

revista *cidob d'*
afers
internacionales

ECOLOGÍA POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA **130** DIVERSAS CONFLICTIVIDADES, UN MISMO PLANETA

Sandra Hincapié (coord.)

- Gobernanza ambiental global y derechos humanos *Sandra Hincapié*
Movilización legal transnacional: estudio de caso en Brasil *Cristiana Losekann*
El extractivismo en Bolivia: efectos derrame
e impactos en las áreas nacionales protegidas *Oscar Campanini Gonzales*
Derecho y conflictos ambientales: la Ciénega Grande
de Santa Marta en Colombia *Andrés Gómez Rey,
Gloria Amparo Rodríguez
y Álvaro José Henao Mera*
La «cesión de uso» como mecanismo de despojo
territorial de las comunidades nativas en el Perú *Carlos Ruiz Molleda
y Cristina Gavancho León*
Cuando la belleza es la ciudad: áreas naturales
protegidas en Río de Janeiro *Annelise Caetano Fraga
Fernandez*
- Otros artículos
- Petróleo en tiempos de democracia: debates en torno
a la extracción y la política en Ghana *Alicia Campos Serrano
y Ángeles Sánchez Díez*
Odisea en un mar de tierra: migraciones venezolanas
en Brasil, Uruguay y Paraguay *Nicolás Gissi Barbieri,
Sebastián Polo Alvis
y Angelo Flórez de Andrade*



ARQUITECTURA / URBANISMO /
DISEÑO



LITERATURA / LIBROS



ARTE



PENSAMIENTO / POLÍTICA



ARTES ESCÉNICAS



CINE / FOTOGRAFÍA /
AUDIOVISUAL



CRÍTICA DE LA CULTURA



MÚSICA



CIENCIAS SOCIALES / FILOSOFÍA /
HISTORIA



arce ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3. 2º Izda. 28010 Madrid (España) | Tel.: 34 91 308 60 66 | Fax: 34 91 310 55 07 | E-mail: secretaria@arce.es

www.revistas culturales.com | www.quioscultural.com | www.arce.es

revista c1dob d'
afers
internaciona

ECOLOGÍA POLÍTICA
Y DERECHOS HUMANOS EN
AMÉRICA LATINA **130**

DIVERSAS CONFLICTIVIDADES,
UN MISMO PLANETA Abril 2022

Coordinadora científica:
Sandra Hincapié

Director/*Editor-in-chief*: Pol Morillas
Editora/*Managing Editor*: Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor*: Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board*:

Anna Ayuso (CIDOB), Clàudia Canals, (CaixaBank Research), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Jordi Vaquer (OSIFE).

Consejo asesor/*Advisory Board*: Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (GlobeMance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Marín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicacions@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: Prodigitalt

ISSN: 978-84-18977-02-2 • ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.edbellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells
Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef
Web y soporte técnico: Sílvia Serrano
Suscripciones y envíos: Marta Lizana

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición, del Ministerio de Cultura y Deporte, para su difusión en las bibliotecas públicas del Estado, para la totalidad de los números del año



Patronos de CIDOB



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

“Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra”.


revista cidob d'
afers
internacionals

130
Abril 2022

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-18977-02-2
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)
Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)
DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)
DOAJ (Directory of Open Access Journals)
DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)
ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)
ESCI-Web of Science (Clarivate Analytics)
IPSA (International Political Science Abstracts)
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)
Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)
MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)
PIO (Periodicals Index Online)
REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)
RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)
Scopus
ULRICH'S (Global serials directory)

Indexada en:
Scopus[®]



Certificada por la FECYT:



**Ecología política y derechos humanos en América Latina:
 diversas conflictividades, un mismo planeta**

Sandra Hincapié	7
Introducción: ecología política y derechos humanos en América Latina	
Sandra Hincapié	19
Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina	
Cristiana Losekann	47
Mobilización legal transnacional: el caso del desastre minero en Mariana y río Doce en Brasil	
Oscar Campanini Gonzales	73
El extractivismo en Bolivia: efectos derrame e impactos en las áreas nacionales protegidas	
Andrés Gómez Rey, Gloria Amparo Rodríguez y Álvaro José Henao Mera	97
Derecho y conflictos ambientales: la situación en la Ciénega Grande de Santa Marta en Colombia	
Juan Carlos Ruiz Molleda y Olga Cristina del Rocío Gavancho León	119
La «cesión de uso» como mecanismo de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú	
Annelise Caetano Fraga Fernandez	139
Cuando la belleza es la ciudad: áreas naturales protegidas en Río de Janeiro	

Otros artículos

Alicia Campos Serrano y Ángeles Sánchez Díez	165
Petróleo en tiempos de democracia: debates en torno a la extracción y la política en Ghana	
Nicolás Gissi Barbieri, Sebastián Polo Alvis y Angelo Flórez de Andrade	193
Odisea en un mar de tierra: migraciones venezolanas en Brasil, Uruguay y Paraguay	

Reseñas de libros (temas)

Fabián Alejandro Acuña Villarraga	
No todo lo que brilla es oro ni trae desarrollo	221
María Ochoa Sierra	
Gobernanza ambiental y globalización: retos de la era poscolonial	223
Raquel Lucena Paiva	
Institucionalización y resistencia a la minería en América Latina	226
Javier Lion Bustillo	
Una teoría de la guerra civil	229
Zakariae Cheddadi El Haddad	
La vuelta a la tribu: el populismo nativista en auge	231
Pol Morillas y Francesca Leso	
Contestación normativa y crisis del orden internacional liberal	234

