

La diversidad cultural y los recursos naturales en normativas de organismos internacionales.

Maria Celeste Romá y Bernardo Figueroa Garro.

Cita:

Maria Celeste Romá y Bernardo Figueroa Garro (2017). *La diversidad cultural y los recursos naturales en normativas de organismos internacionales. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/468>

XII JORNADAS DE SOCIOLOGIA

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires "Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la fundación de la Carrera" 22 al 25 de agosto de 2017.

Eje 8: Sociología del hábitat y el medio ambiente

Mesa 112: La cuestión ambiental en debate. Discusiones en torno a la relación Sociedad - Naturaleza.

Título: La diversidad cultural y los recursos naturales en normativas de organismos internacionales

Autores: Romá, María Celeste y Figueroa Garro, Bernardo

Universidad Nacional de San Luis

mcroma2016@gmail.com

Resumen

Como síntesis de las luchas llevadas a cabo por los movimientos indígenas y de las políticas diseñadas desde organismos internacionales e implementadas por los gobiernos de la región, surgen una serie de normativas que le dan un marco jurídico al proyecto de transformación de nuestros Estados en términos de reconocimiento cultural. Aún en su heterogeneidad, todas las propuestas de los movimientos indígenas se dirigen al carácter monocultural y colonial del Estado y conllevan proyectos políticos, económicos, sociales y culturales que mejoran las condiciones de vida de todos; en cambio, los segundos sólo buscan garantizar reformas neoliberales controlando a los primeros con estrategias de inclusión y división. Las normativas, por lo tanto, reflejan los primeros pasos en este sentido y constituyen un claro ejemplo de las paradojas de los nuevos ordenamientos multiculturales.

En el trabajo se analizan: el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (1989), la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001), la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), la Directiva Operacional 4.20: Poblaciones Indígenas del Banco Mundial (1991), la Política Operacional OP 4.10: Pueblos Indígenas del Banco Mundial (2005), la Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental (2006 - 2014) de la Corporación Financiera Internacional.

Palabras clave:

La diversidad cultural y los recursos naturales en normativas de organismos internacionales

María Celeste Romá

Universidad Nacional de San Luis

mcroma2016@gmail.com

Bernardo Figueroa Garro

Universidad Nacional de San Luis

Como síntesis de las luchas llevadas a cabo por los movimientos indígenas y de las políticas diseñadas desde organismos internacionales e implementadas por los gobiernos de la región, surgen una serie de normativas que le dan un marco jurídico al proyecto de transformación de nuestros Estados en términos de reconocimiento cultural. Aún en su heterogeneidad, todas las propuestas de los movimientos indígenas se dirigen al carácter monocultural y colonial del Estado y conllevan proyectos políticos, económicos, sociales y culturales que mejoran las condiciones de vida de todos; en cambio, los segundos sólo buscan garantizar reformas neoliberales controlando a los primeros con estrategias de inclusión y división (Walsh, 2009). Las normativas, por lo tanto, reflejan los primeros pasos en este sentido y constituyen un claro ejemplo de las paradojas de los nuevos ordenamientos multiculturales (Žižek en Biagini y Roig, 2009; Grimson, 2011; Briones, 2005; Walsh, 2009).

Inaugura el espacio de nuevas regulaciones en la temática, el **Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT** en 1989, con el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos tribales e indígenas y la definición de las obligaciones de los Estados en relación a dichos derechos. Según Gomiz y Salgado (2010), para comprender su finalidad es necesario retomar los tratados de derechos humanos, las críticas al Convenio 107 y el contexto histórico en el que surge; y para comprender su importancia respecto al principio de libre determinación es necesario trabajarlo junto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y la nueva jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Yatama vs. Nicaragua” (2005), “Yakye Axa vs. Paraguay” (2005), “Sawhoyamaxa vs. Paraguay” (2006) y “Saramaka vs. Surinam” (2007 y 2008). En el reconocimiento de los pueblos, el Convenio aclara en diferentes artículos la importancia del

respeto por la identidad, las costumbres, tradiciones, instituciones, formas de vida, prácticas (sociales, culturales, religiosas y espirituales) y valores; pero va a hacer referencia al concepto de diversidad cultural únicamente en su preámbulo. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, antes de proclamar, recuerda la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales.

La **Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural** en 2001, amplía su definición caracterizándola como patrimonio común de la humanidad y como una fuente del desarrollo (artículos 1 y 3) y establece el concepto de Pluralismo Cultural, como la respuesta política al hecho de la diversidad cultural (Artículo 2).

La **Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** de 2007, también afirma en su preámbulo la importancia de la diversidad cultural como patrimonio común de la humanidad, pero agrega que los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos (artículo 15, inc. 1).

Más allá de la importancia prospectiva de estas declaraciones, lo significativo es el reconocimiento de los organismos del sistema ONU en relación a la discriminación que han sufrido estos pueblos, afirmando además que las políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas (ONU, 2007).

En paralelo a este avance significativo, que ubica a los pueblos indígenas en condiciones de igualdad con todos los demás pueblos (Gomiz y Salgado, 2010), establece las obligaciones de los Estados con cierta determinación (Salgado y Aylwin, s/f) y desplaza a la diversidad cultural de los fundamentos del poder, se diseñarán políticas que contemplen estos derechos en el marco del desarrollo de los países y sus objetivos de reducción de la pobreza. En 1991, el Banco Mundial publica su **Directiva Operacional 4.20: Pueblos Indígenas**, como modelo para la creación de políticas regionales y como guía para promover la participación de los pueblos indígenas en planes, proyectos y programas de los Estados miembro (Walsh, 2009).

En este documento se define a los pueblos indígenas como grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en

desventaja en el proceso de desarrollo. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo deberá evitar crear o agravar la dependencia de los pueblos indígenas en las entidades ejecutoras de proyectos (Banco Mundial, 1991). La diversidad aparece como “singularidad cultural”, “compatibilidad cultural”, “características culturales distintivas”, “diferencias culturales”, por lo tanto las acciones del Plan de Desarrollo de estos pueblos deberán ser “culturalmente apropiadas” y llevadas a cabo por instituciones (ONGs) con expertos en asuntos relacionados con los pueblos indígenas (Banco Mundial, 1991).

En 2005, la **Política Operacional OP 4.10: Pueblos Indígenas** reemplaza a la Directriz Operacional OD 4.20 y allí la diversidad cultural aparece como “punto de vista” a tener en cuenta en diferentes acciones políticas, sobre todo en relación a la celebración de las consultas previas, libres e informadas a dichos pueblos, y como “recurso”, objeto de “explotación comercial”. A través de las Políticas Operacionales, el Banco Mundial establece una agenda, en el marco de una política de desarrollo más amplia para los países beneficiados por su financiamiento. En el sistema capitalista actual, el Banco Mundial es un actor fundamental, debido a su condición de prestamista, formulador y articulador de políticas, actor de la sociedad civil y difusor de ideas sobre qué hacer en materia de desarrollo (Mendes Pereira, 2016). Por lo tanto, en un primer momento, al Banco Mundial le interesa la cultura en la medida en que puedan constituir o no un obstáculo para el desarrollo económico (Domenech, 2004) y para la transformación del Estado en un Estado Neoliberal; es por eso que las estrategias de control de la conflictiva indígena y las reformas constitucionales de los '90 deben ser comprendidas dentro de este interés (Walsh, 2009). Y, en un segundo momento, se suma a estos intereses el establecer un marco regulatorio a la explotación comercial de los recursos culturales y los conocimientos (por ejemplo, farmacológicos o artísticos (Banco Mundial, 2005).

Por su parte, la Corporación Financiera Internacional (IFC) publica su **Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental** -por primera vez en 2006, revisada en 2010, presentada bajo una nueva nominación en 2012 y, finalmente, como un borrador de consulta en 2014 (IFC, 2006; IFC, 2010; IFC, 2012; Banco Mundial, 2014)- con el objeto de promover el compromiso con la sostenibilidad social y ambiental por parte del sector privado en los países en desarrollo. En sus primeras versiones, encontramos ocho “Normas de Desempeño” que el cliente (el responsable del proyecto que se financia) debe cumplir durante la vigencia de la inversión; y ocho “Notas de Orientación” o pautas útiles para mejorar el proyecto.

La Norma de Desempeño 7: Pueblos Indígenas define a éstos últimos y establece los requisitos para evitar, reducir o compensar los impactos sociales y ambientales de los proyectos en las comunidades. Los Pueblos Indígenas son grupos sociales con identidades distintas de las de los grupos dominantes; en muchos casos, forman parte de los segmentos más marginados de la población, por lo tanto, tienen una limitada capacidad para defender sus derechos, participar en el desarrollo y disfrutar sus beneficios. Los tipos de riesgos e impactos a los que se encuentran vulnerables tienen que ver con los medios de subsistencia (la modificación o deterioro de sus tierras y recursos, su ocupación por personas ajenas y la exposición a enfermedades) y con la cultura (amenaza a la lengua, religión, creencias, etc.) (IFC, 2010). Es más, se aclara que son un grupo social y cultural distinto, con una lengua e instituciones propias y con un apego colectivo a hábitats demarcados o territorios ancestrales y los recursos naturales que contienen, haciendo referencia a la identidad y al vínculo que como grupo mantienen con éstos (IFC, 2010).

