades extractivas de la transnacional española REPSOL-YPF sobre las comunidades locales en países como Bolivia, Paraguay o Perú⁶⁵. En 2008, la ONG consiguió tener acceso a la junta de accionistas de la empresa gracias a pequeños accionistas y fondos de inversión éticos para llamar la atención sobre el impacto de sus actividades sobre los derechos indígenas. Como respuesta a estas denuncias, REPSOL elaboró en 2008 una política sobre

⁶¹ SURVIVAL INTERNATIONAL, “Se acumulan los problemas para Vedanta: la OCDE acepta la queja de Survival mientras el presidente de la empresa se enfrenta a investigación por fraude”, *Noticias de Survival* (30/3/09): <http://www.survival.es/noticias/4383> [consultado el 30/3/09]

⁶² CERD, *Observaciones finales sobre Canadá*, CERD/C/CAN/CO/18 (25/05/07), párr. 17 (traducción del autor).

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Todos los informes alternativos presentados en relación con el examen de Canadá se encuentran disponibles en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds70-ngos-canada.htm> [3/3/09]

⁶⁵ INTERMÓN-OXFAM, *La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas*, Madrid, Intermón-Oxfam, Madrid, 2007; *Pueblos sin derechos. La responsabilidad de Repsol YPF en la Amazonía peruana*, Intermón-Oxfam, Madrid, 2007; *Repsol YPF en el Chaco boliviano: El pueblo guaraní en el proceso de defensa de sus derechos*, Intermón-Oxfam, Madrid, 2006.

pueblos indígenas, todavía en fase de finalización⁶⁶.

Los actores estatales se encuentran también en medio de las interacciones entre la RTD de derechos indígenas y las ET. Siguiendo con el ejemplo de España, la Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas (ECEPI) de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) supone un primer paso en la buena dirección, al afirmar que *“las empresas [que] reciban o vayan a recibir subvenciones o ayudas públicas [en concepto de] ayuda al desarrollo”* deberán cumplir con los principios de derechos indígenas recogidos en la estrategia⁶⁷. A raíz de la ratificación del C169 por España, el Programa Indígena de la AECID ha llevado a cabo consultas con las ET españolas para sensibilizarlas de sus obligaciones en relación con el respeto de los derechos indígenas⁶⁸.

Por último, otro tipo de estrategias que han ido desarrollándose recientemente intenta involucrar a las ET en un diálogo con la RTD en el marco de las denominadas políticas de responsabilidad corporativa o “licencia social para operar”. En algunos países, y particularmente en países con población indígena, como Canadá o Australia, las organizaciones indígenas han propiciado este tipo de políticas y han llegado a acuerdos exitosos con las empresas en torno a la explotación de recursos⁶⁹. En la medida en que las políticas de responsabilidad de las empresas en el ámbito internacional se encuentran todavía en fase de articulación, la internacionalización de este tipo de estrategias a través de la RTD de derechos indígenas cuenta todavía con importantes dificultades.

Una política pionera en este sentido es la política sobre pueblos indígenas adoptada en 2009 por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), una organización empresarial que reúne a los líderes del sector. La política de ICMM adopta el compromiso de *“la defensa de los derechos humanos fundamentales y el respeto a las culturas, costumbres y valores”* de las comunidades locales⁷⁰. Asimismo, la política incorpora explícitamente el objetivo de *“alcanzar un apoyo comunitario amplio para nuevos proyectos o iniciativas”*, que puede incluir en algunos casos *“la decisión de no proceder con el desarrollo o la exploración [de los recursos] incluso si la ley lo permite”*⁷¹.

3. Las IFI y la socialización de las normas de derechos indígenas

Junto con los estados y las ET, la RTD de derechos indígenas ha puesto la mira desde hace

⁶⁶ Europa Press, “Interpón Oxfam pedirá hoy en la junta de accionistas de REPSOL YPF un “mayor compromiso” con la transparencia” (14/05/2009):

⁶⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación, *Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas*, Madrid, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, 2006, p. 67.

⁶⁸ AECID, “El Programa Indígena mantiene una reunión de sensibilización con empresas españolas presentes a América Latina” (27/05/2008). En la reunión participaron, entre otros, representantes de las empresas Repsol, Iberdrola, Telefónica, Golden Decking y Endesa. La conclusión de este primer encuentro fue “un acuerdo por parte de todos los presentes subrayando la necesidad de seguir manteniendo este tipo de reuniones para seguir avanzando en las alianzas público-privadas”.

⁶⁹ Véase WEITZNER, Vivianne, *Cutting-Edge Policies on Indigenous Peoples and Mining: Key Lessons for the World Summit and Beyond*, North-South Institute, Ottawa, 2002.

⁷⁰ ICMM, *Position Statement: Indigenous Peoples* (2008), p. 1 (traducción del autor): <http://www.icmm.com/document/293> [consultado el 3/3/09]

⁷¹ *Ibidem*, p. 4 (traducción del autor).

décadas en las IFI, responsables de la financiación de grandes proyectos tanto públicos como privados, y por tanto actores fundamentales en las economía política de las IE. Las estrategias de presión y persuasión ejercidas por la red han jugado un papel clave en la emergencia y evolución de una serie de salvaguardas específicas de las IFI en relación con los proyectos financiados por dichas instituciones que tengan un impacto sobre los pueblos indígenas.

Tanto por su capacidad financiera como por su nivel de influencia sobre los actores estatales y otras IFI, el Grupo del Banco Mundial ha sido el marco institucional prioritario de las estrategias de la RTD de defensa de los derechos indígenas. El cambio gradual de los discursos y políticas del Banco puede ser analizado propiamente como un proceso de socialización de las normas del de derechos indígenas, dentro de un proceso más amplio de apertura relativa de estas instituciones a las normas internacionales de derechos humanos⁷². La activación de las normas internacionales por parte de RTD, en coalición con otras redes y coaliciones transnacionales, han contribuido a transformar la cultura institucional del Banco, una cultura previamente basada en el discurso tecnocrático y pretendidamente apolítico del desarrollo y en una interpretación estricta de su marco normativo interno (*Articles of Agreement*), hacia una mayor interacción con los pueblos indígenas y otros actores de la sociedad civil global⁷³.

3.1. Primeras denuncias y concesiones tácticas

Uno de los casos emblemáticos que hizo saltar las alarmas en la opinión pública internacional sobre el efecto devastador de los proyectos financiados por el Banco Mundial sobre los pueblos indígenas fue el Proyecto Polo Noroeste, en el estado brasileño de Mato Grosso, que preveía un programa de construcción de infraestructura y apertura a las IE en el territorio previamente asilado del pueblo nambiquara. Este proyecto supuso un arranque simbólico de la movilización de la RTD de derechos indígenas en relación con los proyectos financiados por el Banco, asumida, como vimos anteriormente, por una serie de ONGs especializadas que hacen su aparición a lo largo de la década de los 1960-1970.