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

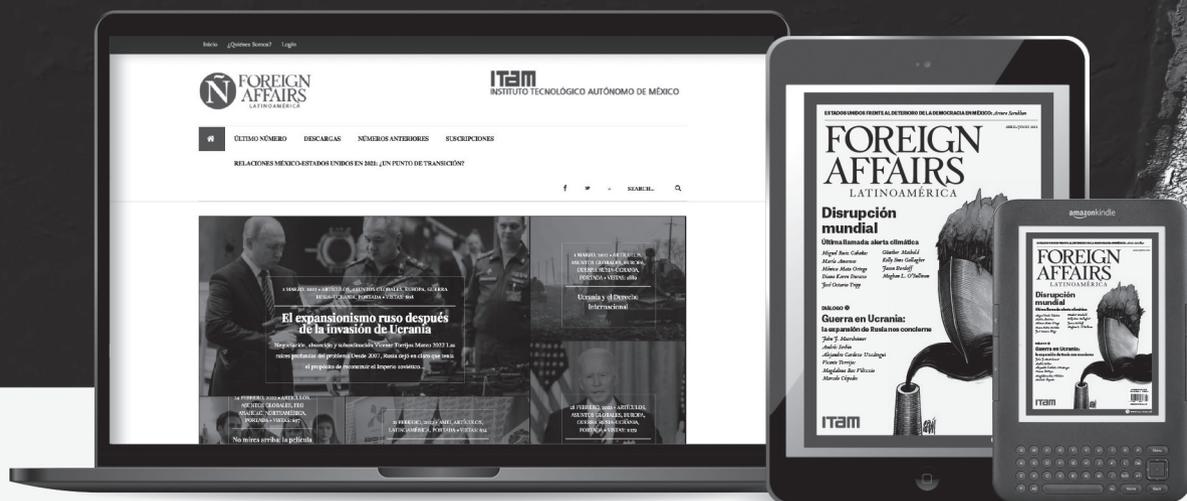
Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx



CONTENIDO GRATUITO Y NOTICIAS EN

 Foreign Affairs Latinoamérica

 @ForeignAffairsL

CONTENTS

Political ecology and human rights in Latin America: one planet, various disputes

Sandra Hincapié	7
Introduction: Political ecology and human rights in Latin America	
Sandra Hincapié	19
Global environmental governance, human rights and socio-state capacities in Latin America	
Cristiana Losekann	47
Transnational legal mobilisation: the case of the Mariana and Doce River mining disaster in Brazil	
Oscar Campanini Gonzales	73
Extractivism in Bolivia: spillover effects and impacts on national protected areas	
Andrés Gómez Rey, Gloria Amparo Rodríguez and Álvaro José Henao Mera	97
Law and environmental conflicts: the situation in Colombia's Ciénega Grande de Santa Marta	
Juan Carlos Ruiz Molleda and Olga Cristina del Rocío Gavancho León	119
"Transfer of use rights" as a mechanism for the territorial dispossession of native communities in Peru	
Annelise Caetano Fraga Fernandez	139
When the beauty is the city: protected natural areas in Rio de Janeiro	

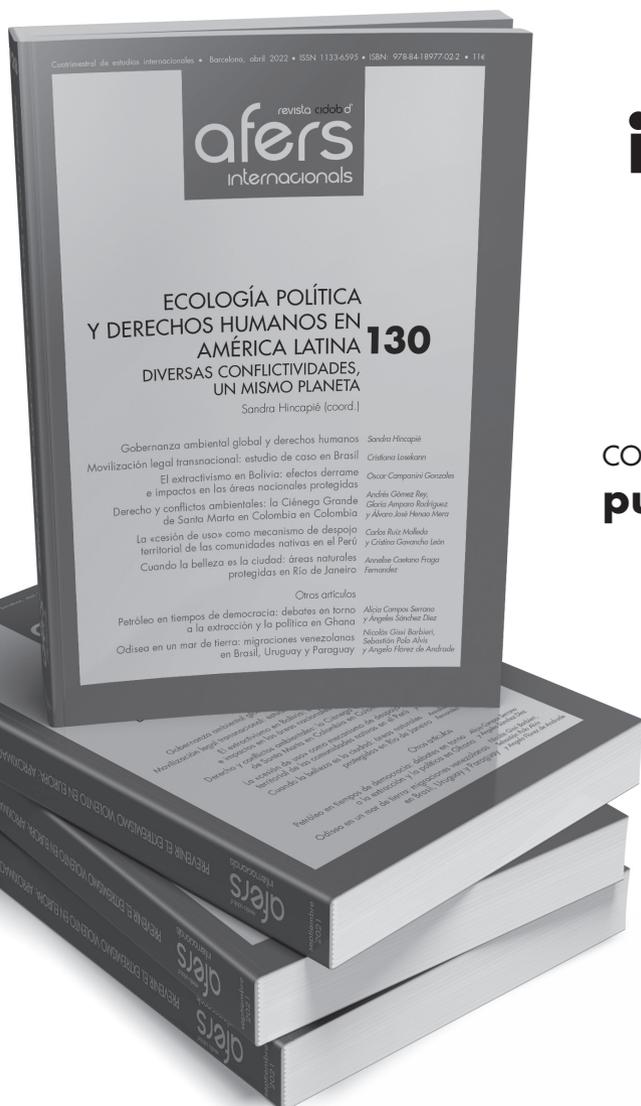
Other articles

Alicia Campos Serrano and Ángeles Sánchez Díez	165
Oil in times of democracy: debates on extraction and politics in Ghana	
Nicolás Gissi Barbieri, Sebastián Polo Alvis and Angelo Flórez de Andrade	193
Odyssey in a sea of land: Venezuelan migration in Brazil, Uruguay and Paraguay	

Book reviews (subjects)

Fabián Alejandro Acuña Villarraga	221
All that glitters is neither gold nor brings development	
María Ochoa Sierra	223
Environmental governance and globalisation: challenges of the post-colonial era	
Raquel Lucena Paiva	226
Institutionalisation and resistance to mining in Latin America	
Javier Lion Bustillo	229
A theory of civil war	
Zakariae Cheddadi El Haddad	231
The return of the tribe: nativist populism on the rise	
Pol Morillas and Francesca Leso	234
Normative contestation and the crisis of the liberal international order	

revista cidob d' afers internacionals



¡Suscríbete!

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 131 Digitalización de la UE:
aportes teóricos y empíricos
- 132 La recuperación de las
tradiciones autoritarias
- 133 Migraciones y violencias
desde una perspectiva de
género

Introducción: ecología política y derechos humanos en América Latina

Introduction: political ecology and human rights in Latin America

Sandra Hincapié

Profesora-investigadora, Universidad de Guadalajara (México); miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) nivel 2. sandramiled@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3409-0836>

Cómo citar este artículo: Hincapié, Sandra. «Introducción: ecología política y derechos humanos en América Latina». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 7-18. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.7

El contexto internacional actual –cambio climático, transición energética, geopolítica– pone en cuestión los patrones mundiales establecidos de apropiación y distribución de los recursos naturales. La muy postergada puesta en marcha de acciones vinculantes eficaces que intervengan decididamente en los conflictos socioambientales generadores del escenario del cambio climático, agudizados por la presión sobre territorios con ecosistemas estratégicos, evidencia la problemática arquitectura del orden internacional y de la gobernanza ambiental global. Al respecto, la transición energética es tanto una transformación necesaria como un reto para la justicia global.

En este contexto, el número 130 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* tiene el objetivo de analizar algunos *ejes de conflictividades socioambientales* que se producen en áreas naturales protegidas (ANP) de América Latina, así como sus efectos en los derechos humanos. A través de los diferentes artículos y reseñas, se profundiza en dinámicas precisas que operan como nudos gordianos que involucran agentes, actores y procesos a diversa escala (local, nacional, regional, multilateral). Entender estos fenómenos –sus contradicciones y riesgos– es decisivo, ya que dichos espacios estratégicos y territorios ancestrales de comunidades étnicas, objetivo de protección ecológica, contienen importantes yacimientos minero-energéticos y de materias primas que son hoy el centro de disputas a escala global.

Los acuerdos de la COP26 en Glasgow (octubre-noviembre 2021) mantuvieron la meta climática de limitar a 1,5°C el calentamiento del planeta, con llamamientos por acciones efectivas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e implementar una transición energética justa que no puede esperar más. Mientras tanto, en América Latina enormes extensiones de bosques mesófilos, claves para el equilibrio ecosistémico del planeta y espacios que albergan buena parte de la biodiversidad mundial, están siendo sometidos a la depredación por despojo, incendios provocados y extractivismos de todo tipo, lo que está causando graves violaciones de los derechos humanos y poniendo en riesgo la propia sobrevivencia de los seres humanos como especie. En la COP26, las reivindicaciones sobre justicia climática estuvieron centradas en temas de «daños y pérdidas», como exigencia de responsabilidad

La muy postergada puesta en marcha de acciones vinculantes eficaces que intervinieran decididamente en los conflictos socioambientales generadores del escenario del cambio climático, agudizados por la presión sobre territorios con ecosistemas estratégicos, evidencia la problemática arquitectura del orden internacional y de la gobernanza ambiental global.

entre el Norte y el Sur globales. Pero al concentrarse en la negociación monetaria y las medidas paliativas, se dejaron de lado múltiples dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales de cuya transformación depende el éxito de la implementación de cualquier medida o proceso.

Asimismo, y en medio de la Década de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas

(2021-2030), la renegociación del Marco Mundial de la Biodiversidad en 2022 establece los compromisos nacionales y mundiales para la protección de los ecosistemas a escala global. Todos los informes coinciden en señalar la urgencia de establecer metas ambiciosas, de las que dependen la sostenibilidad del planeta y la garantía de un medio ambiente sano que es condición necesaria para la vida y la salud (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2020; IPCC, 2021). Sin embargo, responder a la pregunta sobre *cuánto y cómo* conservar el planeta, requiere mucho más que la ampliación nominal de los porcentajes de territorios protegidos. En la gobernanza ambiental global, los compromisos internacionales acuerdan un estándar que se limita al número de hectáreas declaradas como objetivo de conservación, dejando un muy amplio conjunto de aspectos, que van desde la institucionalización de medidas de protección, hasta la implementación efectiva en los territorios, donde diversos actores locales, nacionales e internacionales convergen en dinámicas contradictorias de defensa, extracción y conservación que son difíciles de conciliar.

En el caso de América Latina, hasta ahora las investigaciones comparadas sobre la escenificación de estos procesos sociopolíticos han remarcado diversos aspectos involucrados: en primer lugar, las *dinámicas de colonialidad, colonialismo interno y neocolonialismo*, en un debate que se ha extendido y enriquecido por su carácter trans e interdisciplinar, en el que han participado diversos estudios especialmente desde los campos de la sociología, la antropología y la historia (Stavenhagen, 1965; Quijano, 1988 y 2014; Dussel, 1992; Lander, 2000; Machado-Araoz, 2012; Alimonda, 2011; Grosfoguel y Castro-Gómez, 2007; Castro-Gómez, 1996, 2015 y 2019). En segundo lugar, los estudios de *ecología económica o economía ecológica* que, abrevando en los estudios clásicos de la teoría de la dependencia, hacen especial énfasis en el intercambio económica y ecológicamente desigual, especialmente entre Norte y Sur globales, derivado de las prácticas extractivas que producen grandes huellas de devastación para el medio ambiente y las comunidades locales (Leff, 1994; Gudynas, 2014, 2017 y 2020; Alimonda, 2002 y 2006; Acosta y Brand, 2017; Martínez-Alier, 1992; Svampa, 2013; Svampa y Viale 2014). En tercer lugar, destacan los estudios sobre *interculturalidad, patrimonios bioculturales y ecofeminismos* desde perspectivas antropológicas, sociológicas y filosóficas, las cuales han logrado establecer una crítica profunda a la idea de «desarrollo» y «subdesarrollo». Ello ha brindado argumentos fundamentales sobre la importancia de la «doble conservación» biológica y cultural, como parte de nuestro patrimonio común como humanidad, así como la reivindicación de «derechos de la naturaleza» con una revaloración y posicionamiento político del papel de la mujeres en dichas transformaciones (Stavenhagen, 2008, 2013a y 2013b; Escobar, 1996; Acosta y Martínez, 2012; Leff, 2014 y 2019; Toledo, 2006; Martínez, 2014; Vázquez y Velázquez, 1998; Ulloa, 2016 y 2020; Lugones, 2012; Segato 2014; De Luca *et al.*, 2020).

En cuarto lugar, encontramos los estudios sobre *conflictos socioambientales*, como una clase particular de conflictos sociales ecológicos-distributivos, o como tensiones por «bienes comunes», que están relacionados con el acceso, apropiación, control y/o formas de aprovechamiento, que determinan las cargas y beneficios de los recursos naturales, los servicios proporcionados por el ambiente y el territorio en que estos se encuentran «como un sistema de soporte de la vida» (Martínez-Alier, 2005; Martínez-Alier y Walter, 2015; Acselrad, 2004; Alimonda *et al.*, 2017; Merlinsky, 2013; Hincapié, 2017, 2018 y 2020). Una gran cantidad de trabajos documentan las dinámicas, repertorios, apropiaciones, formas de acción colectiva y resistencia de comunidades locales, procesos de movilización sociolegal y creación de redes de presión, entre otros. Algunos estudios sobre conflictos socioambientales y procesos de justicia ambiental se han desarrollado con enfoques centrados en el carácter popular de

sus luchas, como el que propone Gabriela Merlinsky en su libro *Toda ecología es política* (2021), que es reseñado como parte de este monográfico. En quinto lugar, tenemos las investigaciones y *análisis de carácter transversal* que responden a los cambios globales, así como al posicionamiento de nuevos actores sociales, individuales y colectivos, especialmente referidos a derechos humanos, feminismos y gobernanza ambiental global que son reapropiados y resignificados en narrativas contrahegemónicas. Las *nuevas agendas de investigación*, a las que aporta este número monográfico, retoman los estudios precedentes como base fundamental del análisis, conectando las dinámicas sociopolíticas con dimensiones explicativas transversales, que explican transformaciones en proceso y evidencian las contradicciones y desafíos en la implementación de objetivos globales en contextos locales, con sus interdependencias y formas de asimetrías estructurales que requieren intervención y acciones urgentes.

En ese sentido, el artículo de la que firma estas líneas, titulado «Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina», analiza en perspectiva comparada los países con mayor biodiversidad (Colombia, Brasil, Perú, México y Ecuador), las capacidades socioestatales que han sido desarrolladas en los procesos de institucionalización de protección de sus áreas naturales, la relación con los procesos de gobernanza global, así como el papel que los derechos humanos han cumplido para tal fin. Combinando el análisis de la acción colectiva multinivel con el seguimiento de procesos y un enfoque interseccional, se trazan trayectorias institucionales nacionales y multilaterales, explicando las principales dinámicas y explorando posibilidades de cara a los nuevos acuerdos de la agenda global. Los resultados permiten diferenciar de qué manera el peso específico de la acción colectiva de actores estratégicos en los diferentes países, así como la respuesta estatal, han definido perfiles de capacidades socioestatales que marcan trayectorias de institucionalización en la protección de áreas y permiten comprender su íntima relación con la trayectoria sociopolítica de cada país.

Cristiana Losekann, en su trabajo «Movilización legal transnacional: el caso del desastre minero en Mariana y río Doce en Brasil», explica el proceso de movilización sociolegal internacional que han emprendido las víctimas del desastre minero de las empresas Vale-Samarco-BHH Billiton y su derrame de lixiviados en Río Doce (Brasil), que dejó pérdidas irreparables en ecosistemas objetivo de conservación y protección internacional. Usando el modelo de análisis de campos de acción colectiva en este paradigmático caso de justicia ambiental, describe los procesos tanto por la vía convencional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como el uso de «financiamiento alternativo de litigios» (ALF, por sus siglas en inglés), comparando las dinámicas y efectos diferenciados de la movilización socio-

legal en el plano nacional, así como las diversas «escalas de justicia». Por su parte, la aportación de Oscar Campanini «El extractivismo en Bolivia: efectos derrame e impactos en las áreas nacionales protegidas» examina los efectos de las transformaciones de la política pública, cambios y recomposiciones en tres áreas naturales protegidas de gran importancia en Bolivia. Usando la figura del *derrame* como metáfora de las dinámicas extractivas en las políticas públicas bolivianas, argumenta con claridad las formas de debilitamiento de las políticas y marcos institucionales de protección medioambiental de las ANP, para favorecer y legalizar diversos extractivismos y actividades como la explotación petrolera, hidroeléctricas, cultivos de coca y minería artesanal. El análisis permite evidenciar las graves consecuencias del deterioro ecológico, así como sus efectos en los derechos humanos. Más aún, se explica el impacto de las actividades extractivas en el territorio y las comunidades locales objeto de protección ambiental, así como a miles de kilómetros fuera de la delimitación de protección, entre otras, por la importancia de las ANP en el ciclo hídrico, afectando el derecho al agua e incrementando los riesgos hidrológicos de miles de personas.

Se han abierto nuevos ejes de conflictividades derivados de la ausencia de criterios jurídicos más amplios, más allá de los estrictamente técnicos, que tomen en consideración los saberes locales y sus formas de relacionamiento con los territorios y territorialidades ancestrales.

Ambos artículos presentan evidencias y permiten comprender las múltiples caras con las que las instituciones y funcionarios estatales operan para favorecer intereses privados ligados a dinámicas extractivistas en detrimento de áreas estratégicas de protección ambiental con graves consecuencias para los derechos humanos. La identificación de la forma en que actúan estos «patrones de eventos autoreproductivos de adecuación estatal» (Hincapié y Verdugo, 2020: 6), para la expansión extractivista en territorios objeto de protección, pone en el centro la responsabilidad estatal en las estrategias que operan para evadir, omitir o transformar los compromisos nacionales e internacionales de conservación y acción climática, así como de derechos humanos. Del mismo modo, es importante analizar cómo la gobernanza ambiental global que impulsa la delimitación de áreas de protección ecológica o patrimonios bioculturales, en la práctica, se solapa a otras territorialidades en disputa, algunas históricas, como las de las comunidades étnicas con sus territorios ancestrales, las divisiones territoriales propias del ordenamiento estatal e, incluso, territorialidades bélicas marcadas por la guerra, como en Colombia, o por organizaciones armadas de diverso tipo que obtienen rentas de actividades extractivas como la minería o la tala ilegal.

En este sentido, el artículo «Derecho y conflictos ambientales: la situación en la Ciénega Grande de Santa Marta en Colombia» de Andrés Gómez Rey, Gloria Amparo Rodríguez y Álvaro José Henao Mera analiza los conflictos en esta área ecológica, explicando de qué manera el traslape de diversos instrumentos jurídico-técnicos considerados de «protección ambiental» han generado tensiones que encuentran como principal detonante la ausencia de mecanismos de participación efectivos que tomen en cuenta a los pobladores locales y sus formas propias de conservación de los territorios. Al respecto, los instrumentos jurídicos que en teoría buscan resolver los conflictos sociales ecológico-distributivos, donde se implican relaciones entre humanos y el entorno, han abierto nuevos ejes de conflictividades con las instituciones públicas. Dicho resultado, no intencionado, se deriva de la ausencia de criterios jurídicos más amplios, más allá de los estrictamente técnicos, que tomen en consideración los saberes locales y sus formas de relacionamiento con los territorios y territorialidades ancestrales.

Juan Carlos Ruiz Molleda y Olga Cristina del Rocío Gavancho León, desde una perspectiva jurídica, en su artículo «La “cesión de uso” como mecanismo de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú» profundizan en una dimensión fundamental en la gobernanza ambiental global: la titulación de la tierra de los bosques amazónicos en la protección de derechos humanos étnicos y campesinos. Debido al seguimiento de procesos que se han llevado a cabo a lo largo de las últimas décadas en Perú, su análisis aporta un punto de vista privilegiado en la identificación de mecanismos que precisan ser transformados y que son esenciales en la protección de bosques, áreas naturales y derechos humanos. La investigación permite identificar con total claridad las «brechas de implementación» (Stavenhagen, 2008) de los convenios internacionales como el 169 de la OIT, a través de diferentes disposiciones institucionales estatales como la «cesión de uso», caracterizados como «mecanismos de despojo», a través de los cuales se simula reconocimiento o se les niega directamente el derecho a los pueblos indígenas a la titulación de sus tierras y territorios ancestrales.

Desde el escenario urbano, mucho menos estudiado en las investigaciones sobre protección de áreas de conservación, la aportación de Annelise Caetano Fraga Fernandez titulada «Cuando la belleza es la ciudad: áreas naturales protegidas en Río de Janeiro» analiza las ANP en esta megaurbe. Inmersos en las dinámicas de crecimiento urbano, Fraga Fernandez explica los procesos de apropiación de diversos actores en el Parque Nacional Tijuca y el Parque Estatal Pedra Branca, algunos de ellos interesados en las áreas naturales como política medioambiental y, otros, van desde pobladores en resistencia, habitantes urbanos que encuentran en los parques refugio, hasta comunidades organizadas. La autora analiza asimismo los efectos que dichas disputas y negociaciones suponen en la transformación de la protección de ecosistemas en contextos urbanos.

En el caso de las ciudades de América Latina, según el último informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Panel Internacional de Recursos (IRP, por sus siglas en inglés), consumen entre 12 y 14 toneladas per cápita anuales de recursos de combustibles fósiles, minerales y alimentos, por encima de los límites considerados sostenibles de entre 6 y 8 toneladas per cápita al año, y más de la mitad del «stock material urbano» está concentrado en ciudades de Brasil (38,1%) y México (21,1%). Así, son fundamentales las propuestas, políticas e implementaciones para acelerar las transformaciones necesarias en transporte y movilidad, edificaciones y eliminación de residuos que garanticen un equilibrio sostenible (PNUMA e IRP, 2021).

En este sentido, es imprescindible profundizar en investigaciones comparadas sobre las formas de construir «el derecho a la ciudad» ambiental, las transformaciones efectivas de gobernanzas multinivel que contribuyan en la trayectoria de ciudades sustentables, sostenibles e incluyentes, para poder también cerrar las brechas de las enormes desigualdades sociales. En los últimos años, nuevas agendas de investigación se preguntan por estas transformaciones desde los lentes de la justicia urbana ambiental y feminista en ciudades globales (Anguelovski *et al.*, 2016; Amorim-Maia *et al.*, 2022). La transformación y transición urbanas están ligadas a la construcción y protección de ecosistemas dentro de las ciudades, tanto como a los territorios rurales, selváticos y montañosos de los cuales son ecodependientes. Por tanto, la justicia climática urbana interseccional precisa compromisos en estos dos escenarios por sus interdependencias; la Unión Europea está avanzando en ese sentido con incentivos institucionales y diversas iniciativas público-privadas (Fernández de Losada, 2021; Sanahuja, 2021; Pérez, 2020).

Justamente las cadenas de suministros y los procesos de transformación de las materias primas obtenidas de los diversos extractivismos son uno de los engranajes que conectan ecosistemas estratégicos en lugares apartados, en selvas o cordilleras montañosas del Sur global, con las dinámicas urbanas de consumo energético a gran escala. Al respecto, se presenta en la sección Reseñas de libros de este volumen la investigación original de Lena Partzsch, *Alternatives*

Los diversos trabajos que componen este monográfico coinciden en que la transformación de las distintas conflictividades que enfrentamos, para hacer posible una transición energética sostenible y justa, requiere miradas interdisciplinarias, efectividad del multilateralismo, cooperación internacional y acción global, que hagan del cumplimiento de derechos humanos, derechos de los pueblos y de la equidad de género un eje rector de todos los procesos.

to multilateralism: new forms of social and environmental governance (2020), que examina las cadenas de suministros, el papel cada vez mayor de formas de gobernanzas híbridas en el Sur global y sus resultados para la sostenibilidad. A través de estudios de casos en Indonesia y Malasia sobre plantaciones de aceite de palma, en la República Democrática del Congo sobre procesos de extracción de madera y minerales, y en Etiopía con el análisis de producción y comercialización de algodón, su trabajo invita a reflexiones comparadas que abordan problemas sobre colonialidad en las formas de regulación y gobernanza ambiental global. Del mismo modo, en una reseña comparada, dos libros colectivos proponen perspectivas antagónicas sobre gobernanza local en contextos de extractivismo minero: por un lado, en *Mineração: realidades e resistências*, Alves *et al.* (2020) presentan la visión de investigadores involucrados con movimientos sociales y resistencias locales frente a los proyectos mineros en Brasil. Contrasta el punto de vista anterior con la visión institucional de la CEPAL, que analiza *La gobernanza del litio y el cobre en los países andinos* (León *et al.*, 2020), el «triángulo del litio» compuesto por Chile, Bolivia y Argentina, uno de los yacimientos en explotación más importantes del mundo, y la explotación de yacimientos de cobre en Chile, Ecuador y Perú, con las diferentes modalidades de interacción entre actores que entretejen diferentes escenarios de gobernanza local.

En suma, los diversos trabajos que componen este monográfico coinciden en que la transformación de las diversas conflictividades que enfrentamos para hacer posible una transición energética sostenible y justa requiere miradas interdisciplinarias, efectividad del multilateralismo, cooperación internacional para la implementación de acuerdos globales que construyan convergencias de actores, medidas y procesos en la acción *glocal*, que hagan del cumplimiento de derechos humanos, derechos de los pueblos y de la equidad de género para las mujeres un eje rector de todos los procesos. En ese sentido, y desde una perspectiva de derechos humanos, hay por lo menos tres ejes nodales que requieren ser intervenidos especialmente en América Latina: primero, hacer efectivas y coordinar las medidas de protección de ecosistemas estratégicos en esquemas comunitarios, cooperativos y asociaciones público-privadas; segundo, desescalar las dinámicas extractivistas que están operando en territorios ambientales objeto de protección, ejerciendo estricto control ambiental y de derechos humanos así como en todas las cadenas de suministros; y, tercero, avanzar en la transformación con justicia climática urbana e interseccional, incentivando la innovación tecnológica para una transición energética justa, que aproveche las enormes riquezas minero-energéticas de los propios países, sin destruir la base de sustentabilidad planetaria

Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (comp.). *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*. Quito: Abya Yala, 2012.
- Acosta, Alberto y Ulrich, Brand. *Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2017.
- Acselrad, Henri. *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Fundación Heinrich Böll, 2004.
- Alimonda, Héctor (comp.) *Ecología política: Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- Alimonda, Héctor (comp.) *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- Alimonda, Héctor (coord.). *La Naturaleza Colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO – CICCUS, 2011.
- Alimonda, Héctor; Toro Pérez, Catalina y Martín, Facundo (coords.). *Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Buenos Aires: CLACSO, UAM, 2017.
- Amorin-Maia, Ana; Anguelovski, Isabelle; Chue, Eric y Connolly, James. «Intersectional climate justice: A conceptual pathway for bridging adaptation planning, transformative action, and social equity». *Urban Climate*, vol. 41, (2022) (en línea) <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2021.101053>
- Anguelovski, Isabel; Shi, Linda; Chu, Eric; Gallagher, Daniel; Goh, Kian; Lamb, Zachary; Reeve, Kara y Teicher, Hannah. «Equity Impacts of Urban Land Use Planning for Climate Adaptation: Critical Perspectives from the Global North and South». *Journal of Planning Education and Research*, vol. 36, n.º 3 (2016), p. 333-348.
- Castro-Gómez, Santiago. *Crítica de la razón latinoamericana*. Bogotá: Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana, 1996.
- Castro-Gómez, Santiago. *Revoluciones sin sujeto*. Madrid: Akal, 2015.
- Castro-Gómez, Santiago. *El tonto y los canallas. Notas para un republicanismo transmoderno*. Bogotá: Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana, 2019.
- De Luca, Ana et al. (coord.) *Feminismo socioambiental Revitalizando el debate desde América Latina*. Cuernavaca: CRIM, UNAM, 2020.
- Dussel, Enrique. *1492: El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del mito de la Modernidad*. Madrid: Nueva Utopía, 1992.
- Escobar, Arturo. *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma 1996.
- Fernández de Losada, Agustí. «Innovación urbana para una reconstrucción europea más sostenible, inclusiva y democrática». *Anuario Internacional CIDOB*, (diciembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 16.12.2021] <https://www.cidob.org>

- cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2021/innovacion_urbana_para_una_reconstruccion_europea_mas_sostenible_inclusiva_y_democratica
- Grosfoguel, Ramón y Castro-Gómez, Santiago. *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: IESCO, Instituto Pensar, Siglo XXI Editores, 2007.
- Gudynas, Eduardo. «Conflictos y extractivismos: conceptos, contenidos y dinámicas». *Decursos. Revista en Ciencias Sociales*, vol. 27-28, (2014), p. 79-115.
- Gudynas, Eduardo. *Extractivismo y corrupción. Anatomía de una íntima relación*. Lima: CooperAcción-CLAES, 2017.
- Gudynas, Eduardo. *Tan cerca y tan lejos de las alternativas al desarrollo. Planes, programas y pactos en tiempos de pandemia*. Lima: Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE. CooperAcción, 2020.
- Hincapié, Sandra. «Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina». *RECERCA, Revista de Pensament I Anàlisi*, vol. 21, (2017), p. 37-61.
- Hincapié, Sandra. «Movilización sociolegal transnacional. Extractivismo y derechos humanos en América Latina». *América Latina Hoy*, vol. 80, (2018), p. 53-73.
- Hincapié, Sandra. «Activismo, Naturaleza y Diversidad. Derechos Humanos para la Nueva Tierra». En: Hincapié, Sandra y Verdugo, Julio (coord.). *Activismo, Medio Ambiente y Derechos Humanos en América Latina*. Cuenca: Universidad de Cuenca, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, 2020, p.183-231.
- Hincapié, Sandra y Verdugo, Teodoro. «Activando la responsabilidad estatal desde la acción colectiva». En: Hincapié, Sandra y Verdugo, Julio (coord.). *Activismo, Medio Ambiente y Derechos Humanos en América Latina* Cuenca: Universidad de Cuenca Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, 2020 p.1-21.
- IPCC-Panel Intergubernamental del Cambio Climático. *Climatic Change 2021. The physical science basis*. Suiza: IPCC, 2021.
- Lander, Edgardo (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- Leff, Enrique. *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI Editores, 1994.
- Leff, Enrique. *La apuesta por la vida. Imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur*. México: Siglo XXI Editores, 2014.
- Leff Enrique. *Ecología política. De la deconstrucción del capital a la territorialización de la vida*. México: Siglo XXI Editores, 2019.
- Lugones, María. «Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y

- opresiones múltiples». En: Montes, Patricia (comp.). *Pensando los feminismos en Bolivia*. La Paz: Conexión Fondos de Emancipación, 2012, p. 129-140.
- Machado-Araoz, Horacio. «Los dolores de Nuestra América y la condición neocolonial. Extractivismo y biopolítica de la expropiación». *Revista OSAL* (Observatorio Social de América Latina), XIII (32) Buenos Aires, CLACSO, (2012) p. 51-66.
- Martínez, Esperanza. *La Naturaleza entre la cultura, la biología y el derecho*. Quito: Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo, Editorial Abya-Yala, 2014.
- Martínez-Alier, Joan. *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria, 1992.
- Martínez-Alier, Joan. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria, 2005.
- Martínez-Alier, Joan y Walter, Mariana. «Metabolismo social y conflictos extractivos». En: de Castro, Fabio; Hogenboom, Barbara y Baud, Michiel (eds.). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2015, p. 73-104.
- Merlinsky, Gabriela (comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- Merlinsky, Gabriela. *Toda ecología es política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.
- Pérez, Alfons. *Pactos verdes en tiempos de pandemias. El futuro se disputa ahora*. Barcelona: Libros en Acción, La editorial de Ecologistas en Acción, Observatori del Deute en la Globalització, Icaria editorial, 2020.
- PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y IRP – Panel Internacional de Recursos. *El peso de las ciudades en América Latina y el Caribe: requerimientos futuros de recursos y potenciales rutas de actuación*. PNUMA y IRP, (13 de diciembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.12.2021] <https://www.unep.org/es/resources/informe/el-peso-de-las-ciudades-en-america-latina-y-el-caribe-requerimientos-futuros-de>
- Quijano, Anibal. *Modernidad, identidad y utopía en América Latina*. Lima: Sociedad y Política, 1988.
- Quijano, Anibal. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2014
- Sanahuja, José Antonio. «Pacto verde y “Doctrina Sinatra” ¿Por qué son importantes para América Latina?». *Nueva Sociedad*, n.º 291 (2021), p.141-156 (en línea) [Fecha de consulta: 12.10.2021] <https://nuso.org/articulo/pacto-verde-y-doctrina-sinatra/>
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5*. Montreal: Secretaría CDB, 2020.

- Segato, Rita. «Colonialidad y patriarcado moderno: expansión del frente estatal, modernización, y la vida de las mujeres». Espinosa, Yuderkys; Gómez Correal, Diana y Ochoa Muñoz, Karina (eds.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2014, p. 75-89.
- Stavenhagen, Rodolfo. «Siete tesis equivocadas sobre América Latina». *Revista Política Externa Independiente*, Río de Janeiro núm. 1. *Periódico El Día*, México 25 y 26 de junio, 1965.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Los pueblos indígenas y sus derechos*. México: UNESCO, 2008.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Pioneer on the Rights of Indigenous People*. Heidelberg; Dordrecht; Londres; Nueva York: Springer, El Colegio de México, 2013a.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Peasants, Culture and Indigenous Peoples*. Heidelberg; Dordrecht; Londres; Nueva York: Springer, El Colegio de México, 2013b.
- Svampa, Maristella. «Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina». *Nueva Sociedad*, n.º 244, (2013) p 30-46. (en línea) [Fecha de consulta 10.11.2021] <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.
- Toledo, Víctor. *Ecología, Espiritualidad, Conocimiento*. Morelia: Editorial Jitanjáfora, 2006.
- Ulloa, Astrid. «Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extractivismos». *Nómadas*, vol. 45, (2016), p. 123-139.
- Ulloa, Astrid (ed.). *Mujeres indígenas haciendo, investigando y reescribiendo lo político en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020.
- Vázquez, Verónica y Velázquez, Margarita. (Coord.) *Miradas al futuro*. México: PUEG, CRIM, CP, 1998.

Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina

Global environmental governance, human rights and socio-state capacities in Latin America

Sandra Hincapié

Profesora-investigadora, Universidad de Guadalajara (México); miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), nivel 2. sandramiled@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000000334090836>

Cómo citar este artículo: Hincapié, Sandra. «Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 19-45. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.19

Resumen: Este artículo es un estudio comparativo de las *capacidades socioestatales* que han sido desarrolladas en los procesos de institucionalización de áreas naturales protegidas (ANP) en América Latina, en el marco de su interdependencia con los procesos de gobernanza global y respecto al papel que los derechos humanos han representado para tal fin. Desde un enfoque que combina el análisis de la acción colectiva multinivel con un seguimiento de procesos, este trabajo traza trayectorias institucionales nacionales y multilaterales; analiza las principales dinámicas que se producen para la delimitación de la protección de áreas naturales en los países con mayor biodiversidad de la región, y explora posibilidades con vistas a los nuevos acuerdos en la agenda global.

Palabras clave: América Latina, medio ambiente, derechos humanos, capacidades socioestatales, gobernanza ambiental global, cambio climático, áreas naturales protegidas (ANP)

Abstract: *This paper makes a comparative study of the socio-state capacities developed during the processes of institutionalising protected natural areas (PNA) in Latin America. It sets them within a framework of their interdependence with global governance processes and in relation to the role human rights have played for these purposes. Taking an approach that combines analysis of multilevel collective action with process monitoring, this work traces the trajectories of national and multilateral institutions; analyses the main dynamics that arise in the delimitation of the protection of natural areas in the countries with the greatest biodiversity in the region; and explores the possibilities for new agreements on the global agenda.*

Key words: Latin America, environment, human rights, socio-state capacities, global environmental governance, climate change, protected natural areas (PNA)

La iniciativa intergubernamental Coalición de Alta Ambición por la Naturaleza y las Personas (HAC, por sus siglas en inglés)¹ lanzada en enero de 2021, promueve un acuerdo internacional que permite proteger el 30% de las zonas terrestres y 30% de las zonas marinas del planeta. Apoyados en la evidencia científica sobre el cambio climático, todos los informes oficiales insisten en que implementar sistemas efectivos de protección de la biodiversidad y los ecosistemas estratégicos, beneficia a todo el planeta y garantiza un futuro sostenible para la economía global (IPCC, 2021). En este sentido, se pone en evidencia que las consecuencias de la depredación de ecosistemas afectan la economía global en su conjunto y las proyecciones de quienes han depositado su confianza en las soluciones basadas en el avance tecnológico, el cual demanda cantidades ingentes de materias primas para su construcción.

Hasta ahora, las declaraciones, normativas y otras diversas formas de protección basadas en «áreas» son la principal herramienta institucional establecida globalmente para la restauración de ecosistemas. Sin embargo, en estos mismos territorios, los conflictos socioambientales se han ido incrementando de manera drástica.

Hasta ahora, las declaraciones, normativas y otras diversas formas de protección basadas en «áreas» son la principal herramienta institucional establecida globalmente para la restauración de ecosistemas. Sin embargo, en estos mismos territorios, los conflictos socioambientales se han ido incrementando de manera drástica en todo el mundo.

En África, por ejemplo, organizaciones de derechos humanos han desplegado una amplia campaña para denunciar el daño que dichas delimitaciones –consideradas como el «conservacionismo colonial» de la gobernanza global– han supuesto para los derechos de comunidades locales, así como el riesgo que implica el aumento en los porcentajes de conservación (Survival, s./f.)². En América Latina, por el contrario, encontramos que existe una gran variedad de formas de implementación de medidas de protección basadas en las delimitaciones que suponen las áreas. En muchas ocasiones, estas se han conseguido por iniciativa social, reivindicando los derechos humanos y derechos de los pueblos, así como la protección de la biodiversidad ecológica y cultural en los territorios. Al respecto, la gobernanza global incide de manera directa

-
1. Copresidida por Costa Rica, Francia y el Reino Unido, la HAC (High Ambition Coalition for Nature and People) se lanzó el 11 de enero de 2021 en la Cumbre «Un Planeta» celebrada en París. Véase: <https://www.hacfornatureandpeople.org/home-esp>.
 2. Véase: https://www.survival.es/indigenas/bakas_messokdja

en tres ejes principales de acción-intervención, a través de esquemas cooperativos o conflictivos: a) la presión de intereses económicos para la apropiación de bienes minero-energéticos generadores de dinámicas extractivas; b) la promoción, divulgación y respaldo a los derechos humanos como parámetros normativos comunes, y c) el fomento de la gobernanza ambiental que promueva diversos procesos de protección y esquemas de regulación de ecosistemas estratégicos para el planeta.

Este artículo estudia en términos comparados las capacidades socioestatales que se han ido desarrollando en los procesos de institucionalización de estas delimitaciones –las áreas naturales protegidas (ANP)– en América Latina, en el marco de su interdependencia con los procesos de gobernanza global y respecto al papel que los derechos humanos han representado para tal fin. En estos procesos de institucionalización, se pueden diferenciar claramente tres grupos de actores fundamentales: primero, las comunidades étnicas, especialmente indígenas en defensa de sus territorios ancestrales; segundo, los colectivos de diverso tipo que incluyen comunidades étnicas, pero también comunidades campesinas, organizaciones sociales y ciudadanas, investigadores de las ciencias sociales, activistas de derechos humanos, colectivos feministas, ecofeministas, ecologistas y otros grupos ambientalistas locales, articulados y movilizados por conflictos socioambientales que reclaman la preservación de bienes comunes o áreas de protección específicos; y tercero, miembros de la academia, principalmente de los campos de la ecología y la biología, que, desde su saber científico-técnico, han liderado la delimitación e institucionalización de las ANP. Estos tres grupos, que interactúan permanentemente y, en algunos casos, de maneras contradictorias, han creado marcos de acción y significado que les permiten organizar acciones colectivas al interior de cada país, así como interactuar de manera específica con las diversas redes de gobernanza global, incidiendo y otras veces contradiciendo sus principios y formas de actuación.

Se argumenta en este artículo que el peso específico de la acción colectiva en los diferentes países, así como la respuesta estatal correspondiente, han definido perfiles de capacidades socioestatales que marcan trayectorias de institucionalización en la protección de áreas, permitiendo comprender su íntima relación con la trayectoria sociopolítica de cada país. El conocimiento de este tipo de procesos, con sus actores claves, formas de acción colectiva-institucional, mecanismos prevalentes de coordinación/cooperación intergubernamental y capacidad institucional en los territorios nacionales, contribuye en la implementación de medidas de protección basadas en áreas, el arraigo de las medidas, así como la identificación de obstáculos potenciales y contextuales inevitables. Al comparar regionalmente trayectorias y secuencias de los cinco países

con mayor biodiversidad de América latina –Brasil, