

SEGUNDA PARTE
APROXIMACIONES DESDE OTROS ENFOQUES

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA GOBERNANZA DE RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA

Julio FAUNDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Recursos naturales y derecho internacional*. III. *El boom de los recursos naturales y el consenso de los commodities*. IV. *Brasil: la presa Belo Monte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. V. *Chile: los proyectos hidroeléctricos Panguelco/Ralco*. VI. *Ecuador: el proyecto Mirador-China y la madre naturaleza*. VII. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Los países latinoamericanos se beneficiaron al máximo del reciente boom en los precios de las materias primas (2003-2013), aumentando sus exportaciones e intensificando la búsqueda de nuevas fuentes de energía. Su pronta respuesta al boom de las materias primas les permitió obtener considerables beneficios. Aumentó los niveles de inversión internacional en el sector de los recursos naturales e incentivó a los gobiernos a establecer marcos regulatorios más completos. También generó abundantes ingresos fiscales, los cuales fueron utilizados por los países para financiar programas sociales y económicos. Sin embargo, el boom también tuvo un lado negativo, ya que para intensificar la extracción de recursos minerales y atraer a inversores al sector se menoscabaron los derechos humanos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas, así como las obligaciones medioambientales.

Las economías latinoamericanas han dependido tradicionalmente de la exportación de recursos naturales, y por lo tanto tienen amplia experiencia en formular estrategias para enfrentar la volatilidad de los mercados

* Profesor emérito, Universidad de Warwick, LL.M y S.J.D (Harvard). Traducción del inglés por Lucas Sánchez de Miquel.

internacionales. En el pasado, y de acuerdo con el modelo de sustitución de importaciones, la mayoría de países de la región intentaron integrar la gobernanza de los recursos naturales dentro de políticas de desarrollo más amplias, con el objetivo de modernizar otros sectores de la economía. Estas políticas requerían una fuerte dosis de intervención estatal, pero esto llegó a su fin cuando la globalización obligó a reducir el papel del Estado, dando prioridad a la liberalización comercial y financiera antes que a las políticas destinadas a diversificar la economía. Las restricciones a la política interna impuestas por la globalización quedan reflejadas en el Consenso de Washington y en un gran número de normas formales e informales de derecho económico internacional (DEI). Las obligaciones formales que limitan la elaboración nacional de políticas se reflejan en tratados como la OMC, los Tratados de Bilaterales de Inversión (TBI), y un gran número de Tratados de Libre Comercio (TLC). Estos compromisos imponen normas internacionales en áreas que hasta el momento pertenecían en su mayor parte a la jurisdicción interna de los gobiernos. Las instituciones financieras internacionales también emplean múltiples mecanismos, formales e informales, para asegurar que los países en vías de desarrollo no se desvíen de los principios económicos neoliberales.¹

A medida que el DEI se ha ido expandiendo, también se han desarrollado otros ámbitos del derecho internacional. Desde la perspectiva de los recursos naturales, los dos ámbitos más relevantes son el derecho ambiental internacional y el derecho internacional de los derechos humanos. Las nuevas normas de derecho ambiental imponen límites en la intensidad y los métodos empleados en la extracción de recursos naturales, mientras que los derechos humanos protegen, entre otros, los derechos de los pueblos indígenas, generalmente los grupos más afectados por la extracción descontrolada de recursos naturales. Por lo tanto, diversas normas jurídicas internacionales influyen en las políticas nacionales de recursos naturales, pero su fuerza normativa y sus efectos son diferentes. En consecuencia, ni los gobiernos ni las organizaciones internacionales, en particular las instituciones financieras internacionales, las toman en serio como limitaciones a la política gubernamental, como lo ilustra el caso de estudio sobre Chile.²

Este capítulo examina el impacto de las normas jurídicas internacionales sobre las políticas de recursos naturales en Brasil, Chile y Ecuador durante el reciente boom de las materias primas. A través de tres estudios

¹ Véase también la contribución de Armin von Bogdandy y Franz Christian Ebert en este volumen.

² Véase sección V de este capítulo.

de caso, se demuestra que sus políticas presentaron una notable similitud, pese a las importantes diferencias económicas y políticas entre estos países. Aunque los tres países cumplieron con las normas sobre inversiones y liberalización comercial, no se vieron igualmente limitados por otras normas internacionales, en particular aquellas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas y la necesidad de proteger el medio ambiente. Por lo tanto, el capítulo demuestra que, si bien en muchas áreas de la economía el derecho internacional ha reducido la capacidad de maniobra política de los gobiernos, en el ámbito de los recursos naturales ha proporcionado un amplio margen para que los gobiernos aprovechen el boom de las materias primas. Esta situación se debe a la naturaleza de las normas internacionales: las normas que afectan al núcleo del nuevo régimen de comercio e inversiones son vinculantes y están protegidas por una serie de mecanismos formales e informales, mientras que por otro lado, aquellas que afectan a pueblos indígenas y a la protección del medio ambiente son muchas veces tratadas como *soft law* y no siempre son cumplidas, ni por gobiernos ni por organizaciones internacionales. El fracaso de los gobiernos a la hora de cumplir con las normas de derechos humanos y de derecho ambiental es especialmente alarmante sobre todo porque Brasil, Chile y Ecuador han firmado y ratificado los instrumentos jurídicos que protegen los derechos de los pueblos indígenas y aceptado los principales tratados internacionales sobre el medio ambiente.

El capítulo se divide en cinco secciones y una conclusión. Las primeras dos secciones proporcionan el contexto para situar los casos de estudio. La primera considera la cuestión del espacio político desde la perspectiva del derecho internacional, mientras que la segunda identifica los aspectos políticos y económicos de las actuales políticas de recursos naturales, descritas por algunos observadores como el consenso de los *commodities*, y explica el impacto de estas políticas en la composición de las exportaciones en la región. Las secciones tercera y cuarta se centran en la implementación de proyectos hidroenergéticos: uno en Brasil y otro en Chile. La quinta sección examina las políticas de recursos naturales en Ecuador, con mención especial a un proyecto minero en un área protegida y habitada por comunidades indígenas. El capítulo concluye con una reflexión sobre lo que puede ser extraído de los estudios de casos y considera el impacto contradictorio del derecho internacional en la gobernanza de los recursos naturales en la región.

II. RECURSOS NATURALES Y DERECHO INTERNACIONAL

En los años 50 y 60, los países en vías de desarrollo consideraban que el control sobre sus recursos naturales era un elemento indispensable en el proceso de construcción del Estado y clave para la implementación de sus estrategias de desarrollo. Esta creencia se refleja en una serie de resoluciones de la Asamblea General de la ONU que confirmaron el derecho de los Estados a la autodeterminación económica y, en particular, su derecho a ejercer la soberanía permanente sobre sus recursos naturales.³ En esos tiempos el derecho internacional pareció situarse rigurosamente del lado de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, hoy en día, después de varias dolorosas tandas de ajustes estructurales y préstamos condicionados por parte del FMI y el Banco Mundial —y una fuerte presión de los países desarrollados para aceptar y poner en práctica políticas de liberalización económica— es poco probable que los países en vías de desarrollo sigan considerando al derecho internacional como un aliado en sus esfuerzos para mejorar su desarrollo económico.

En la actualidad, el principal objetivo del marco jurídico internacional, especialmente en el ámbito de los recursos naturales, es asegurar que los países en vías de desarrollo hagan todo lo posible para atraer la inversión extranjera, a través de compromisos creíbles que garanticen a los inversores que su propiedad está segura. Estos objetivos están reflejados en numerosos TBI y en un número creciente de TLC bilaterales y regionales. Estos instrumentos, a su vez, son consistentes con la función primordial que los Acuerdos de la OMC asignan a la liberalización del comercio y con los principios políticos reflejados en el famoso Consenso de Washington, promovido por el Banco Mundial y el FMI.⁴

Los críticos del marco internacional actual argumentan que éste restringe indebidamente la capacidad de los países en vías de desarrollo para aplicar políticas que sean socialmente inclusivas y respondan a los intereses de sus ciudadanos. Este enfoque, que a menudo se expresa en la demanda de mayor espacio para formular políticas económicas alternativas, presupone

³ Véase Aponte Miranda, Lillian, “The Role of International Law in Intrastate Natural Resource Allocation: Sovereignty, Human Rights, and Peoples-Based Development”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 45 (mayo), 2012, pp. 785-840; véase también Schrijver, Nico, *Sovereignty over Natural Resources, Balancing Rights and Duties*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁴ Muchlinski, Peter, “Holistic Approaches to Development and International Investment Law: The Role of International Investment Agreements”, en Faundez, Julio y Tan, Celine (eds.), *International Economic Law, Globalization and Developing Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, pp. 180-204.

que esto permitiría a los países en vías de desarrollo aumentar sus posibilidades de lograr un mayor crecimiento, y así generar un mayor apoyo interno a la globalización económica. Es necesario tener presente que la demanda por flexibilizar el espacio para formular políticas económicas no conlleva necesariamente una crítica radical hacia la globalización. Simplemente es una petición de una aplicación más realista, que tome en cuenta la pluralidad de intereses y los diversos niveles de desarrollo entre países.⁵ Hasta ahora, sin embargo, el argumento a favor de un mayor espacio político se ha centrado ampliamente en los aspectos económicos del derecho internacional, sin tener en cuenta otras áreas del derecho internacional, como la de los derechos humanos o el derecho ambiental. Desde esta perspectiva más amplia, no hay duda de las normas jurídicas internacionales también restringen la capacidad política de los Estados. No obstante, como lo demuestra este capítulo, en la práctica los países en vías de desarrollo aplican las normas internacionales de manera selectiva, lo que les permite crear un espacio más amplio para implementar sus políticas de recursos naturales.