El informe del cuarto Tribunal Russell (una iniciativa que tomaba el testigo del International War Tribunal creado por Russell y Sartre en los sesenta) denunció el proyecto como parte de un "*programa de destrucción y de opresión social de la población indígena de las Américas*"⁷⁴. En 1981, el antropólogo David Maybury-Lewis, entonces a la cabeza de

⁷² Para un detallado análisis de los factores que operan en la internalización de las normas internacionales de derechos indígenas por el Banco Mundial, véase SARFATY, Galit A., "The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms", *Yale Law Journal* Vol. Nº 114 (2005): pp.1792-1817. Véase también, GRAY, Andrew, "Development Policies – Development Protests: The World Bank, Indigenous Peoples and NGOs" en BROWN, David y FOX, Jonathan A., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge (MA), The MIT Press, 1998; KINGSBURY, Benedict, "Operational Policies of International Institutions as Part of Law-Making: The World Bank and Indigenous Peoples" en GOODWIN-GILL, Guy S. y TALMON, Stefan, *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1999.

⁷³ Véase, en general, NELSON, Paul, *The World Bank and non-governmental organizations: the limits of apolitical development*, Basingstoke, MacMillan, 1995; MILLER-ADAMS, Michelle, *The World Bank: The Agendas in the Changing World*. Londres y Nueva York, Routledge, 1997; O'BRIEN, Robert, GOETZ, Anne Marie, SCHOLTE, Jan Aart y WILLIAMS, Marc, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

⁷⁴ "Informe del Cuarto Tribunal Russell: Un Testimonio Impresionante", reproducido en *Boletín del Grupo de*

la organización estadounidense *Cultural Survival*, dirigió una carta al Director del Banco Mundial, denunciando el apoyo acrítico del Banco Mundial al Proyecto Polo Noroeste, definido como un “acto genocida consciente y programado”⁷⁵. El caso de Brasil se sumaba a otros proyectos financiados por el Banco, como el famoso megaproyecto de construcción de represas en el valle Narmada, en India⁷⁶.

La primera respuesta del Banco Mundial ante estas primeras denuncias internacionales fue la publicación, en 1981, del estudio *Economic Development and Tribal Peoples: Human Ecologic Considerations*, que demandaba garantías de protección a los receptores de la financiación del Banco y, en particular, evitar toda “invasión innecesaria o evitable en los territorios usados u ocupados por grupos tribales”⁷⁷. Sólo un año después, el Banco adoptó una política interna (*Operational Manual Statement* – OM 2.34) relativa a los “pueblos tribales en proyectos financiados por el Banco”, lo que le convertiría en la primera institución financiera internacional en contar con una política específica en este ámbito⁷⁸.

La primera política del Banco, que fue pronto criticada por su enfoque desarrollista y por la falta de participación de los pueblos indígenas en su elaboración, representó sin embargo un importante paso dentro del proceso más amplio de socialización de las normas internacionales emergentes de derechos de los pueblos indígenas. Podría seguramente analizarse como una “concesión táctica” de parte del Banco dentro de un “modelo de espiral” de socialización de normas internacionales, que sin embargo implica la asunción de cierto grado de responsabilidad y que reemplaza a la mera negación como respuesta a las denuncias externas⁷⁹. Asimismo, la primera política del Banco representa un ejemplo de la incipiente interacción con la comunidad epistémica transnacional de científicos sociales sensibles a las cuestiones indígenas: la política fue elaborada por Robert Goodland, uno de los primeros sociólogos en formar parte del personal del Banco (un terreno antes reservado a los economistas), reconvertido posteriormente en uno de los principales críticos de las políticas del Banco⁸⁰.

La movilización de la RTD de derechos indígenas no se detuvo aquí. Por ejemplo,

Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas, vol. 1, nº2, 1981, pp. 55-60.

⁷⁵ MAYBURY-LEWIS, David, “Carta al Presidente del Banco Mundial por varias entidades dedicadas a la defensa y protección del indio en Brasil”, reproducida en *Boletín del Grupo de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas*, vol. 1, nº1, 1981, pp. 8-9. En 1980, el Cuarto Tribunal Russell evaluó una serie de casos financiados por el Banco como parte de un “programa de destrucción cultural y de opresión social de la población indígena de las Américas”.

⁷⁶ El proyecto preveía la construcción de 30 megapresas, 135 presas medianas, y 3.000 micropresas. Sólo la famosa presa de Sardar Sarovar, en el estado de Gujarat, preveía la inundación de 1,8 millones de hectáreas, e implicando el desplazamiento forzoso de cientos de comunidades tribales (*adivasi*) y de otras comunidades. *Vid.* NARULA, Smita, “The Story of Narmada Bachao Andolan: Human Rights in the Global Economy and the Struggle Against the World Bank”, *New York University Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper No. 08-62, 2008, pp. 351-352.

⁷⁷ MACKAY, Fergus, “Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank’s Extractive Industries Review”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 22, nº2, pp. 7-16, en pp.14-15.

⁷⁸ SARFATY, “The World Bank...”, *op. cit.*, p. 1801.

⁷⁹ Sobre el modelo de espiral en la socialización por los estados de las normas internacionales de derechos humanos, *vid.* RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn, “Introduction”, en RISSE, ROPP, y SIKKINK, “*The Power of Human Rights...*”, *op. cit.*

⁸⁰ GOODLAND, Robert, “Free Prior Informed Consent and the World Bank.” *Sustainable Development Law and Policy* IV, nº2, 2004, pp. 66-74, en nota 16.

Cultural Survival, en coalición con organizaciones ambientalistas como el *Natural Resources Defense Council* y el *World Wildlife Fund*, trabajó con el Congreso de los Estados Unidos para llamar la atención de los impactos sociales, culturales y medioambientales de los proyectos financiados por las IFI. Maybury-Lewis testificó en septiembre de 1985 ante el Subcomité de Operaciones Exteriores y el Comité de Asignaciones del Senado estadounidense sobre los proyectos apoyados por el Banco Mundial y sus demoledoras consecuencias para los "derechos humanos de los pueblos nativos"⁸¹. Se denunció también la falta de implementación de la política del Banco; de hecho, un informe interno publicado en 1987 concluyó que sólo dos de los 33 proyectos financiados por el Banco con un impacto potencial sobre los pueblos indígenas se habían adherido seriamente a la política⁸². Mientras tanto, la movilización de la RTD de derechos indígenas comenzaba a adquirir "momentum" en el plano internacional, llevando a un clímax puntual con la adopción del C169 de la OIT en 1989.

3.2. El reconocimiento del estatus prescriptivo de las normas de derechos indígenas

Los desarrollos normativos en el régimen internacional de derechos humanos, unida a la acogida positiva por la opinión pública internacional y por actores influyentes (como el Senado de Estados Unidos) de las denuncias de la RTD de derechos indígenas, forzó al Banco a ir más allá de medidas cosméticas. En 1991, el Banco reemplaza su política interna OM 2.34 con una política vinculante para todos los proyectos del Banco, la Directiva Operacional OD 4.20 sobre "pueblos indígenas".

Aunque la elaboración de la nueva política fue pronto criticado como un proceso oscuro y poco participativo⁸³, el contenido de la política representaba un importante hito en la socialización de las normas internacionales de derechos indígenas por parte del Banco Mundial. Si bien la política no citaba expresamente el C169, muchos estándares de la nueva política, como la sustitución de la antigua terminología de "poblaciones tribales" por la de "pueblos indígenas", así como el énfasis en la participación y en los derechos culturales de las comunidades afectadas, reflejaban muchos de los contenidos del convenio⁸⁴.

A partir de este momento, la socialización de las normas internacionales de derechos indígenas por el Banco Mundial se verá marcada por dos dinámicas distintas. Por un lado, el cambio en la cultura institucional del Banco, que, ante el cerco de las organizaciones de la sociedad civil, abrió espacios limitados de participación para la sociedad civil en sus estructuras de toma de decisiones. Y, por otro lado, la propia evolución de las normas internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, cuya gradual positivación en la forma de instrumentos internacionales específicos, reforzó los fundamentos normativos de las demandas de la RTD de derechos indígenas ([Cuadro 5](#)).

⁸¹ MAYBURY-LEWIS, David, "Multilateral Banks and Indigenous Peoples", *Cultural Survival Quarterly*, vol. 10, nº1, 1986, p. 1.

⁸² MACKAY, Fergus, "Right to Free, Prior and Informed Consent...", *op. cit.*, pp.14-15.

⁸³ FPP y TEBTEBBA, *Extracting Promises...*, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁴ KINGSBURY, Benedict, "Operational Policies...", *op. cit.*, pp. 325-326.

Evolución del régimen internacional sobre derechos indígenas	Políticas del BM y la IFC relativas a pueblos indígenas	Otras políticas relevantes del BM	Políticas de otras IFI, Bancos de Inversión y Agencias de Crédito
<p>1977: Primera reunión internacional sobre pueblos indígenas y discriminación, ONU</p> <p>1980: Cuarto Tribunal Russell. Campaña Polo Noroeste</p> <p>1982: Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, ONU</p> <p>1989: Adopción del C169, OIT</p> <p>1991: Entrada en vigor del C169 de la OIT</p> <p>1992: Cumbre Mundial sobre el Medioambiente. Convenio sobre la Diversidad Biológica, ONU</p> <p>1994: Proyecto de DDPI, CDH-ONU</p> <p>1997: Recomendación General No. 23 sobre PPII del CERD-ONU</p> <p>2001: Foro Permanente, Relator Especial sobre PPII, ONU. Caso <i>Awas Tingni v. Nicaragua</i>, Cte IDH.</p> <p>2003: Informe del Relator Especial sobre los PPII y megaproyectos, ONU</p>	<p>1981: <i>Economic Development and Tribal Peoples: Human Ecologic Considerations</i></p> <p>1982: OM 2.34 sobre PPII</p> <p>1991: OD 4.20 sobre PPII</p> <p>1998: Primer borrador de la OP/BP 4.10 sobre PPII</p>	<p>1982: Creación del Comité BM-ONG</p> <p>1991: Retirada de la financiación al proyecto del río Narvada, India</p> <p>1994: Política de información pública Mecanismo del Panel de Expertos.</p> <p>1998: Comisión Mundial de Presas (CMP)</p> <p>2001: Reseña de las Industrias Extractivas (RIE). OP-41.2 sobre reasentamiento involuntario.</p> <p>2000: Informe final de la CMP</p> <p>2004: Informe final del RIE</p>	<p>1992: BID apoya el Fondo Indígena para el Desarrollo de los PPII de América Latina y Caribe</p> <p>1994: 8ª Ampliación de Capital del BID identifica a los PPII como grupo de atención prioritario</p> <p>1998: Política del BAD sobre PPII (OP-781, posteriormente PS-3). Política del BID sobre reasentamiento involuntario (OP-710).</p> <p>2003: Política medioambiental del BERD (remite a la OD 4.20 del BM)</p> <p>2004: Borrador de la política del BID sobre PPII</p>

2006: Aprobación del proyecto de DDPI por el CDH, ONU	2006: Aprobación de la política de la CFI (PS-7) Asumidos por el MIGA.		2006: Política del BID sobre PPII (OP-765). Bancos de los Principios de Ecuador asumen estándares de la CFI.
2007: Adopción de la DDPI por la AG, ONU			2007: Agencias oficiales de crédito de la OCDE asumen estándares de la CFI.
2008: Caso <i>Saramaka v. Surinam</i> , Cte. IDH.			2008: Política del BERD sobre pueblos indígenas (PR-7)

Cuadro 5: Evolución comparada del régimen internacional de derechos humanos y de las políticas de las IFI

La presidencia de Wolfensohn (1995–2005) marcó un antes y un después en las políticas del Banco Mundial en relación con la sociedad civil. Esto se debió en gran parte a la reacción ante la campaña “50 años son suficientes” (*50 Years is Enough*), liderada por redes transnacionales de desarrollo y medioambientalistas para denunciar el impacto social y ambiental de las políticas de desarrollo del Banco en los países en vías de desarrollo. Como ha trazado Tortaro, en este periodo se produce un proceso de aprendizaje institucional en el Banco, en gran medida debido a la interacción con las redes transnacionales, que llevó a cambios profundos en la percepción e identidad del Banco en relación con la interacción con la sociedad civil local y las ONGs internacionales, bajo un nuevo paradigma de “desarrollo participativo”⁸⁵. Independientemente del nivel de cooptación retórica del discurso de la sociedad civil por parte del Banco, lo cierto es que la asunción del paradigma del desarrollo participativo (incluyendo a miembros destacados de comunidades epistémicas), permitiendo la apertura de nuevas ventanas de oportunidad política para las distintas redes transnacionales interesadas en las políticas del Banco.

3.3. La nueva política del Banco Mundial sobre pueblos indígenas

La apertura del Banco Mundial a la sociedad civil fue un factor clave en el proceso de “conversión” emprendido el Banco Mundial a finales de la década de los 1990 para dotar de mayor coherencia a sus políticas internas de salvaguarda, con la participación de la sociedad civil. Este proceso dotó a la RTD de derechos indígenas de un nuevo espacio de oportunidad política con el que no contó en la elaboración de las políticas anteriores. Por otro lado, el impacto de la RTD fue reforzado por los propios avances en la discusión internacional en relación con las normas de derechos indígenas; de hecho la revisión de las políticas indígenas del Banco coincidió con la última fase de la elaboración de la DDPI, y los consensos normativos internacionales gradualmente alcanzados en dicha discusión dotaron de una mayor legitimidad a las demandas de la RTD de derechos indígenas ([Cuadro 5](#)).

El Banco Mundial llevó a cabo una serie de consultas con las organizaciones indígenas sobre la nueva política (OP/BP 4.10) en el periodo 1998-2003⁸⁶. Dichas consultas fueron

⁸⁵ TOTARO, Martin V., “Legal Positivism, Constructivism, and International Human Rights Law: The Case of Participatory Development”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 48, nº4, pp. 720-763, p. 761.

⁸⁶ MACKAY, Fergus, “Universal Rights or a Universe unto Itself? Indigenous Peoples’ Human Rights and the World Bank’s draft OP4.10 on Indigenous Peoples” *American University International Law Review*, vol. 17,

sin embargo denunciadas por los actores de la RTD por haberse realizado “a prisa, sin participación indígena informada y representativa, y por no cumplir las propias directivas del Banco en relación con la consulta pública”⁸⁷. Los contenidos de la nueva política fueron también criticados en el plano normativo por su falta de consistencia con las normas internacionales de derechos indígenas⁸⁸. Para fundamentar estas críticas, los actores del RTD se fundaban en victorias normativas ya ganadas o siendo batalladas en ONU y otros foros internacionales, como el C169, el entonces proyecto de DDPI, la jurisprudencia del CERD y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁹.

Una segunda estructura de oportunidad para la RTD de defensa de los derechos indígenas fue el inicio en 2001 de la “Reseña sobre las Industrias Extractivas” (RIE) (*Extractive Industries Review*), que coincidió cronológicamente con la discusión de la nueva política operativa del Banco Mundial en relación con los pueblos indígenas. El proceso fue en gran parte el fruto de la movilización de la sociedad civil transnacional, y particularmente de la campaña iniciada por la organización ambientalista *Friends of the Earth* con un eslogan ciertamente exitoso: “*World Bank Get Your Ass Out of Oil and Gas*”⁹⁰.

La RIE tuvo una duración de tres años, a lo largo de los cuales se llevaron a cabo una serie de evaluaciones sobre los proyectos financiados por el Banco en relación con las IE, así como una serie de reuniones con el personal del Banco y con otros actores interesados, un proceso en la que la RTD contó con gran influencia. De hecho, las dos visitas a proyectos llevadas a cabo en el marco de este proceso se realizaron a las minas de Papua Nueva Guinea y al oleoducto Chad-Camerún, proyectos ambos donde las comunidades indígenas locales se veían directamente implicadas⁹¹. Asimismo, uno de los estudios del RIE fue comisionado directamente a FPP y Tebtebba⁹², y un miembro del FPP sirvió de asistente personal a la “persona eminente” designada para guiar el proceso, el antiguo ministro del medioambiente de Indonesia Emil Salim⁹³.

El informe final de Salim, hecho público en 2004, contenía una serie de recomendaciones a la Junta Directiva del Banco Mundial en relación con los proyectos extractivos y los pueblos indígenas que hacían eco de algunas de las principales demandas

nº3, 2003, pp. 527-624.

⁸⁷ FPP y Tebtebba, *Extracting Promises...*, op. cit., p. 41.

⁸⁸ Un listado completo de los documentos elaborados por la RTD de defensa de los derechos indígenas puede encontrarse en GRIFFITHS, Tom, *Los Pueblos Indígenas y el Banco Mundial: experiencias de participación*, Moreton-in-Marsh (GB), FPP, 2006, nota 24.

⁸⁹ Véase, p. ej. FPP, “Submission of comments to the 2nd (2008) Safeguard Policy Statement Review” (4/12/08), pp. 1-2:
http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/bases/adb.shtml [consultado el 3/3/09]

⁹⁰ MACKAY, Fergus, “Indigenous Peoples’ Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank’s Extractive Industries Review”, *Sustainable Development Law and Policy*, 2004, pp. 43-60, en p. 46.

⁹¹ La lista completa de documentos producidos durante el proceso de la RIE, incluyendo los resultados de las consultas regionales, estudios temáticos, estudios de caso y el informe final, se encuentra disponible en:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>
[visitado el 2/2/09].

⁹² FPP y TEBTEBBA, *Extracting Promises...*, op. cit., p. 4.

⁹³ CARUSO, Emily y COLCHESTER, Marcus, “Preamble”, *ibidem*, p. iii.

de la RTD de derechos indígenas basadas en la DDPI y en otros instrumentos internacionales. Entre otros, el informe recomendaba que el Banco debería abstener de apoyar proyectos de IE *“que afecten a los pueblos indígenas sin el reconocimiento previo y garantías efectivas de su derecho a poseer, controlar y manejar sus tierras, territorios y recursos”*⁹⁴. Asimismo, abogaba por la prohibición terminante del reasentamiento forzoso de los pueblos indígenas⁹⁵ y advertía que los pueblos indígenas *“tienen el derecho a participar en la toma de decisiones y de dar su consentimiento libre, previo e informado en cada fase del ciclo del proyecto [como] principal determinante de la existencia de una «licencia social para operar»”*⁹⁶.

Gracias a la movilización de la RTD de derechos indígenas, diversos actores estatales e internacionales apoyaron públicamente las conclusiones y recomendaciones del informe. Entre otros, la Cámara Baja (*Bundestag*) alemán aprobó una resolución parlamentaria llamando al Banco Mundial a respetar los derechos humanos, incluyendo el principio de CPLI. Por su parte, el Parlamento Europeo adoptó, por una amplia mayoría, una resolución expresando su apoyo a las recomendaciones del RIE y a su pronta implementación⁹⁷.

En junio de 2004 el Banco Mundial hizo pública la respuesta de la directiva (*Management Response*). En términos generales, el Banco tomaba en cuenta algunas de las consideraciones expuestas en el informe, reconociendo *“plenamente que los pueblos indígenas pueden ser especialmente vulnerables a los proyectos que los afectan, debido a los vínculos colectivos que los unen a sus tierras, territorios y recursos naturales”*⁹⁸. Sin embargo, en relación con la controvertida cuestión del consentimiento indígena, el Banco disipaba todas las dudas, afirmando que, si bien *“apoyará únicamente proyectos de IE que tengan la más amplia aceptación de las comunidades afectadas (incluidas las comunidades indígenas)”* esto no significa *“que algunos individuos o grupos tengan poder de veto”*⁹⁹. Un año más tarde, el Banco aprobaba finalmente su Política Operativa/Política del Banco sobre Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10). Aunque la política incorporaba algunas de las cuestiones introducidas en la RIE, el derecho al consentimiento previo, libre e informado, era transformado, en una hábil cooptación de siglas, por la fórmula más descafeinada de *consulta* previa, libre e informada ([Cuadro 5](#)).

Por más que las recomendaciones del RIE no fueran adoptadas plenamente por el Banco Mundial, la OP/BP 4.10 representa sin duda un alto grado de socialización de las normas del régimen internacional de derechos indígenas en cuestiones claves como los derechos territoriales, el traslado forzoso o la participación en la toma de decisiones en relación

⁹⁴ *Ibidem*, p. xiv

⁹⁵ BANCO MUNDIAL, *Hacia un mejor equilibrio: El Banco Mundial y las industrias extractivas. Informe final de la Reseña de las Industrias Extractivas*, Yakarta y Washington DC, Extractive Industries Review, 2003, vol. 1, p. 23.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 41.

⁹⁷ CARUSO, Emily y COLCHESTER, Marcus, “Preamble”, op. cit., p. iii.

⁹⁸ BANCO MUNDIAL, *Hacia un mejor equilibrio: El Grupo del Banco Mundial y las Industrias Extractivas. Informe final de la Reseña de las Industrias Extractivas. Respuesta del Equipo de Gestión del Grupo del Banco Mundial*. Washington DC, Banco Mundial (17/9/04), p. 11

⁹⁹ *Ibidem*.

con los proyectos de las IE, un reconocimiento que hubiera sido simplemente impensable hace dos décadas. Más aún, el esfuerzo de movilización de la RTD de derechos indígenas a partir de la década de los 1980 ha supuesto un proceso de aprendizaje institucional para la propia red, que seguramente ha aumentado su capacidad de influencia en relación con las IE. En los términos de un reciente informe de FPP, “[se] ha abierto un espacio político para que los pueblos indígenas y la sociedad civil puedan intervenir en diálogos similares, hasta ahora informales, con otras agencias de desarrollo y actores del ámbito de la industria... Como resultado de los esfuerzos invertidos por los pueblos indígenas y los movimientos de la sociedad civil en el Norte y en el Sur, las redes regionales e internacionales activas en el campo de las [IE] se han reforzado su coordinación y ha nacido una plataforma común más clara y más fuerte”¹⁰⁰.

3.4. El efecto cascada

La evolución paralela de las políticas del Banco Mundial y del régimen internacional de derechos indígenas ha tenido un impacto nada despreciable en relación con los otros actores del Grupo del Banco Mundial e instituciones financieras regionales, que suelen mirar al Banco como modelo para sus propias políticas internas. La movilización de la RTD de derechos indígenas también ha jugado un papel clave en este sentido, participando activamente en la elaboración de políticas específicas sobre pueblos indígenas por parte de estas instituciones ([Cuadro 6](#)), promoviendo así un “efecto cascada” en la socialización de las normas internacionales en esta materia¹⁰¹.

Estándares aplicables	BM (OP - 4.10)	BID (OP-765)	IFC (PS-7)	BAD (SR-2)	BERD (PR-7)
Derechos de propiedad sobre los territorios tradicionales	Derechos sobre las tierras o territorios tradicionales	Derechos sobre las tierras o territorios tradicionales	Derechos reconocidos por los estados	Derechos reconocidos por los estados	Derechos sobre tierras y territorios tradicionales, incluso en ausencia de reconocimiento oficial
Derechos de propiedad y uso de los recursos naturales	Acceso a los recursos para la subsistencia cultural y material	Participación en la utilización, administración y conservación de los recursos	Derechos reconocidos por los estados	Derechos reconocidos por los estados	Derecho al uso de los recursos para prácticas culturales, espirituales, ceremoniales o de subsistencia
Prohibición del traslado forzoso	Aplicación favorable de la OP-4.12 [Consulta. Compensación por tierra].	Aplicación favorable de la OP-7.10 [Consent. Compensación por tierra. Retorno].	Aplicación favorable del PS-5 . [Consulta].	Aplicación favorable del SR-2 [Consulta. Compensación por tierra]	Aplicación favorable del PR-5 [Consent. Compensación por tierra. Retorno]

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰¹ FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, “International Norms Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, nº4, 1999, pp. 887-917.

Derechos a la consulta/ consentimiento	Consultas previas, libres e informadas que dan lugar a un amplio apoyo	Consulta previa [Consent. en caso de traslado forzoso]		Participación y consulta	Consulta y consentimiento relación con proyectos que afectan territorios o patrimonio cultural
Derecho a la participación en los beneficios derivados de la explotación de recursos		Siempre que sea posible, participación en los beneficios.		Beneficios del desarrollo, acordes con la cultura tradicional	Beneficios del desarrollo, acordes con la cultura tradicional
Derecho a la compensación por impactos derivados de la explotación de recursos	Compensación por impactos adversos	Compensación por impactos adversos	Compensación por impactos adversos	Compensación por impactos adversos	Compensación por impactos adversos
Estudios de impacto/ medidas de mitigación	Estudios de identificación de PPII/ impacto/ medidas de mitigación	Estudios de impacto/ medidas de mitigación	Estudios de impacto/ Medidas de mitigación	Estudios de impacto/ Medidas de mitigación	Estudios de impacto/ Medidas de mitigación

Cuadro 6. Comparación de las políticas del Banco Mundial y otras IFI en relación con las IE en territorios indígenas

El primer banco regional en adoptar una política pública fue el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), en 1998. Se encuentra actualmente en proceso de revisión, entre las críticas de la RTD de derechos indígenas¹⁰². Tras dos años de consultas con representantes indígenas y ONG, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó en 2006 su Política Operativa sobre pueblos indígenas, fuertemente inspiradas por C169 de la OIT¹⁰³. Si bien la política del BID no recoge el principio de consentimiento indígena, éste principio se haya recogido en su política sobre reasentamiento involuntario de 1998¹⁰⁴. La política regional más avanzada es la del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, adoptada en 2008 tras un proceso de consultas con la sociedad civil en la que participaron activamente las organizaciones indígenas de la Federación de Rusia¹⁰⁵. La política reconoce explícitamente el principio de consentimiento indígena basado en la DDPI en relación con proyectos de extracción de recursos, y con aquellos que requieran del consentimiento

¹⁰² Vid., ROY, Raja Devasish, y LEAKE, Helen, "Indigenous Peoples and the ADB", *Bank Watch*, vol. 6, nº2, 2007, pp. 9-12: http://www.forum-adb.org/pdf/Bankwatch/Bankwatch_Apr%202007.pdf [visitado el 31/3/09].

¹⁰³ HEAD, John W., "Protecting and Supporting Indigenous Peoples in Latin America: Evaluating the Recent World Bank and IDB Policy Initiatives", *Michigan State Journal of International Law*, vol. 14, 2006, pp. 383-438.

¹⁰⁴ BID, *Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID: Principios y lineamientos*, Washington, D.C., BID (noviembre de 1999)

¹⁰⁵ Los documentos relativos a la última política ambiental y social del BERD, incluyendo los informes sobre proceso de revisión de esta política, se encuentran disponibles en: <http://www.ebrd.com/about/policies/enviro/policy/index.htm> [visitado el 3/3/09].

indígena¹⁰⁶.

Por su parte, la Corporación Financiera Internacional (CFI), la rama del Grupo del Banco Mundial responsable de la financiación del sector privado, aprobó en 2006 una serie de políticas internas de salvaguardas donde, siguiendo el ejemplo del propio Banco, incorporaba estándares específicos en relación con los pueblos indígenas¹⁰⁷. La política de la CFI para los pueblos indígenas es especialmente relevante en la medida en que vincula también a los Bancos adheridos a los denominados "Principios de Ecuador", un grupo de 41 bancos de inversión que se han comprometido a cumplir las mismas garantías sociales y medioambientales que aplican a los proyectos financiados por la CFI¹⁰⁸. En 2006, dichos principios fueron reformados para adherirse a los nuevos estándares de conducta del CFI¹⁰⁹. Asimismo, los estándares de la CFI han sido asumidos por el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), la agencia del Banco Mundial dedicada a la garantía de inversiones privadas en países en desarrollo¹¹⁰, así como por las 32 agencias oficiales de crédito a la exportación de los países miembros de la OCDE¹¹¹.

Resulta evidente que la adopción de políticas internas sobre pueblos indígenas por parte de las IFI no es un punto de llegada en relación con la socialización de las normas internacionales, sino más bien un hito intermedio en este proceso que puede conducir a conductas conformes a estas normas. Uno de los factores claves en este proceso es la ambivalente recepción de las normas internacionales sobre derechos indígenas, que reflejan a su vez una evolución del consenso internacional en la materia. Mientras se ha criticado que las políticas de las IFI internacionales no asumen plenamente las normas internacionales de derechos indígenas¹¹², lo cierto es que muchos de estos derechos son todavía contestados en la legislación y práctica interna de no pocos países, independientemente de su apoyo formal a la adopción de instrumentos internacionales como la DDPI. De hecho, la falta de un consenso internacional claro en torno a la propia definición de "pueblos indígenas" coloca a las IFI ante un dilema frente a aquellos estados que no reconocen la existencia de estos grupos al interior de sus fronteras¹¹³. En cambio,

¹⁰⁶ BERD, *Environmental and Social Policy*, Londres, European Bank for Development and Reconstruction, 2008, p. 55.

¹⁰⁷ La documentación disponible sobre los estándares de desempeño social y ambiental de la CFI se encuentra disponible en: <http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/PerformanceStandards> [visitado el 3/3/09].

¹⁰⁸ Sobre los Bancos adheridos a los Principios del Ecuador, véase, en general, KAMIJYO, Miki, "The Equator Principles": Improved Social Responsibility in the Private Finance Sector", *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 4, 2004, pp. 35-38.

¹⁰⁹ Vid. FPP, "Indigenous Peoples and Private Sector Project Financing, the International Finance Corporation, the Equator Principles Banks and Expert Credit Agencies" *FPP Briefing Paper*, 2006, p. 7.

¹¹⁰ Véase: http://www.miga.org/policies/index_sv.cfm?stid=1652 [visitado el 15/5/09].

¹¹¹ OCDE, *Revised Council Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Expert Credit Agencies*, TAD/ECG(2007)9 (12 de junio de 2007).

¹¹² "Statement submitted by Forest Peoples Programme, Foundation for Aboriginal and Islander Research Action Aboriginal Corporation, Na Koa Ikaika o Ka Lahui Hawaii, Saami Council and Tebtebba Foundation", *Permanent Forum on Indigenous Issues (Fifth Session: 15-26 May 2006): Information Received from Non-Governmental Organizations*, E/C.19/2006/5 (8/03/06), párr. 5.

¹¹³ SARFATY, "The World Bank...", *op. cit.*, p. 1808; SWAYER y GÓMEZ, *Transnational Governmentality...*, *op. cit.*, p. 12; BANTEKAS, Ilias "Sociological implications arising from World Bank projects and their impact on sub-Saharan indigenous peoples, *International Journal of Law in Context*, vol. 1, nº2, 2005, pp. 143-154.

el comportamiento consonante con las normas internacionales de derechos indígenas por parte de las IFI se refuerza cuando el grado de socialización de estas normas por parte de los estados es relativamente alto, como en el caso de América Latina¹¹⁴.

Por último, la socialización de las normas de derechos indígenas dependerá del cambio del diseño y cultura institucional de las IFI generado a partir de la adopción de sus políticas internas sobre pueblos indígenas. La interacción entre la RTD de derechos indígenas y el personal de estas instituciones a lo largo de los procesos de generación de normas durante las últimas décadas ha permitido generar aliados al interior de estas instituciones¹¹⁵. El papel de la RTD será también fundamental en la utilización de los mecanismos internos de rendición de cuentas de las IFI, que incluyen los Paneles de Inspección del Banco Mundial o la Oficina del Ombudsman de la CFI (CAO), responsables de la vigilancia de la efectiva aplicación de las políticas internas de estas instituciones en proyectos específicos¹¹⁶.

Conclusiones

Este artículo ha analizado la conformación y estrategias de una red transnacional específica de defensa de los derechos de los derechos indígenas ante los impactos sociales, culturales y ambientales de la industria extractiva en los territorios indígenas. El análisis de la movilización de los pueblos indígenas y de las ONG desde el modelo de las RTD desarrollado por la teoría constructivista liberal permite identificar en las estrategias empleadas por la red de derechos indígenas en un esquema más amplio de emergencia y difusión de normas internacionales y de socialización de estas normas por parte de los actores estatales, organizaciones internacionales y otros actores transnacionales.

El nacimiento de la RTD de defensa de derechos indígenas se encuentra íntimamente ligado al proceso de emergencia de normas internacionales en esta materia, incluyendo el C169 y la DDPI. En dicho proceso, los actores de la red jugaron un papel de emprendedores normativos, mientras que el discurso e identidad de la propia red fue transformada a través de la interacción con las instituciones del régimen internacional de derechos humanos, particularmente en el seno de ONU. La propia socialización de la red transnacional en las normas y mecanismos de este régimen, su relativa cohesión interna conformada en torno a una fuerte identidad común, unido a la exitosa gestión de un importante capital simbólico, le ha convertido en una red con una marcada dimensión normativa, dotándole de una gran capacidad para legitimar sus demandas, movilizar apoyos externos y accionar mecanismos domésticos e internacionales de exigencia de responsabilidad.

Las estrategias de los actores de la RTD de defensa de derechos indígenas frente a las IE reflejan este doble papel de emprendedores normativos y promotores de la socialización de normas internacionales. Los casos de explotación de recursos en

¹¹⁴ SARFATY, "The World Bank...", *op. cit.*, p. 1808.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 1809.

¹¹⁶ *Vid.* VAN PUTTEN, Maartje, *Policing the Banks: Accountability Mechanisms for the Financial Sector*. Montreal, McGill University Press, 2008.

comunidades específicas y sus devastadores impactos para la supervivencia cultural y material de estas comunidades, han servido tanto de fuentes de información para legitimar las demandas indígenas, como para intentar limitar el impacto de dichas actividades a través de la exigencia de responsabilidad moral o jurídica, en procesos donde las normas y las identidades de los actores implicados mantienen una relación de influencia mutua. En este sentido, la evolución de las estrategias de la RTD de derechos indígenas frente a las extractivas a lo largo de las dos últimas décadas permite identificar una tendencia contra intuitiva y que se opone a una explicación realista articulada en términos de mero interés material o geoestratégico. A pesar del interés primario de los actores estatales y de las ET en el acceso a los recursos mineros e hidrocarburíferos en los territorios tradicionales indígenas, las actividades extractivas se ven cada vez más disciplinadas por normas internacionales (como los derechos territoriales o los derechos a la consulta y al consentimiento) que limitan en cierta manera la capacidad de acción de estos actores, intervienen en su percepción del contexto en el que operan y asumen el coste de las externalidades derivadas de sus actividades en la definición de sus propios intereses.

La emergencia de las políticas específicas del Banco Mundial y de otras IFI en relación con los pueblos indígenas es una buena muestra del tipo de interacción normativa promovida por la RTD de derechos de los pueblos indígenas con actores sin duda más poderosos en términos de capacidad material y política. El análisis de la adopción de estas políticas muestra cómo la capacidad de influencia de la red en estos procesos ha evolucionado conforme a dos factores: por un lado, la consolidación de las normas internacionales de derechos indígenas; y, por otro, la utilización de espacios de oportunidad política que dependen de cambios coyunturales en el discurso, estructura institucional y procesos internos de toma de decisiones de las IFI. Ambos factores jugarán sin duda un papel en las siguientes fases de socialización de las normas internacionales de derechos indígenas en la práctica de estos actores.

Glosario

AECID	Agencia Española de Cooperación al Desarrollo
AG	Asamblea General, ONU
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
C169	Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
CAO	Oficina del Ombudsman (<i>Compliance Advisory Ombudsman</i>), CFI
CDH	Consejo de Derechos Humanos, ONU
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ONU
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA
CteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos, OEA
CPLI	Consentimiento Previo, Libre e Informado
CMP	Comisión Mundial de Presas
DDPI	Declaración de ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas
ECOSOC Consejo	Económico y Social de ONU
ECEPI	Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas

RIE	Examen de las IE (<i>Extractive Industries Review</i>), Banco Mundial
ET	Empresas transnacionales
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales (<i>International Council on Mining and Metals</i>)
IFI	Instituciones financieras internacionales
IFPE	Instituciones financieras adheridas a los Principios de Ecuador
IUCN	Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>), BM
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU
OEA	Organización de los Estados Americanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo en Europa
OD-4.20	Operativa Direccional 4.20 sobre pueblos indígenas, BM (1991)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OM 2.34	Manual Operativo 2.34 sobre pueblos tribales en los proyectos financiados por el Banco (1982), BM
OM Sec. 2	
/BP	Manual Operativo y Política del Banco sobre reasentamiento involuntario, BAD (1996)
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP/BP 4.10	Política Operativa/Política 4.10 pueblos indígenas 4.10, BM
OP-4.12	Política Operativa 4.12 sobre desplazamiento forzoso (2001), BM
OP-7.10	Política Operativa 7.10 sobre reasentamiento involuntario (1998), BID
OP-7.65	Política Operativa 7.65 sobre pueblos indígenas (2006), BID
OP-7.81	Política Operativa 7.81 sobre pueblos indígenas (1998), BAD
PR-5	Requisito de desempeño (Performance Requirement) 7 sobre adquisición de tierras, reasentamiento involuntario y desplazamiento económico (2007)
PR-7	Requisito de desempeño 7 sobre pueblos indígenas (2007), BERD
PS-5	Estándar de desempeño (<i>Performance Standard</i>) 5 sobre adquisición de tierra y reasentamiento involuntario (2006), CFI
PS-7	Estándar de desempeño 7 sobre pueblos indígenas (2006), CFI
PP	Pueblos indígenas
RTD	Red transnacional de defensa (Transnational Advocacy Network)
SR-2	Requisito de salvaguarda (<i>Safeguard Requirements</i>) 2 sobre reasentamiento involuntario (2006 [1996]), BAD
SR-3	Requisito de salvaguarda 3 sobre pueblos indígenas (2006 [1998]), BAD

Bibliografía:

- ANAYA, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.
- ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Spread and Origin of Nationalism*, Londres, Verso, 2001.
- BROWN, David y FOX, Jonathan A., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, The MIT Press, Cambridge (MA), 1998.
- BRYSK, Allison, *From Tribal to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 2000
- CLAPHAM, Andrew, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- DUNNE Tim y WHEELER, Nicholas J., *Human Rights in a Global Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- GOODWIN-GILL, Guy S. y TALMON, Stefan, *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*. Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 1999.
- HURWITZ, Deena R., SATTERTHWAITE, Margaret L. (eds.), *Human Rights Advocacy Studies*, Foundation Press, Nueva York, 2009.
- KAHLER, Milles (ed.) *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2009.

- KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca (EEUU) y Londres, 2005
- KIMERLING, Judith, y FCNUAE (Federación de Comunidades Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana), *Crudo Amazónico*, Abya-Yala, Quito, 1993.
- KLOTZ, Andie, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Londres-Ithaca, 1995.
- KURASAWA, Fuyuki, *The work of global justice. Human Rights as Practices*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- MARTÍ PUIG, Salvador (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina: El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, CIDOB, Barcelona, 2007.
- MILLER-ADAMS, Michelle, *The World Bank: The Agendas in the Changing World*. Routledge, Londres y Nueva York, 1997.
- NELSON, Paul, *The World Bank and non-governmental organizations: the limits of apolitical development*, MacMillan, Basingstoke, 1995.
- NIEZEN, Ronald, *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, University of California Press, Berkeley, 2003.
- O'BRIEN, Robert, GOETZ, Anne Marie, SCHOLTE, Jan Aart y WILLIAMS, Marc, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- RISSE, Thomas, KOPP, Stephen, y SIKKINK, Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- VAN PUTTEN, Maartje, *Policing the Banks: Accountability Mechanisms for the Financial Sector*, McGill University Press, Montreal, 2008.
- WEITZNER, Vivianne, *Cutting-Edge Policies on Indigenous Peoples and Mining: Key Lessons for the World Summit and Beyond*, North-South Institute, Ottawa, 2002.

Artículos

- ÅHRÉN, Mattias, EIDE, Asbjørn, Eide y MINDE, Henry, "The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: What made it possible? The work and process beyond the final adoption", *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, vol. 4, 2007.
http://www.galdu.org/govat/doc/galdu_4_07_eng_web.pdf [visitado el 2/5/09]
- ANAYA, S. James, "Environmentalism, Human Rights and Indigenous Peoples: A Tale of Converging and Diverging Interests", *Buffalo Environmental Law Journal*, vol. 7, 2000.
- BANCO MUNDIAL, *Hacia un mejor equilibrio: El Banco Mundial y las industrias extractivas. Informe final de la Reseña de las Industrias Extractivas*, Extractive Industries Review, vol. 1, Yakarta y Washington DC, 2003.
- BRYSK, Alison, "From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina", en *Comparative Political Studies*, vol.26, nº 3, 1993.
- CARINO, Joji, "Indigenous Peoples' Right to Free, Prior, Informed Consent: Reflections on Concepts and Practice", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 22, nº1.
- DOVE, Michael R., "Indigenous People and Environmental Politics", *Annual Review of Anthropology*, vol. 35, 2006.
- FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, "International Norms Dynamics and Political Change", *International Organization*, vol. 52, nº4, 1999.
- GÓMEZ, Terence, "Why Indigenous Peoples of the World are Losing Out" en *Aliran Monthly*, Web Special No. 3 (17/10/08)
http://www.aliran.com/index.php?option=com_content&task=view&id=744&Itemid=40 [Consultado el 26/3/2009].
- GOODLAND, Robert, "Free Prior Informed Consent and the World Bank." *Sustainable Development Law and Policy* IV, nº 2, 2004.
- GOODMAN, Ryan y JINKS, Derek "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law", en *Duke Law Journal*, vol. 54, 2000.
- GUPTA, Rupa, "Indigenous Peoples and the International Environmental Community: Accommodating Claims Through a Cooperative Legal Process", *New York University Law Review*, vol. 74, 1999.
- HATHAWAY, Oona A., "Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, nº4, 2007.
- HEAD, John W., "Protecting and Supporting Indigenous Peoples in Latin America: Evaluating the Recent World Bank and IDB Policy Initiatives", *Michigan State Journal of International Law*, vol. 14, 2006.

- KAMIJYO, Miki, "The Equator Principles": Improved Social Responsibility in the Private Finance Sector", *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 4, 2004.
- KIMERLING, Judith "Indigenous Peoples and the Oil Frontier in Amazonia: The Case of Ecuador, ChevronTexaco, and *Aguinda v. Texaco*", *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 38, nº 3, 2006.
- KIRSCH, Stuart, "A Case Study of the Campaign Against the Ok Tedi Mine", *Critique of Anthropology*, vol. 22, nº2, 2000.
- MACKAY, Fergus, "Universal Rights or a Universe unto Itself? Indigenous Peoples' Human Rights and the World Bank's draft OP4.10 on Indigenous Peoples" *American University International Law Review*, vol. 17, nº3, 2003.
- MACKAY, Fergus, "Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 22 nº2.
- MAYBURY-LEWIS, David, "Multilateral Banks and Indigenous Peoples", *Cultural Survival Quarterly*, vol. 10, nº1, 1986.
- MAYBURY-LEWIS, David, "Carta al Presidente del Banco Mundial por varias entidades dedicadas a la defensa y protección del indio en Brasil", reproducida en *Boletín del Grupo de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas*, vol. 1, nº1, 1981.
- MORGAN, Rhiannon, "Advancing Indigenous Rights at the United Nations: Strategic Framing and Its Impact on the Normative Development of International Law", *Social Legal Studies*, vol. 13, 2004.
- ROY, Raja Devasish, y LEAKE, Helen, "Indigenous Peoples and the ADB", *Bank Watch*, vol. 6, nº2, 2007. http://www.forum-adb.org/pdf/Bankwatch/Bankwatch_Apr%202007.pdf [visitado el 31/3/09].
- SARFATY, Galit A., "The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms", *Yale Law Journal*, Vol. 114, 2005.
- SIKKINK, Kathryn, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America," *International Organization*, vol. 47, nº3, 1993.
- TOTARO, Martin V., "Legal Positivism, Constructivism, and International Human Rights Law: The Case of Participatory Development", *Virginia Journal of International Law*, vol. 48, nº4.

Documentos, ponencias y working papers

- BERD, *Environmental and Social Policy*, Londres, European Bank for Development and Reconstruction, 2008.
- DOYLE, Cathal, "Free Prior Informed Consent (FPIC) – A Universal Norm and Framework for Consultation and Benefit Sharing in relation to Indigenous Peoples and Extractive Industries and the Extractive Sector", *Ponencia presentada en el Taller de la OACDNUH sobre Industrias Extractivas, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos (Moscú, 3-4 de diciembre de 2008)*. www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/workshops/Doyle_Moscow_workshop.doc [visitado el 2/5/09]
- FOREST PEOPLE PROGRAMME (FPP) y TEBTEBBA, *Extracting Promises: Indigenous Peoples, Extractive Industries and the World Bank (2º ed.)*, Tebtebba, Baguio City (Filipinas), 2005.
- FPP, "Indigenous Peoples and Private Sector Project Financing, the International Finance Corporation, the Equator Principles Banks and Expert Credit Agencies" *FPP Briefing Paper*, 2006
- GARCÍA-ALIX, Lola, *The Permanent Forum on Indigenous Issues*, Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2003.
- GOODLIFFE, Jay y HAWKINS, Darren. "Explaining Human Rights Commitments", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*, 2008. http://www.allacademic.com/meta/p250761_index.html [visitado el 3/3/09]
- GOULD, Carol, "Global Democracy and Transnational Representation: Relating Political Communities and Universal Human Rights", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*, 2008. http://www.allacademic.com/meta/p253422_index.html [visitado el 3/3/09]
- ICMM, *Position Statement: Indigenous Peoples*, 2008. <http://www.icmm.com/document/293> [consultado el 3/3/09]
- INTERMÓN-OXFAM, *La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas*, Madrid, Intermón-Oxfam, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM, *Pueblos sin derechos. La responsabilidad de Repsol YPF en la Amazonía peruana*, Madrid, Intermón-Oxfam, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM, *Repsol YPF en el Chaco boliviano: El pueblo guaraní en el proceso de defensa de sus derechos*, Madrid, Intermón-Oxfam, 2006.
- MÜCKENBERGER, Ulrich, "Civilising Globalism: Transnational Norm-Building Networks - A Research Programme," *GIGA Working Paper*, Nº 90, 2008.

- http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1288049 [visitado el 3/3/09];
- NARULA, Smita, "The Story of Narmada Bachao Andolan: Human Rights in the Global Economy and the Struggle Against the World Bank", *New York University Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper nº 08-62, 2008.
- NICKEL, Rainer, "Legal Patterns of Global Governance: Participatory Transnational Governance", *CLPE Research Paper*, nº 01-5, 2006.
- OCDE, *Revised Council Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Expert Credit Agencies*, TAD/ECG, 2007/9, 12 de junio de 2007.
- OILWATCH, *10 años de lucha, 10 años de resistencia*, Oilwatch, Quito.
- OILWATCH, *La manera occidental de extraer petróleo: La Oxy en Colombia, Ecuador y Perú*. Quito, Oilwatch, 2001.
- <http://www.oilwatch.org/doc/libros/maneraoacci.pdf> [visitado el 2/5/09].
- OREN, Gil, "The Transnational Indigenous Peoples' Movement at the United Nations: Campaigning for Indigenous Rights and the Spillover Effect", *Ponencia presentada en la 49ª Reunion Anual de la Asociación Internacional de Sociología*, 2008.
- http://www.allacademic.com/meta/p254240_index.html [visitado el 3/3/09].
- SAWYER, Suzana y GÓMEZ, Edmund Terence, *Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multilateral Institutions and the State*. Nueva York, Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Identities, Conflict and Cohesion Programme Paper Nº 13, 2008.
- SENTENCIA *Awas Tingni v. Nicaragua* Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2001.
- SENTENCIA *Pueblo Saramaka v. Surinam*, 28/11/07.
- SENTENCIA *Pueblo indígena de Sarayaku*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17/05/05.
- TEBTEBBA, "Concept Paper", *Documento de referencia de la Conferencia Internacional sobre pueblos indígenas e industrias extractivas*, Baguio City, Filipinas, 23-25 de marzo de 2009, organizada por Tebtebba
- http://www.tebtebba.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=344&Itemid=27 [Consultado el 26/3/2009]
- THIES, Henrike C., "Towards More Inclusive Institutions? Dealing with Indigenous Issues at the UN", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Sociológica Internacional*, 2008.
- www.allacademic.com/meta/p253522_index.html [visitado el 3/3/09]
- TURNER, Jenia, "Transnational Networks and International Criminal Justice", *SMU Dedman School of Law Legal Studies Research Paper*, nº 1.
- http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=940480 [visitado el 3/3/09]
- UÇARER, Emek. "Of Lemons and Lemonade: NGOs and Human Rights Advocacy in the European Union's Asylum Regime", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*, 2008.
- http://www.allacademic.com/meta/p254515_index.html [visitado el 3/3/09].
- Working Group on Indigenous Populations: Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent. Expanded working paper submitted by Mrs. Antoanella-Iulia Motoc and the Tebtebba Foundation offering guidelines to govern the practice of Implementation of the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in relation to development affecting their lands and natural resources*, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1 (14/7/05).

Vínculos web

- CLAVERO, Bartolomé, "Valor de los Derechos Humanos y Supervisión Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas", *Bartolomé Clavero: Ensayos, opiniones y actualidad* [blog]: <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=818> [visitado el 2/5/09].
- FORERO, Juan, "In Ecuador, High Stakes in Case Against Chevron: Legal Battle in the Amazon", *The Washington Post* (28 April 2009)
- www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/27/AR2009042703717.html [visitado el 10/5/09].
- Documentos del mecanismo de alerta temprana/ acción urgente del Comité para la eliminación de la discriminación racial. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm> [visitado el 2/5/09].
- Documentos producidos durante el proceso de la RIE, incluyendo los resultados de las consultas regionales, estudios temáticos, estudios de caso y el informe final, se encuentra disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>
[visitado el 2/2/09].

Ponencias presentadas en la *Conferencia Internacional sobre pueblos indígenas e industrias extractivas (Baguio City, Filipinas, 23-25 de marzo de 2009)*

http://www.tebtebba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57
[Consultado el 26/3/2009]

<http://www.forestpeoples.org>

<http://www.tebtebba.org>

<http://www.conacami.org>

<http://www.maippa.org>

<http://chevrontoxico.com/>