Como podemos ver, la política del IFC no sólo toma en cuenta la diversidad cultural y la relación desigual de grupos sociales, sino que explicita los riesgos de dicha relación. Frente a un Estado y a un cliente, financiado por la Corporación Financiera Internacional, se encuentran los pueblos con una cultura diferente, por lo tanto, es necesario realizar consultas y lograr el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades (IFC, 2010). Desde este punto de vista, el otro diverso debe ser respetado y, frente a su afectación, debe ser consultado, beneficiado y compensado.

Un informe de la Cepal, citado por Maristella Svampa en su último libro, entiende que el incumplimiento del deber estatal de consulta con los pueblos indígenas y de adopción de los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos, es una de las causas de los conflictos en la región. Además, identifica 226 conflictos socioambientales en territorios indígenas de América Latina durante el periodo 2010 – 2013, y asociados todos a proyectos extractivos de minería e hidrocarburos (Cepal en Svampa, 2016).

El debate acerca de la interpretación del derecho de consulta previa, libre e informada, establecido por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos Indígenas de la ONU parece plantearse en relación al consentimiento o no, a su carácter vinculante y a la posibilidad de veto por parte de las comunidades (Svampa, 2016; IFC, s/f). En este sentido, es necesario trabajar, también, las interpretaciones que han fijado la Corte Interamericana de

Derecho Humanos (2007) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, en casos puntuales, como la sentencia al Estado ecuatoriano por la exploración en el territorio del pueblo Sarayaku; el conflicto en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) en Bolivia; las medidas cautelares de la CIDH que frenaban la construcción de una megarepresa en Belo Monte en Brasil, etc. (Svampa, 2016).

Como dijimos anteriormente, las normativas internacionales en la temática reflejan el ordenamiento político y las estrategias desplegadas para el control de la conflictiva social que implica la existencia de comunidades sobre los recursos naturales apreciados por el capital. Ellas nos muestran una síntesis de las luchas y el establecimiento de los términos en los cuales se deben dirimir los conflictos. Así como, las propuestas del Banco Mundial también reflejan la asimilación del multiculturalismo y de la crítica ambiental a políticas del desarrollo, ahora sostenibles desde un punto de vista social y ambiental.

Recordemos que a mediados del siglo XX, el desarrollo aparece como una resignificación del viejo ideal de “progreso” moderno; y, como proyecto económico y social, ha sido un recurso funcional a un patrón de acumulación y a una geopolítica que tienen una historia y una espacialidad determinada (Madoery, 2013). Al finalizar segunda guerra mundial, el desarrollo pasa a formar parte de las agendas de gobiernos y de organismos internacionales, como sinónimo de relanzar la economía capitalista mundial, reconstruir los países que habían sido escenario de la guerra, frenar el avance comunista y ayudar a los países en vías de desarrollo con programas de cooperación (Madoery, 2013). En los '70 se inician diseños globales que no se apoyan más en el crecimiento económico a costa de un elevado endeudamiento, sino en un ajuste de todos los países sincronizado con la política americana (Mendes Pereira, 2016). Para nuestra región, luego vendrá la reforma del estado y la reprimarización de la economía, en sus dos etapas (Svampa, 2008). Por lo tanto, aunque aparezca bajo diferentes adjetivaciones (Madoery, 2013) -“países en vías de desarrollo”, “desarrollo humano”, “desarrollo estratégico”, “desarrollo sustentable”, “Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM)”, etc.-, lo que se desarrolla no es un país sino un patrón de poder, la sociedad capitalista (Wallerstein en Quijano, 2000). Sabemos que esta familia de categorías no libera el debate de su vieja prisión eurocéntrica (Quijano, 2000) y sabemos que la definición de objetivos, prioridades o desafíos en materia de explotación de recursos, siempre responde a la agenda de las políticas internacionales, como las del Banco Mundial.

Marcela Pronko resalta que la actuación de los organismos internacionales hay que entenderla en una compleja trama de intereses, porque si no se corre el riesgo de pensar la actuación del Banco como una intervención de afuera hacia adentro y como una imposición unilateral. Según la autora, aunque esas interpretaciones pueden resultar verdaderas en algunos casos particulares, tienden a opacar la complejidad de relaciones y la capilarizada red de agentes involucrados en la construcción y difusión de una visión del mundo que atraviesa todos los ámbitos de nuestra vida, tornándose hegemónica (Pronko, 2016).

La lógica que define a los pueblos indígenas y sus derechos nada tiene que ver con la diversidad cultural y su reconocimiento, sino con la lógica económica de la explotación de los recursos naturales. Hay una redefinición de la relación entre Estado y sociedad a la que los pueblos y la naturaleza han sido convocados, pero las normativas y las políticas que las acompañan, se hacen eco de estos nuevos desafíos, inscribiendo los términos en los que se debe dirimir el conflicto.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (1991). Directriz Operativa OD 4.20 Concerniente a los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b60a30004885573ebbc4fb6a6515bb18/OD420_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

Banco Mundial (2005). Políticas Operacionales OP 4.10 Pueblos Indígenas. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>

Banco Mundial (2014) Marco ambiental y social. Establecimiento de estándares para el desarrollo sustentable. Primer borrador para consulta. Disponible en https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/es/phases/proposed_es_framework_first_draft_for_consultation_final_spanish_0.pdf

Biagini, H. E. y Roig, A. A. (2009) Diccionario del pensamiento alternativo. Bs. As.: Biblos.

Briones, C. (comp.) (2005) Cartografías argentinas: políticas indígenas y formaciones provinciales de alteridad. Buenos Aires: Antropofagia.

Domenech, E. (2004) El banco mundial en el país de la desigualdad. Políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina. En A. Grimson. Cultura y Neoliberalismo. Bs. As.: CLACSO.

Gomiz, M. M. y Salgado, J. M. (2010) Convenio 169 de la O.I.T. sobre Pueblos Indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino. Neuquén: Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas. Grupo Internacional de trabajo sobre Asuntos Indígenas.

Grimson, A. (2011) Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad. Bs. As.: Siglo XXI.

IFC (2006) Política sobre sostenibilidad social y ambiental. Disponible en http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/aad62b804942f9baab8dff4f5ddda76e/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

IFC (2010) Política sobre sostenibilidad social y ambiental Rev-0.1. Disponible en <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0645860049800adbac72fe336b93d75f/Sustain%2BPolicy%2Bclean%2Bspanish.pdf?MOD=AJPERES>

IFC (2012) Política sobre sostenibilidad ambiental y social. Disponible en http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d6f1e00049a79ce5b9c2fba8c6a8312a/SP_Spanish_2012.pdf?MOD=AJPERES

IFC (s/f) Revisión y actualización del Marco de Sostenibilidad del IFC: descripción general de las cuestiones fundamentales. Disponible en http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/26d5da8049800939a5cdf7336b93d75f/CODE_Progress%2BReport_AnnexA_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

Madoery, O. (2012) El desarrollo como categoría política. Crítica y Emancipación. Año IV, N° 7, Primer Semestre.

Madoery, O. (2013) Tres tesis para una re-interpretación política del desarrollo. Temas y Debates, 26. Año 17, julio - diciembre, pp. 13 – 37.

Mendes Pereira, J. M. (2016) Poder, política y dinero: la trayectoria del Banco Mundial entre 1980 y 2013. En J. M. Mendes Pereira y M. Pronko (org.) La demolición de los derechos: un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud 1980 – 2013. Luján: EdUNLu.

OIT (1989) Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Disponible en

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

ONU (2007) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Pronko, M. A. (2016) El Banco Mundial en el campo internacional de la educación. En J. M. Mendes Pereira y M. Pronko (org.) La demolición de los derechos: un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud 1980 – 2013. Luján: EdUNLu.

Quijano, A. (2000) El fantasma del desarrollo en América Latina. Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, Vol. 6 N° 2 (mayo-agosto), pp. 73-90.

Salgado, J. M. y Aylwin, J. (s/f) Presentación. En Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Observatorio de derechos humanos de pueblos indígenas. Observatorio ciudadano de Temuco.

Svampa, M. (2008) Cambio de época. Movimientos sociales y poder político.

Svampa, M. (2016) Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. Bs. As.: Edhasa.

UNESCO (2001) Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-RL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Walsh, C. (2009) El Estado y la problemática desafiante de la interculturalidad. En Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. Abya Yala.