La Declaración de la ONU de 1962 acerca de la “Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales”⁶ refleja adecuadamente el sistema jurídico internacional que regía antes del advenimiento de la globalización neoliberal. Esta Declaración reconoce los derechos de los pueblos y naciones a la soberanía permanente sobre su riqueza y sus recursos naturales, estipulando que los Estados tienen el deber de ejercer estos derechos para el desarrollo y bienestar de su población. En esos años, las obligaciones derivadas del control sobre los recursos naturales pasaron inadvertidas, a pesar de que poco después de la adopción de la Declaración surgieron nuevos principios y normas internacionales que crearon un marco más complejo. Durante los primeros años, la Declaración fue considerada por los países en vías de desarrollo exclusivamente como un instrumento que les permitía restringir los poderes y las prerrogativas de los inversionistas extranjeros.⁷ Pareciera

⁵ Akyuz, Yilmaz, “Multilateral Disciplines and the Question of Policy Space”, en Faundez, Julio y Tan, Celine (eds.), *International Economic Law, Globalization and Developing Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, pp. 34-66; véase también Montes, Manuel F., *Obstacles to Development in the Global Economic System*, South Centre: Research Paper, núm. 51, 2014; y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development*, E/2010/50/Rev.1ST/ESA/330, 2010.

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolution 1803 (XVII), Permanent sovereignty over natural resources*, 14 de diciembre de 1962, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/resources.pdf>.

⁷ Véase al respecto Bilder, Richard, “International Law and Natural Resource Policies”, *Natural Resources Journal*, vol. 20, 1981, pp. 451-486.

que no se percataron de que la Declaración requería que protegiesen todos sus recursos naturales, no solamente aquellos controlados por los inversores extranjeros y destinados a la exportación. En consecuencia, las elites locales —especialmente en el sector agrícola latinoamericano— continuaron utilizando y explotando los recursos naturales sin tener en cuenta las consideraciones medioambientales ni los intereses de los pueblos indígenas o de los campesinos.

Ciertas limitaciones al derecho de los Estados a explotar sus recursos fueron establecidas formalmente en la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Humano.⁸ El Principio 21 reconoce que los Estados tienen “el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental”, pero añade también que tienen “la obligación de asegurarse que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”. La Declaración de Río de 1992, adoptada por la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, confirmó el Principio 21, aunque modificó sus términos, añadiendo una referencia a las políticas de desarrollo de los Estados.⁹ El Principio 2 de la Declaración de Río dice lo siguiente: “...los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo...”. La nueva formulación no resta valor a las obligaciones de los Estados relativas al medio ambiente, ya que los Principios 3 y 4 de la Declaración de Río confirman que la protección medioambiental es un componente esencial del desarrollo sostenible. La Declaración de Río también especifica que los Estados deben llevar a cabo evaluaciones cuando se propongan realizar actividades que puedan tener un impacto ambiental adverso.¹⁰ Además, la Declaración reconoce que los pueblos indígenas desempeñan un papel esencial en la gestión del medio ambiente y apela a que los Estados reconozcan su identidad, cultura e intereses para que puedan participar efectivamente en el progreso del desarrollo sostenible.¹¹ Esta perspectiva se explica en el párrafo 26.1 de la Agenda 21 (también adoptada en Río), la cual establece que las políticas

⁸ United Nations, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Estocolmo, A/CONF.48/14/Rev.1, junio de 1972, disponible en: <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>.

⁹ Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro, A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 de agosto de 1992, disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

¹⁰ *Ibidem*, principio núm. 17.

¹¹ *Ibidem*, principio núm. 22.

medioambientales adecuadas deben tener en cuenta a las comunidades indígenas y reconocer su conocimiento tradicional holístico de sus tierras, recursos y medio ambiente.¹² El Convenio sobre la Diversidad Biológica, también firmado en Rio de Janeiro en 1992, afirma que la dependencia de recursos biológicos por parte de las comunidades indígenas debe ser respetada, ya que ello contribuye a la conservación y sostenibilidad de las especies. En consecuencia, el Convenio urge a los Estados a que respeten, preserven y mantengan “los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica...”.¹³

El Convenio de la OIT núm. 169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales reconoce la estrecha relación entre los valores culturales de las comunidades indígenas y sus tierras y territorios. Este Convenio introduce por primera vez la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.¹⁴ El Convenio también exige salvaguardias especiales para proteger el derecho de los pueblos indígenas a los recursos naturales, el cual comprende “el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.¹⁵ En el caso de recursos minerales y otros recursos de subsuelo, el artículo 15.2 determina que “antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación”, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de estos pudieran ser perjudicados. Las comunidades indígenas tienen derecho a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir, así como a participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades.¹⁶ En cuanto al traslado o reubicación, el artículo 16 del Convenio dispone que “los pueblos indígenas no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan” a no ser que circunstancias excepcionales así lo requieran. En caso que “el traslado y la reubicación de esos pueblos

¹² Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992, párr. 26(1), disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

¹³ Convenio sobre la Diversidad Biológica, Rio de Janeiro, 5 de junio de 1992, artículo 8 (j), disponible en: <https://www.cbd.int/convention/text/>.

¹⁴ Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 27 de junio de 1989, artículo 6(1).

¹⁵ *Ibidem*, artículo 15(1).

¹⁶ *Ibidem*, artículo 15(2).

se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados”.¹⁷ Los principios fundamentales del Convenio de la OIT fueron avalados en 2007 por la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁸

El Convenio de la OIT es especialmente importante en América Latina debido a que la mayoría de Estados que lo han ratificado son de dicha región, incluyendo a Brasil, Chile y Ecuador. Además, en numerosas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha tenido la oportunidad de considerar demandas de pueblos indígenas basadas en las disposiciones del Convenio de la OIT y de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.¹⁹ En estos casos, la Corte ha reconocido que el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales tiene componentes materiales y espirituales.²⁰ Asimismo, la Corte ha confirmado los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa, llevada a cabo con el debido respeto a sus procesos tradicionales de toma de decisiones.²¹

¹⁷ *Ibidem*, artículo 16(2).

¹⁸ Véase en general Barsh, Russel Lawrence, “Indigenous Peoples”, en Bodansky, Daniel *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 830-851; Engle, Karen, “On Fragile Architecture: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the Context of Human Rights”, *European Journal of International Law*, vol. 22, núm. 1, 2011, pp. 141-163; Errico, Stefania, “The Controversial Issue of Natural Resources: Balancing States’ Sovereignty with Indigenous People’s Rights”, en Allen, Stephen y Xanthaki, Alexandra (eds.), *Reflections on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People*, Oxford, Hart, 2011, pp. 329-366; Schrijver, Nico, *Development without Destruction, the UN and Global Resource Management*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 2010.

¹⁹ Al respecto véase Errico, Stefania, *op. cit.*

²⁰ Véase por ejemplo Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C No. 79, párr. 149. Véase también Antkowiak, Thomas M., “Rights, Resources, and Rhetoric: Indigenous Peoples and the Inter-American Court”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 35 (otoño), 2013, pp. 113-187; Aranibar, Ana María *et al.*, *La industria extractiva en américa latina y el caribe y su relación con las minorías étnicas*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 156, 2011.

²¹ Véase Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245. Véase también Olivares Alanís, Efrén C., “Indigenous People’s Rights and the Extractive Industry: Jurisprudence from the

III. EL BOOM DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL CONSENSO DE LOS COMMODITIES

Maristella Svampa y Eduardo Gudynas describen la política latinoamericana sobre recursos naturales durante el reciente boom como el consenso de los *commodities*²² o nuevo “extractivismo”, respectivamente.²³ De acuerdo a Gudynas, esta política es novedosa por varias razones. Primero, hoy en día los Estados están desempeñando un papel activo en la búsqueda de inversiones extranjeras en el sector de los recursos naturales, y están estableciendo marcos normativos para convencer a inversores de países tan variados como China, India y Rusia de que serán tratados de manera justa. En el pasado, la relación entre el gobierno y los inversores extranjeros se basó en concesiones especiales que carecían de transparencia y culminaban en conflictos que generalmente daban lugar a nacionalizaciones. En segundo lugar, los Estados están apoyando cada vez más a inversores extranjeros en sus esfuerzos para encontrar recursos en áreas del país hasta el momento protegidas, ya sea por razones ecológicas o porque los recursos están situados en territorios pertenecientes a comunidades indígenas. En la práctica, como demuestran los estudios de caso a continuación, el apoyo gubernamental a los inversores extranjeros se traduce en una mayor disposición a usar los poderes coercitivos del Estado para contener y reprimir protestas sociales. En tercer lugar, porque los Estados están aplicando políticas para retener una proporción mayor de los ingresos por exportaciones. En cuarto lugar, dicho enfoque es innovador porque los Estados vinculan y justifican la sobreexplotación de los recursos naturales con políticas de distribución de ingresos, lo cual les ayuda a potenciar la popularidad de sus regímenes políticos y la percepción de que el aumento de la inversión extranjera es esencial para alcanzar el progre-

Inter-American System of Human Rights”, *Goettingen Journal of International Law*, vol. 5, núm. 1, 2013, pp. 187-214.

²² Svampa, Maristella, “Consenso de los Commodities y Lenguajes de Valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 244 (marzo-abril), 2013, pp. 30-46; Svampa, Maristella, “Consenso de los Commodities Giro Ecoterritorial y Pensamiento Crítico en América Latina”, *Revista del Observatorio Social de América Latina*, vol. 13, núm. 32, 2012, pp. 16-38.

²³ Gudynas, Eduardo, “The New Extractivism of the 21st Century: Ten Urgent Theses about Extractivism in Relation to Current South American Progressivism”, *Americas Program Report*, Washington, D. C., Center for International Policy, 21 de enero de 2010; Gudynas, Eduardo, “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”, en Wanderley, Fernanda (ed.), *El desarrollo en cuestión*, La Paz, Oxfam, CIDES-UMSA, 2011, pp. 379-410.

so social y económico.²⁴ En Perú, por ejemplo, el Presidente Ollanta Humala justificó la represión violenta de campesinos que protestaban contra el proyecto minero Conga, un proyecto de extracción de oro y cobre liderado por Newmont Mining, con la excusa de que era la única manera de mejorar la calidad de vida de los pobres en Perú. Sin embargo, como candidato presidencial, Humala se había comprometido a detener el proyecto Conga, ya que amenazaba el suministro de agua para más de trescientas personas en el área cercana a Cajamarca. Después de su elección, Humala cambió de opinión y argumentó que era posible tener tanto el agua como el oro.²⁵ El comportamiento del presidente Humala no es inusual. Incidentes similares han ocurrido en Argentina, Bolivia, Guatemala, México y Venezuela.²⁶ Como se muestra a continuación, Chile, Brasil y Ecuador también han roto promesas electorales, han ignorado normas jurídicas internas y han recurrido a medidas coercitivas para expandir sus fuentes de energía y aumentar la producción de minerales.

La causa subyacente del consenso de los *commodities* es el dramático aumento a nivel mundial del precio de los metales y los hidrocarburos que tuvo lugar entre 2003 y 2013. Durante ese periodo el precio de los metales se triplicó, mientras que el precio del petróleo, el gas natural y el carbón aumentó a más del doble.²⁷ El aumento de los precios de la energía y los

²⁴ Véase Gudynas, Eduardo, “Más allá del nuevo extractivismo...”, *cit.*

²⁵ Al respecto Bebbington, Anthony y Humphreys Bebbington, Denise, “Post What? Extractive Industries, Narratives of Development, and Socio-Environmental Disputes across the (Ostensibly Changing) Andean Region”, en Haarstad, Håvard (ed.), *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*, Nueva York, Palgrave, 2012, p. 25.

²⁶ Véase en general Bebbington, Anthony y Humphreys Bebbington, Denise, “An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Securing the Unobtainable”, *New Political Economy*, vol. 16, núm. 1, 2011, pp. 131-145; Canessa, Andrew, *Conflict, Claim and Contradiction in the New Indigenous State of Bolivia*, Berlín, DesiguALdades.net, Working Paper Series, núm. 22, 2012; Carruthers, David V. (ed.), *Environmental Justice in Latin America—Problems, Promise and Practice*, Cambridge, MIT Press, 2008; Haarstad, Håvard, “Extracting Justice? Critical Themes and Challenges in Latin American Natural Resource Governance”, en Haarstad, Håvard (ed.), *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*, Nueva York, Palgrave, 2012, pp. 1-16; Svampa, Maristella, “Consenso de los Commodities Giro Ecoterritorial...”, *cit.*; Tockman, Jason y Cameron, John, “Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia”, *Latin American Politics and Society*, vol. 56, núm. 3, 2014, pp. 46-69.

²⁷ Altomonte, Hugo, *Recursos Naturales en Unasur. Situación y tendencias para una Agenda de Desarrollo Regional*, Santiago, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2013, p. 16.

metales fue desencadenado por la enorme demanda de China.²⁸ Los países latinoamericanos se beneficiaron en gran medida de estas condiciones cambiantes y aumentaron substancialmente sus exportaciones. De hecho, entre 1999 y 2010 la contribución de América Latina a la producción mundial de oro y cobre ascendió del 10% al 20% y del 25% al 45%, respectivamente.²⁹ La contribución del sector minero a los ingresos fiscales también aumentó considerablemente. En los periodos 1990-2003 y 2004-2009 los ingresos fiscales de las exportaciones mineras en Bolivia aumentaron a más del triple, del 1% al 3.7%, mientras que en Chile y en Perú se registró un aumento más que cuádruple, del 8.2% al 37.5% y del 2.9% al 14.2%, respectivamente.³⁰

El *boom* de las materias primas ha generado la inquietud de que los países latinoamericanos estén regresando a su papel tradicional como proveedores de materias primas de las economías industriales avanzadas, proceso conocido como *reprimarización*.³¹ La composición variable de las exportaciones de la región apoya esta teoría. En 1981/82, los productos primarios representaban el 52% de las exportaciones de la región; en 1998/99 el porcentaje había descendido considerablemente hasta un 27%, pero diez años más tarde, durante el boom de las materias primas, volvió a aumentar, alcanzando el 38% del total de las exportaciones.³² Estas cifras demuestran que los países latinoamericanos se han beneficiado al máximo del aumento de la demanda de productos minerales y energéticos. Además, pese a las importantes diferencias políticas, todos ellos participan en la promoción y el desarrollo de las exportaciones de materias primas. De esta manera, países tan dispares como Chile, que sigue fielmente el modelo neoliberal; Ecuador, que tiene importantes conflictos jurídicos con inversores extranjeros; y Brasil, donde el Estado continúa desempeñando un papel importante en la economía; están decididos a aumentar la explotación de recursos no renovables sin tener en cuenta las consecuencias sociales y ambientales.

El boom de las materias primas también trajo consigo una expansión del territorio dedicado a la explotación de recursos naturales, lo cual, a

²⁸ Hogenboom, Barbara, “Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America”, *Journal of Developing Societies*, vol. 28, núm. 2, 2012, pp. 142 y 143.

²⁹ Véase Altomonte, Hugo, *op. cit.*, p. 21.

³⁰ *Idem.*

³¹ Veltmeyer, Henry, “Extractive Capital and the Policy Dynamics of the Post-neoliberal State”, en Veltmeyer, Henry (ed.), *Development in an Era of Neoliberal Globalization*, Londres, Routledge, 2014, pp. 140 y 141.

³² Bárcena, Alicia, *Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL (Seminario Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe, 24 de abril), 2012.

su vez, ha provocado un aumento drástico en el número de conflictos socioambientales. El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) informa de que, desde finales de los noventa, ha habido más de 200 conflictos socioambientales importantes. La mayoría de estos conflictos se relacionan con proyectos mineros de oro y cobre, y los países con mayor número de conflictos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.³³ En Brasil, una importante fuente de conflictos ha sido el fracaso del gobierno a la hora de prevenir la deforestación de las áreas protegidas, para dejar espacio para la producción de combustible biodiésel.³⁴

IV. BRASIL: LA PRESA BELO MONTE Y LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En 2011, la energía hidráulica representaba el 11% del suministro de energía de América Latina, mientras que solo representaba el 2% en el resto del mundo.³⁵ Este porcentaje relativamente alto de energía hidráulica en proporción al suministro de energía no es sorprendente, dado que Sudamérica tiene un tercio de las reservas mundiales de agua dulce.³⁶ Debido a la abundancia de recursos hídricos, Sudamérica podría producir potencialmente 590GW, mientras que actualmente solo produce 137GW. Entre los países sudamericanos Brasil es, sin lugar a dudas, el líder en el desarrollo de energía hidroeléctrica. Posee el 90% de presas en la región, 41% de las cuales están situadas en el Amazonas. Tiene el potencial para producir 260GW de hidroelectricidad, lo cual es casi la mitad de la capacidad estimada de la región.³⁷

En los últimos años, Brasil ha empezado a desarrollar su proyecto hidroeléctrico más ambicioso: la presa Belo Monte. Financiado principalmente por el Estado y capitales nacionales, el proyecto implica la construcción de una presa hidroeléctrica en el Río Xingu —uno de los principales afluentes del Amazonas. Previsiblemente será la tercera presa hidroeléctrica más grande del mundo, y se estima que tendrá capacidad para producir 11,000

³³ Véase Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina, *Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina*, 2014, disponible en: http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db/; véase también Bárcena, Alicia, *op. cit.*

³⁴ Viola, Eduardo, “Transformations in Brazilian Deforestations and Climate Policy since 2005”, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 14, 2013, p. 118.

³⁵ Altomonte, Hugo, *op. cit.*, p. 80.

³⁶ Véase Sempris, Emilio, “Climate Change and Freshwater in Latin America and the Caribbean”, *UN Chronicle*, vol. 6 (3/4), 2009, disponible en: <http://unchronicle.un.org/article/climate-change-and-freshwater-latin-america-and-caribbean/>.

³⁷ Altomonte, Hugo, *op. cit.*, pp. 80 y 81.

MW al año contribuyendo a aumentar la capacidad energética del país en un 5.4% anual.³⁸ El proyecto, que ha sido objeto de discusión y preparación durante más de tres décadas, ha generado reticencias por parte de varios grupos en Brasil, especialmente por parte de comunidades indígenas, las cuales sufrirán un daño irreparable. Las importantes consecuencias medioambientales del proyecto también han llamado la atención de un amplio público internacional.³⁹

A lo largo de los años, el gobierno ha sido cuestionado por diversas razones, especialmente por no proporcionar evaluaciones creíbles sobre el impacto medioambiental del proyecto y por su negativa a llevar a cabo consultas adecuadas con las comunidades locales. Después de fracasar en el intento de convencer al gobierno de que cambiase su política, los oponentes del proyecto llevaron su caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA).⁴⁰ La Comisión respondió favorablemente y el 1 de abril de 2011 otorgó medidas cautelares ordenando al gobierno que suspendiese el proyecto hasta llevar a cabo consultas adecuadas con las comunidades indígenas afectadas.⁴¹ También ordenó al gobierno que proporcionase a las comunidades afectadas acceso a los informes sobre impacto ambiental y social, y que adoptase medidas para proteger la vida y la integridad personal de los miembros de las comunidades indígenas.⁴² La respuesta del gobierno fue rápida y contundente: anunció que no cumpliría con las medidas cautelares, retiró a su embajador de la OEA, declaró que suspendería su contribución

³⁸ Bratman, Eve Z., “Passive Revolution in the Green Economy: Activism and the Belo Monte Dam”, *International Environmental Agreements: Politics Law, and Economics*, vol. 15, núm. 1, 2015, pp. 61-77; véase también Lawson-Remer, Terra, “Property Insecurity”, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 38, 2015, p. 181.

³⁹ Bratman, Eve Z., “Contradictions of Green Development: Human Rights and Environmental Norms in Light of Belo Monte Dam Activism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 46, núm. 2, 2014, pp. 261-289.

⁴⁰ Véase al respecto Jampolsky, Jacquelyn Amour, “Activism is the New Black! Demonstrating the Benefits of International Celebrity Activism through James Cameron’s Campaign against the Belo Monte Dam”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 32 (invierno), 2012, pp. 227-256.

⁴¹ CIDH, Otorgamiento de Medidas Cautelares, MC 382/10 – Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil, 1 de abril de 2011.

⁴² Graeff, Bibiana, “Should We Adopt Specific Regulations to Protect People that are displaced by Hydroelectric projects? Reflections Based on Brazilian Law and the Belo Monte Case”, *Florida A&M University Law Review*, vol. 7 (primavera), 2012, pp. 261-288.

financiera a dicha organización y amenazó con emprender importantes reformas relativas al sistema interamericano de derechos humanos.⁴³

La confrontación entre Brasil y la CIDH ha sido resuelta, pero la respuesta vehemente de Brasil, la cual fue apoyada por otros países de la región, notablemente Argentina, Ecuador y Venezuela, ilustra la contradicción aparentemente irresoluble entre las normas de gobernanza nacionales e internacionales. Para comprender la enérgica reacción del gobierno es necesario tener en cuenta que Brasil es el segundo mayor productor mundial de energía hidroeléctrica y que el 75% de su suministro de energía eléctrica es generado por hidroelectricidad. Como era de esperar, Brasil se considera a sí mismo como modelo en cuanto a la observancia de las normas ambientales internacionales. En los últimos años Brasil también ha estado en la vanguardia de la producción de combustible de etanol, que en 2010 representó el 30% de su consumo nacional para el transporte. Aun así, no todas las estadísticas apoyan la idea de que Brasil sea ejemplar, ya que en 2005 fue el quinto mayor emisor mundial de carbono, responsable del 5% de las emisiones globales de dicho gas. Sin embargo, entre 2005 y 2009, Brasil consiguió reducir un 25% sus emisiones de GEI, manteniendo a la vez una tasa de crecimiento económico del 3.5%.⁴⁴

Como inversionista principal en el proyecto Belo Monte, el gobierno es también el principal destinatario de la resistencia popular. Varios factores explican la oposición al proyecto: la actitud prepotente del gobierno hacia las comunidades indígenas, el hecho de no haber llevado a cabo evaluaciones adecuadas del impacto social, y el incumplimiento de los procedimientos previos a la expedición de licencias de instalación y producción. Ha sido estimado que, una vez terminado, el proyecto habrá destruido una cantidad considerable de la flora acuática y ribereña del Amazonas, ya que se prevé que un área de aproximadamente 2700 kilómetros quedará sin agua. Se calcula que el número de personas directamente afectadas por el proyecto será cercano a las 40,000, de las cuales 20,000 serán forzosamente desplazadas.⁴⁵ Las comunidades indígenas afirman que el proyecto tendrá un efecto perturbador sobre su modo de vida, mientras que los ecologistas están preocupados por el hecho de que el proyecto acelerará aún más la tasa

⁴³ Sotero, Paulo, “El desafío brasileño: Cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 97-98 (abril), 2012, pp. 101-116.

⁴⁴ Viola, Eduardo, *op. cit.*, pp. 109-111.

⁴⁵ Véase Jampolsky, Jacquelyn Amour, *op. cit.*, pp. 244-245; véase asimismo Amazon Watch, *Brazil’s Belo Monte Dam: Sacrificing the Amazon and its Peoples for Dirty Energy*, disponible en: <https://web.archive.org/web/20180112193117/amazonwatch.org/work/belo-monte-dam>.

de deforestación, aumentará las emisiones de GEI y causará un importante daño al ecosistema de la región.

Los grupos que se oponen al Proyecto Belo Monte han recurrido a tribunales nacionales para impugnar el procedimiento utilizado para su aprobación. Su principal queja es que el gobierno consiguió la aprobación legislativa y concedió licencias ambientales sin antes llevar a cabo las consultas apropiadas con las comunidades indígenas afectadas por el proyecto. Las causas judiciales contra el gobierno han sido formuladas por el Ministerio Público Federal, la Defensoría Pública del Estado de Pará y varias ONG locales. Aunque la mayoría de estos casos están sufriendo los retrasos inevitables que caracterizan al sistema judicial brasileño, algunos tribunales, invocando una doctrina que les permite no cuestionar las decisiones de los órganos políticos del Estado, se han alineado con el gobierno.⁴⁶ No obstante, en agosto de 2012 un tribunal federal ordenó la suspensión inmediata del proyecto basándose en el hecho de que había sido aprobado sin llevar a cabo las consultas adecuadas, según lo exige la Constitución y el Convenio de la OIT núm. 169.⁴⁷ Esta orden, sin embargo, fue rápidamente revocada por una decisión controvertida del Presidente de la Corte Suprema.⁴⁸ Aunque dicha decisión ha sido recurrida, el trabajo en Belo Monte se retomó poco después de que fuese adoptada.⁴⁹

La respuesta desafiante del gobierno a las medidas provisionales ordenadas por la CIDH es lamentable, pero no sorprendente debido a su absoluta determinación a seguir adelante con el proyecto. La respuesta del gobierno también refleja el compromiso personal de la expresidenta Dilma Rousseff con el proyecto, ya que en su anterior cargo como Ministra de Energía y Minería fue una de sus principales proponentes.⁵⁰ También se ha sugerido que la reacción de Dilma Rousseff a la decisión de la CIDH se explica por su hostilidad hacia la OEA, que en el pasado estuvo firmemente bajo el control del gobierno de los Estados Unidos y constantemente apoyó

⁴⁶ Esta doctrina tiene entre sus fundamentos jurídicos el artículo 4 de la Ley núm. 8.437/92, y básicamente establece la posibilidad de que un tribunal suspenda un requerimiento judicial preliminar contra decisiones o actos de las autoridades públicas.

⁴⁷ Tribunal Regional Federal 1ª Região, Embargos de Declaração na Apelação Cível (EDAC) 711 PA 2006.39.03.000711-8, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, sentencia de 13 de agosto de 2012.

⁴⁸ Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Reclamação – Rel 14.404 MC/DF, Min. Rel. Ayres Britto, sentencia de 27 de agosto de 2012; véase al respecto de Oliveira Franco *et al.*, “Desenvolvimento e direitos humanos. Marcas de inconstitucionalidade no processo Belo Monte”, *Revista Direito GV*, São Paulo, vol. 9, núm. 1, enero-junio de 2013, pp. 93-114.

⁴⁹ Amazon Watch, *op. cit.*

⁵⁰ Sotero, Paulo, *op. cit.*, p. 108.

a dictadores en América Latina. Además, en su juventud, como activista de izquierda, la propia expresidenta Rousseff fue víctima de violaciones a los derechos humanos cometidas por regímenes militares que gozaban del apoyo de los Estados Unidos y de la OEA.⁵¹

La reacción de Brasil en contra de la decisión de la CIDH demostró ser muy eficaz. El 29 de julio de 2011, solamente cuatro meses después de la decisión original, la Comisión retiró la orden de suspender el trabajo en el proyecto.⁵² En su lugar, solicitó que el gobierno adoptase medidas para proteger la vida, la salud y la integridad física de los miembros de las comunidades indígenas Xingu Basin. Asimismo, solicitó que el gobierno acelerase el proceso de regularización de las tierras ancestrales de estas comunidades y que adoptase medidas para proteger sus tierras, para evitar la intrusión y ocupación por parte de la población no indígena y la explotación y deterioro de sus recursos naturales. La CIDH justificó su cambio de política debido a que, a su juicio, la controversia se había transformado en una disputa sobre los méritos del proyecto, y esto no estaba dentro del ámbito de sus competencias. Esta justificación es sin duda válida, pero resulta difícil no considerar el cambio de política de la Comisión como un paso atrás que contribuyó a reforzar la posición del gobierno en su conflicto con las comunidades indígenas y los ecologistas.⁵³

V. CHILE: LOS PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS PANGUE/RALCO

Chile depende en gran medida de la energía hidráulica para su electricidad, ya que no tiene petróleo o gas natural. En los últimos años, la demanda de electricidad ha aumentado principalmente debido a su exitosa política económica y crecimiento sostenido, que en parte ha sido impulsado por el aumento de producción de cobre, la principal exportación de Chile. En consecuencia, el gobierno y el sector privado han demostrado interés en el desarrollo

⁵¹ *Ibidem*, p. 110.

⁵² CIDH, Otorgamiento de Medidas Cautelares, MC 382/10 – Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil, 29 de julio de 2011.

⁵³ Las causas del fracaso de los activistas en contra de este proyecto han sido analizadas por Bratman, Eve Z., “Passive Revolution in the Green...”, *cit.* Para un análisis favorable a la posición oficial ver Burrier, Grant, “The Developmental State, Civil Society, and Hydroelectric Politics in Brazil”, *Journal of Environment and Development*, vol. 25, núm. 3, 2016, pp. 332-358.

de nuevas fuentes de energía hidroeléctrica.⁵⁴ Inevitablemente estos proyectos han generado una fuerte oposición, especialmente entre las comunidades indígenas y los ecologistas. La principal empresa involucrada en este tipo de proyectos fue privatizada en 1989 y años más tarde, en 2009, fue adquirida por Endesa International, subsidiaria del Grupo Endesa de España.

La construcción de presas hidroeléctricas a lo largo del Río Bío-Bío—río principal de Chile y territorio de la comunidad indígena Mapuche/Pehuenque—empezó antes de que la mencionada empresa fuese adquirida por inversores extranjeros.⁵⁵ Las dos principales presas en el Bío-Bío son la presa Pangué, completada en 1996 y financiada en parte por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial, y la presa Ralco, finalizada en 2004 y situada un par de millas río arriba en relación a la presa Pangué. Aunque la CFI no financió el proyecto Ralco, la CFI y el Banco Mundial fueron destinatarios de reclamaciones de personas afectadas por ambos proyectos, debido a que a su juicio ambas presas—Pangué y Ralco—funcionan como unidad dentro de un mismo sistema. Recientemente, Endesa también ha estado implicada en otro importante proyecto hidroeléctrico, HydroAysen, que tiene previsto construir presas en la Patagonia, en una de las reservas naturales más valiosas del mundo—un área que contiene fiordos, selvas costeras y glaciares, lagos y ríos.⁵⁶ La fuerte oposición política a estos proyectos forzó al gobierno de Michelle Bachelet, en junio de 2014, a cancelar los permisos ambientales, pero dejando abierta la posibilidad de que los promotores modificaran sus planes. Esta sección se centra en algunos aspectos de la controversia generada por los proyectos Pangué y Ralco.

Los proyectos Pangué y Ralco fueron llevados a cabo con poco o ningún respeto por los derechos de las comunidades indígenas. Sus tierras agrícolas fueron inundadas, sus yacimientos arqueológicos y cementerios destruidos y más de 600 miembros de la comunidad fueron obligados a reubicarse.⁵⁷

⁵⁴ Prieto, Manuel y Bauer, Carl J., “Hydroelectric Power Generation in Chile: An Institutional Critique of the Neutrality of Market Mechanisms”, *Water International*, vol. 37, núm. 2, 2012, pp. 131-146.

⁵⁵ Véase al respecto Orrego-Silva, Juan Pablo, “In Defence of the Bío-Bío River”, en Dannaiya Usher, Ann (ed.), *Dams as Aid*, Londres, Routledge, 1997, pp. 153-170.

⁵⁶ Barton, Jonathan *et al.*, “Resource Extraction and Local Justice in Chile: Conflicts over the Commodification of Spaces and the Sustainable Development of Places”, en Harstad, Håvard (ed.), *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*, Nueva York, Palgrave, 2012, pp. 120-123.

⁵⁷ Véase Haughney, Diane, *Neoliberal Economics, Democratic Transition, and Mapuche Demands for Rights in Chile*, Gainesville, University Press of Florida, 2006.

Aunque estas consecuencias son habituales en este tipo de proyectos, este caso es de especial interés porque ilustra el enfoque despiadado del gobierno hacia los asuntos que involucran los derechos de las comunidades indígenas. Este caso ilustra también la cínica manipulación de la información técnica por parte del Banco Mundial, destinada a encubrir y proteger la mala conducta de los inversionistas.

La política del gobierno en los casos Pangué y Ralco es consistente con el trato deplorable sufrido por los pueblos indígenas en Chile.⁵⁸ Los Mapuches son el grupo indígena más numeroso de Chile, representando entre el 4% y el 10% de la población del país.⁵⁹ Históricamente, su territorio estaba situado al sur del río Bío-Bío. Resistieron a la ocupación colonial, y como resultado en 1641 la Corona de España reconoció sus derechos territoriales. Después de la independencia, en 1818, los Mapuches retuvieron el control sobre su territorio. A mediados del siglo XIX, las élites locales iniciaron una campaña para apropiarse de sus tierras. Inicialmente, el gobierno estableció un marco legal que permitió a especuladores comprar tierras de los Mapuches. Cuando este sistema falló, el gobierno lanzó una brutal campaña militar que duró quince años y que causó la muerte de cientos de mapuches, además de la destrucción de su modo de vida y la expropiación de la mayor parte de sus tierras. Después de su derrota, algunas comunidades indígenas recibieron pequeñas propiedades agrícolas —llamadas *mercedes*— pero más del 30% de los miembros del pueblo Mapuche tuvo que abandonar su territorio ancestral para convertirse en trabajadores agrícolas o sirvientes domésticos.⁶⁰

Excepto por un pequeño interludio durante las administraciones reformistas de Eduardo Frei (1964-70) y Salvador Allende (1970-73), la política del Estado chileno hacia los Mapuches ha estado caracterizada por el abandono económico y la discriminación social.⁶¹ Pero incluso durante este pequeño interludio progresista, el objetivo primordial del Estado no cambió:

⁵⁸ Bengoa, José, *Historia del Pueblo Mapuche Siglo XIX y XX*, Santiago, Ediciones LOM, 2000.

⁵⁹ Klein, Fernando, “Los movimientos de resistencia indígena: el caso mapuche”, *Gazeta de Antropología* 24 (1), 2008, disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G24_04Fernando_Klein.html.

⁶⁰ Faundez, Julio, *Democratization, Development and Legality – Chile, 1831-1973*, Nueva York, Palgrave Press, 2007, pp. 25 y 26.

⁶¹ Véase al respecto Haughney, Diane, “Defending Territory, Demanding Participation: Mapuche Struggles in Chile”, *Latin American Perspectives*, vol. 39, núm. 4, 2012, pp. 201-217; Richards, Patricia, “The Mapuche Movement, the Popular Unity, and the Contemporary Left”, *NACLA Report on the Americas*, 2013, disponible en: <https://nacla.org/article/mapuche-movement-popular-unity-and-contemporary-left>; Tomaselli, Alexandra, “Natural Resources Claims, Land Conflicts and Self-Empowerment of Indigenous Movements in the Cono Sur—The

convertir a los Mapuche en ciudadanos, si bien de segunda clase, negándoles su identidad como pueblo. Bajo la dictadura de Augusto Pinochet, el gobierno proclamó oficialmente que no había pueblos indígenas en Chile y que el estatus de los Mapuche como grupo étnico era irrelevante para la adjudicación de la propiedad de las tierras.⁶² En este contexto, no es sorprendente que a finales de los noventa el gobierno se permitiera ignorar sus derechos de manera flagrante y, en coordinación con los inversionistas privados y el Banco Mundial, decidiera utilizar todos los medios disponibles para ocultar el costo humano y las consecuencias medioambientales del proyecto.

El retorno a la democracia en 1990 trajo consigo la esperanza de que el Estado reconociese los derechos de las comunidades indígenas. Esta esperanza fue materializada, al menos formalmente, cuando el gobierno logró la aprobación de dos importantes leyes: la primera, aprobada en 1993, prohibía la venta de tierras indígenas a personas no indígenas; y la segunda, aprobado en 1994, requería a los inversionistas que llevaran a cabo evaluaciones de impacto ambiental antes de ejecutar proyectos que pudiesen alterar las costumbres de las comunidades o implicar su reubicación.⁶³ Las buenas intenciones reflejadas en estas dos leyes fueron olvidadas cuando la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), ignorando sus disposiciones, ejerció enorme presión sobre las agencias del Estado para aprobar los proyectos, destituyendo funcionarios que simpatizaban con las comunidades indígenas y distorsionando la evaluación de impacto ambiental.⁶⁴ Además, cuando la Corte de Apelaciones de Concepción falló en contra del proyecto en un tema relativo al derecho al agua, la Comisión Nacional de Energía, una de las principales agencias estatales implicadas

Case of the Mapuche People in Chile”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 19, 2012, pp. 153-174.

⁶² Funk, Kevin, “«Today There Are No Indigenous People» in Chile? Connecting the Mapuche Struggle to Anti-Neoliberal Mobilizations in South America”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, núm. 2, 2012, pp. 125-140.

⁶³ Ministerio de Panificación y Cooperación, Ley 19253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, publicada el 5 de octubre de 1993, artículo 13, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620&idVersion=2014-03-25>; Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ley 19300, Que Aprueba Ley Sobre Bases Generales Del Medio Ambiente, publicada el 9 de marzo de 1994, artículos 7-15, disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>.

⁶⁴ Aylwin, José, *The Ralco Dam and the Pehuenche People in Chile: Lessons From an Ethno-Environmental Conflict, Paper presented at the Conference Towards Adaptive Conflict Resolution: Lessons From Canada and Chile*, Vancouver, Canadá, Centre for the Study of Global Issues, University of British Columbia, 2002; Haughney, Diane, *op. cit.*

en este proceso, emitió unas declaraciones alarmistas, afirmando que si el proyecto no avanzaba los precios de la electricidad aumentarían cerca de un 50%.⁶⁵ Más tarde la Corte Suprema revocó la decisión de la Corte de Apelaciones, permitiendo de esa manera el avance del proyecto Ralco.⁶⁶

Uno de los aspectos más vergonzosos de la intervención del gobierno a favor de los promotores del proyecto Ralco fue la manera en la que socavó la autoridad del CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), una agencia estatal establecida en 1993 para proteger los derechos y el interés de las comunidades indígenas. El Director de CONADI fue despedido de su cargo cuando anunció que apoyaría las reclamaciones de las familias indígenas afectadas por el proyecto. Su sucesor, que igualmente apoyó a las comunidades indígenas desplazadas, también fue destituido. Finalmente, el gobierno encontró un sucesor que apoyaba a los inversionistas y así, el proyecto pudo al fin ser aprobado.⁶⁷

Los proyectos Pangué/Ralco plantean también serios interrogantes sobre el compromiso del Grupo del Banco Mundial con la protección ambiental y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. La CFI, inversora en el Proyecto Pague, fue duramente criticada tanto dentro como fuera de Chile, por menospreciar los derechos de las personas que vivían en el territorio.⁶⁸ En respuesta a estas críticas, la CFI nombró a un experto independiente, Theodore Downing, para llevar a cabo una auditoría sobre el impacto social del proyecto. El informe de Downing, presentado a la CFI en mayo de 1996, concluyó que el Proyecto no había tomado en cuenta los derechos de los pueblos indígenas ni les había otorgado una compensación adecuada.⁶⁹ Antes de que Downing finalizara su informe, una ONG chilena

⁶⁵ Haughney, Diane, *op. cit.*, p. 108.

⁶⁶ Corte Suprema de Chile, Orrego Silva, Pablo y otros con Empresa Eléctrica Pangué, S.A. (recurso de protección), 5 de agosto de 1993, *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*, t. XC, pp. 193-203. Véase asimismo Bauer, Carl J., *Contra la corriente: privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2002, pp. 158 y 159.

⁶⁷ Barrera Hernández, Lila, "Got Title, Will Sell: Indigenous Rights to Land in Chile and Argentina", en McHarg, Aileen *et al.* (eds.), *Property and the Law in Energy and Natural Resources*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 197.

⁶⁸ Johnston, Barbara Rose y García-Downing, Carmen, "Hydroelectric Development on the Bio-Bío River, Chile: Anthropology and Human Rights Advocacy", en Blaser, Mario *et al.* (eds.), *In the Way of Development—Indigenous Peoples, Life Projects and Globalization*, Londres, Zed Press, 2004, pp. 214 y 215.

⁶⁹ Downing, Theodore, *A Participatory Interim Evaluation of the Pehuen Foundation (IFC 2067)*, 1996, disponible en: <http://allthingsaz.com/wp-content/uploads/2012/02/Downing-Pehuen-report-methodology.pdf>; redactado para la Corporación Financiera Internacional por T.E. Downing, AGRA Earth and Environment en colaboración con Downing and Associates,

presentó una solicitud ante el Panel de Inspección del Banco Mundial, argumentando que el proyecto violaba las directivas del Banco sobre el medio ambiente y los pueblos indígenas. El Panel no aceptó la solicitud debido a que las actividades de la CFI no están dentro de su competencia. Entretanto la CFI aceptó el informe de Downing, pero Endesa lo rechazó y amenazó con presentar una demanda si el informe se hacía público. La CFI acordó no divulgarlo y, a su vez, amenazó a Downing con una demanda judicial si él lo hacía.⁷⁰ Al mismo tiempo, otro informe técnico para evaluar la calidad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) fue encargado a una ONG local. Este informe concluyó que la EIA no proporcionó información adecuada sobre el impacto ambiental o sobre los planes de reubicación de 500 individuos que serían desplazados. Estas conclusiones fueron apoyadas por la Agencia Ambiental del gobierno (CONAMA). El gobierno, sin embargo, no estuvo de acuerdo con la opinión de CONAMA de apoyar el informe y le ordenó cambiar su opinión.⁷¹

En un gesto ostensiblemente dirigido a compensar el hecho de que el Panel de Inspección no hubiese sido capaz de hacerse cargo de las solicitudes de las comunidades indígenas, James Wolfensohn, el presidente del Banco Mundial, contrató al doctor Jay Hair, y le dio instrucciones para que examinase si el proyecto cumplía con las normas del Banco Mundial sobre derechos humanos y derecho ambiental. El nombramiento de este segundo experto fue un movimiento astuto, ya que le permitió a la CFI negarse a publicar el Informe Downing, argumentando que esto podría perjudicar la investigación del doctor Hair. El doctor Hair entregó su informe en abril de 1997, pero solo en julio fue presentado al Directorio de la CFI. Cuando finalmente fue publicado, un tercio de su texto había sido redactado con el asesoramiento de consejeros jurídicos externos.⁷² La publicación tardía e incompleta de los informes Downing y Hair permitió que el programa de

1996; presentado a la Corporación Financiera Internacional el 7 de mayo de 1996; véase al respecto Johnston, Barbara Rose y García-Downing, Carmen, *op. cit.*, p. 215.

⁷⁰ Al respecto American Anthropological Association, *The Pehuenche, the World Bank Group and ENDESA S.A. Violations of Human Rights in the Pangué and Ralco Dam Projects on the Bío-Bío River*, 1998, disponible en: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/Q5D00004.pdf>.

⁷¹ Johnston, Barbara Rose y García-Downing, Carmen, *op. cit.*, p. 216.

⁷² Hair, Jay D., *Pangué Hydroelectric Project (Chile): An Independent Review of the International Finance Corporation's Compliance with Applicable World Bank Group Environmental and Social Requirements*, 1997, disponible en: <http://www.sds.org/wp-content/uploads/2010/02/Pangué-hydroelectric-project.pdf>.

reubicación se completara antes que los errores y deficiencias de las EIAs fueran hechos públicos y reconocidos oficialmente.⁷³

Este episodio avergonzó tanto al Banco Mundial que, en 1998, su presidente se disculpó públicamente por el daño causado a los habitantes locales.⁷⁴ Para las víctimas del proyecto, las disculpas del Banco Mundial fueron irrelevantes. No obstante, la mala publicidad generada por este episodio contribuyó a que el Banco Mundial tomara conciencia sobre las consecuencias negativas de las presas y también impulsó al Banco Mundial a cofinanciar la Comisión Mundial sobre Presas. La CFI también llevó a cabo una revisión de sus políticas y en 1999 estableció la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman para considerar quejas de miembros de comunidades que puedan estar afectadas por proyectos financiados por la CFI o el OMGI (Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones).⁷⁵

VI. ECUADOR: EL PROYECTO MIRADOR-CHINA Y LA MADRE NATURALEZA

Desde el comienzo de este siglo, Ecuador se ha beneficiado al máximo del boom de las materias primas. Aunque sus relaciones con importantes compañías petroleras —Texaco, Chevron y Occidental— no han sido fáciles, inversionistas de otros países, sobre todo de Canadá y China, están presentes en el país buscando nuevas oportunidades. El boom en la demanda de minerales, combinado con la escasa regulación del sector minero, ha llevado en los últimos años a una verdadera explosión en el número de concesiones petroleras y mineras. En este contexto, la aplicación deficiente de las leyes y sus respectivos reglamentos ha permitido ignorar los intereses de las comunidades indígenas. En una sentencia reciente, basada en una disputa que data de finales de los noventa, la Corte IDH consideró que, al otorgar licencias de explotación sin consultar a la comunidad Kichwa de Sarayaku, Ecuador había

⁷³ Véase Johnston, Barbara Rose y García-Downing, Carmen, *op. cit.*, p. 221.

⁷⁴ Mariqueo, Aldisson Anguita, “Chilean Economic Expansion and Mega-development Projects in Mapuche Territories”, en Blaser, Mario *et al.*, *In the Way of Development: Indigenous Peoples, Life Projects, and Globalization*, Londres-Nueva York, Zed Books, 2004, p. 222.

⁷⁵ Al respecto Compliance Advisor Ombudsman (IFC-MIGA), *Assessment by the Office of the Compliance Advisor/Ombudsman in relation to a complaint filed against IFC's investment in ENDESA Pangué S.A.*, 2003, disponible en: <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/PanguéAssessmentReportFINALJune2003.pdf>.

violado la Convención Americana de Derechos Humanos.⁷⁶ Desde entonces, los Kichwa y otros grupos indígenas en Ecuador han logrado introducir de forma exitosa importantes cambios en la constitución y en la legislación minera.⁷⁷ Sin embargo, lamentablemente, como se demuestra a continuación, el gobierno y los inversionistas extranjeros continúan atropellando los derechos de los pueblos indígenas y prestando poca o ninguna atención a las consideraciones ambientales.

Con el objetivo de atraer inversiones, Ecuador adoptó una Ley Minera en 1991, la cual fue complementada en 1997 con regulaciones ambientales favorables para la industria minera pero no para el medio ambiente.⁷⁸ Estos instrumentos jurídicos, favorables al libre mercado (*market-friendly*), permitieron al gobierno otorgar concesiones mineras sin requerir que los inversionistas proporcionasen planes detallados de exploración y explotación o evaluaciones rigurosas del impacto social y ambiental. No es sorprendente entonces que, aplicando este marco jurídico laxo, en 2008 se otorgasen más de cuatro mil concesiones mineras, cubriendo un área de 5.5 millones de hectáreas, casi el 20% del territorio, incluyendo áreas pertenecientes a comunidades indígenas, bosques protegidos y tierras agrícolas. La mayoría de estas nuevas concesiones fueron otorgadas sin evaluar adecuadamente su impacto social o ambiental y muchos de los concesionarios eran especuladores, altos funcionarios públicos o destacados miembros de la élite local.⁷⁹

La constitución del 2008, aprobada por una asamblea constitucional, intentó remediar algunas de las deficiencias del sector minero. En su artículo 57, la nueva constitución reconoce y garantiza los derechos colectivos de las comunidades indígenas, incluyendo su derecho a la propiedad y el control sobre sus tierras ancestrales, así como el derecho a participar en la conservación de los recursos naturales no renovables. También reconoce su derecho a no ser desplazadas de sus tierras y el derecho a ser consultadas antes de la adopción de medidas legislativas que puedan afectar a cualquiera de sus derechos.⁸⁰ La constitución reconoce los derechos de la “madre naturaleza”

⁷⁶ Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C No. 79, párrs. 142-155. Véase también Olivares Alanís, Efrén C., *op. cit.*, pp. 209-210.

⁷⁷ Véase Becker, Marc, *Pachakutik, Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador*, Boulder, Rowman and Littlefield Publishers, 2011.

⁷⁸ Sacher, William y Acosta, Alberto, *La minería a gran escala en Ecuador*, Quito, Universidad Politécnica Salesiana, Ediciones Abya-Yala, 2012, pp. 14 y 15.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 16 y 41.

⁸⁰ Constitución de la República de Ecuador de 2008, artículo 57, disponible en: www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.PDF.

o *pachamama*,⁸¹ y determina específicamente que cuando la explotación de recursos naturales tenga un impacto ambiental severo o permanente, el Estado tiene la obligación de compensar o mitigar el daño.⁸² Pese a estas disposiciones constitucionales, los pueblos indígenas, los campesinos y los activistas medioambientales no quedaron convencidos que el Estado las aplicaría. En consecuencia, mientras la Asamblea Constitucional todavía se encontraba reunida, organizaron una manifestación solicitando acción inmediata para invalidar y cancelar las consecuencias de los excesos cometidos durante el régimen minero vigente. Como resultado, la Asamblea Constitucional adoptó una resolución —conocida localmente como Mandato Constitucional— revocando sin compensación las concesiones mineras otorgadas sin consultar previamente a las comunidades locales, las concesiones otorgadas en áreas protegidas, como reservas naturales o bosques, las concesiones otorgadas sin la presentación previa de evaluaciones sociales y ambientales adecuadas; y todas aquellas en las que los concesionarios todavía no hubiesen llevado a cabo ninguna inversión.⁸³ Esta última categoría incluía alrededor del 93% de todas las concesiones mineras.⁸⁴ Este nuevo marco constitucional y legislativo fue complementado en 2009 con la aprobación de un nuevo Código de Minería y nuevas regulaciones ambientales.⁸⁵

Desgraciadamente, las aspiraciones contenidas en la nueva constitución y en el nuevo marco regulatorio no han sido rigurosamente cumplidas. A pesar del compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas y de la *pachamama*, la política del gobierno no ha cambiado de forma significativa. El caso de *El Mirador*, un enorme proyecto minero de cobre en la *Cordillera del Condor*, una reserva natural en una región de riqueza y variedad ecológica excepcional, ilustra este punto. El proyecto involucra inversiones de dos em-

⁸¹ *Ibidem*, artículo 71.

⁸² *Ibidem*, artículo 72.

⁸³ Asamblea Constituyente del Ecuador, Mandato Constituyente No. 6: *Extinción, caducidad, moratoria y suspensión concesiones mineras*, Segundo S RO N° 321, 22 de Abril de 2008, disponible en: www.estade.org/legislacion/.../Mandatos%20Constituyentes.docx.

⁸⁴ Sacher, William y Acosta, Alberto, *op. cit.*, p. 18.

⁸⁵ Asamblea Nacional, Comisión Legislativa Y De Fiscalización, *Ley De Minería*, Oficio núm. SCLF-2009-045, publicada el 29 de enero de 2009, disponible en: <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/15.-Ley-de-Mineri%CC%81a.pdf>; Presidente Constitucional de la República, *Reglamento General a la Ley de Minería*, Decreto Ejecutivo núm. 119, publicado el 16 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.hidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/REGLAMENTO-GENERAL-A-LA-LEY-DE-MINERIA.pdf>. Véase también Acosta, Alberto, “The Rights of Nature, New Forms of Citizenship and the Good Life—Echoes of the Constitution of Montecristi in Ecuador”, *Critical Currents* (Dag Hammarskjöld Foundation), núm. 6, 2009, pp. 108-114.

presas de China, las cuales recientemente adquirieron sus derechos de una empresa minera y de exploración canadiense, presente en Ecuador desde 1999.⁸⁶ El proyecto contempla la creación de la mayor mina de cobre a cielo abierto del país, la cual permitirá a Ecuador reducir su dependencia de las exportaciones de petróleo y aumentar considerablemente sus ingresos. Los beneficios económicos esperados son sin duda la razón por la que el gobierno parece decidido a aprobar el proyecto pese a que la Evaluación de Impacto Ambiental, llevada a cabo por el inversor en 2006 y aprobada por el gobierno, reconoce el serio riesgo social y medioambiental. Con *El Mirador* en funcionamiento, está previsto que la contribución de la minería metálica al PIB aumente de un 0,3% a casi un 5%, mientras que se espera que las regalías generadas por esta mina constituyan tres cuartas partes de los ingresos por regalías del país. También se espera que en los próximos veinte años el empleo, directo e indirecto, en el sector minero sea de casi el doble, subiendo de 12,000 a más de 24,000 puestos de trabajo.⁸⁷

Estudios técnicos indican que el nivel de concentración de metales en la región es bajo. Para obtener 572 toneladas de cobre al día, se estima que 54.000 toneladas de rocas deben ser extraídas, creando así 53.428 toneladas de residuos diarios.⁸⁸ En contacto con el aire y la lluvia, estos residuos contaminan el aire, el suelo y el agua. Este proceso, llamado drenaje ácido de roca, es una de las muchas razones por las cuales existe preocupación entre ecologistas nacionales e internacionales sobre el enfoque regulatorio laxo del gobierno. Otro tema importante que no ha sido abordado adecuadamente se refiere a las enormes cantidades de energía y agua que requiere el proyecto.⁸⁹

Las irregularidades que han afectado a la aprobación e implementación de este proyecto fueron reconocidas por el servicio de auditoría de Ecuador, la Contraloría General del Estado. En un informe emitido en 2012 la Contraloría General identificó una larga lista de normas nacionales e internacionales que el proyecto no había observado.⁹⁰ La lista incluía numerosas disposiciones constitucionales y legislativas sobre derechos de los pueblos indígenas y sobre la protección de la naturaleza. La Contraloría

⁸⁶ Chicaiza, Gloria *et al.*, *El Mirador in the Cordillera Condor (Ecuador) – Boundary Line to Large-Scale Mining Conflicts around the World*, EJOIT Report núm. 7, 2012, p. 49.

⁸⁷ Sacher, William y Acosta, Alberto, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

⁸⁸ Chicaiza, Gloria *et al.*, *op. cit.*, p. 49.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 50.

⁹⁰ Contraloría General del Estado (CGE), *Comunicación de resultados provisionales de la auditoría de aspectos ambientales a la gestión de los Ministerios del Ambiente, de Recursos Naturales No Renovables y otras instituciones relacionadas con los Proyectos Mineros Mirador y San Carlos de las provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago*, Oficio núm. 04235, 23 de febrero de 2012.

también determinó que el gobierno no había cumplido con sus obligaciones internacionales en virtud del Convenio núm. 169 de la OIT, reforzadas y ampliadas por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.⁹¹

Dadas las contradicciones del gobierno en su política en materia de recursos naturales, no sorprende que recientemente haya decidido cancelar la Iniciativa Yasuni. En virtud de esta iniciativa, el gobierno aceptaba no extraer petróleo del Parque Nacional Yasuni para preservar su rica biodiversidad y proteger el modo de vida de sus habitantes indígenas. A cambio de esto, Ecuador recibiría 3.600 millones de USD en un periodo de 12 años como compensación por renunciar a la extracción del crudo. Esta cifra representaba el 50% de los ingresos que Ecuador habría dejado de percibir. El dinero para financiar este proyecto provendría de contribuciones voluntarias de otros Estados a un fondo fiduciario establecido en 2010 por el PNUD.⁹² Sin embargo, el proyecto no tuvo éxito. A mediados de 2013 las promesas de contribución solo alcanzaban 300 millones de USD, mientras que las sumas efectivamente depositadas en el fondo eran insignificantes.⁹³ Como consecuencia, Ecuador decidió cancelar la iniciativa y dio comienzo a la perforación. El presidente Rafael Correa declaró que tenía la obligación de luchar contra la pobreza y que por lo tanto no se podía permitir dejar el petróleo sin extraer. Culpó a la comunidad internacional por no cumplir con su compromiso en defensa del medio ambiente.⁹⁴ En su declaración el Presidente olvidó mencionar que su decisión también violaba muchas disposiciones constitucionales patrocinadas por su gobierno para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de la *pachamama*.

⁹¹ *Idem*; véase también Chicaiza, Gloria *et al.*, *op. cit.*, pp. 62 y 63.

⁹² Véase al respecto Certomà, Chiara y Greyl, Lucie, “Nonextractive Policies as a Path to Environmental Justice? The Case of the Yasuni Park in Ecuador”, en Haarstad, Håvard (ed.), *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*, Nueva York, Palgrave, 2012, pp. 199-216; Villalba, Unai, “Buen Vivir vs Development: a Paradigm Shift in the Andes?”, *Third World Quarterly*, vol. 34, núm. 8, 2013, p. 1438.

⁹³ Watts, Jonathan, “Ecuador approves Yasuni national park oil drilling in Amazon rainforest”, *The Guardian*, 16 de Agosto de 2013, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/16/ecuador-approves-yasuni-amazon-oil-drilling>.

⁹⁴ Schipiani, Andres, “Ecuador Admits Defeat in Plan to Keep Oil in the Ground for a Fee”, *Financial Times*, 16 de agosto de 2013, disponible en: <https://www.ft.com/content/99e438ae-0691-11e3-ba04-00144feab7de>.

VII. CONCLUSIÓN

Los tres casos examinados en este capítulo ilustran la dificultad que los países en vías de desarrollo enfrentan cuando son llamados a aplicar un gran número de normas internacionales contradictorias. Algunas normas requieren la protección absoluta del derecho de propiedad e intereses de las empresas extranjeras, en tanto que otras exigen respetar los derechos de los pueblos indígenas y el derecho internacional que protege el medio ambiente. En el ámbito de la gobernanza de los recursos naturales, el carácter contradictorio de estas normas es particularmente agudo, pero, invariablemente, la protección del derecho de los inversionistas extranjeros siempre asume prioridad sobre el resto de las obligaciones internacionales. Por lo tanto, no es sorprendente que cuando los gobiernos optan por aumentar desenfrenadamente las exportaciones de sus recursos naturales o deciden desarrollar nuevas fuentes de energía, lo hagan sin tomar en serio sus obligaciones en el campo de los derechos humanos o el derecho del medio ambiente.

A pesar que los tres casos de este capítulo presentan un panorama sombrío en cuanto al comportamiento de los Estados en relación a los derechos humanos y el medio ambiente, es necesario tener presente que en los últimos años se han producido cambios muy positivos. Hoy en día, las víctimas de violaciones de derechos humanos y los activistas medioambientales pueden recurrir a una variedad de mecanismos políticos y jurídicos para denunciar, y a veces revertir, los abusos cometidos por los gobiernos o por los inversionistas extranjeros. Esta opción no existía en los años sesenta, cuando los países en vías de desarrollo empezaron a demandar mayor control sobre sus recursos naturales. Además, hoy comisiones y tribunales internacionales de derechos humanos contribuyen en forma significativa a aumentar la transparencia y a exponer las fallas y debilidades en la gobernanza de los recursos naturales. Asimismo, hoy en día los gobiernos nacionales, los partidos políticos, los académicos, los activistas y las ONG tienen acceso a información sobre los inversionistas, el precio de las exportaciones y las políticas de otros países en sectores similares. En el pasado, esta información solo estaba a disposición de un selecto número de empresas y gobiernos occidentales. No obstante, es necesario recordar que los mecanismos jurídicos diseñados para proteger los derechos de las comunidades indígenas y para conservar el medio ambiente no son igual de eficaces que los mecanismos jurídicos que protegen los intereses de los inversionistas extranjeros. Esta discrepancia permite a los gobiernos y a las empresas extranjeras intensificar las actividades extractivas sin prestar mucha atención a los costos humanos y ambientales.

Los tres casos de estudio también demuestran que, cuando les ha convenido, los gobiernos han dejado de aplicar sin ningún escrúpulo sus respectivas constituciones y leyes. Tampoco les ha importado dejar de aplicar sentencias judiciales o simplemente ignorar los consejos técnicos de sus agencias gubernamentales. Desgraciadamente, este comportamiento lamentable no es nuevo en la tradición constitucional latinoamericana. La promesa constitucional incumplida de Ecuador de respetar los derechos de la *pachamama* y el incumplimiento de los solemnes compromisos de Chile y Brasil de respetar los derechos de las comunidades indígenas forman parte de esta tradición. Así, desde la perspectiva del Estado de derecho, los tres gobiernos no cumplieron con los mínimos estándares internacionales, al mismo tiempo que socavaron su legitimidad política.

Aparentemente, Brasil, Chile y Ecuador tuvieron buenas razones para justificar su comportamiento autoritario en relación a las obligaciones de derechos humanos y derecho ambiental. Invariablemente, los tres afirmaron que no tenían otra opción, ya que su deber era hacer todo lo posible para generar nuevas fuentes de ingresos que les permitieran cumplir con sus responsabilidades hacia los pobres. Efectivamente, como lo señaló Gudynas,⁹⁵ la mayoría de países de la región han dedicado una considerable proporción de sus ingresos por exportaciones a la lucha contra la pobreza y otros programas sociales. No obstante, debido a las restricciones impuestas por las normas del derecho económico internacional, los gobiernos no han logrado vincular la lucha contra la pobreza con programas para diversificar la base productiva y tecnológica de sus países. En cambio, lo que la lucha contra la pobreza genera es clientelismo político que beneficia —temporalmente— al partido en el poder, sin resolver el problema de la pobreza, ya que las políticas en beneficio de los pobres llegan a su fin cuando el boom de las materias primas termina. En consecuencia, la lucha contra la pobreza apoyada solo en el aumento de las exportaciones de materias primas no conlleva una significativa inclusión social ni contribuye al desarrollo económico del país. De esta manera, el llamado consenso de los *commodities* ha atropellado valiosos derechos sin contribuir a un desarrollo equitativo o sostenible. Así, el consenso de los *commodities* parece haberse transformado en una nueva versión de la llamada maldición de los recursos naturales.

⁹⁵ Véase más arriba la sección II de este capítulo.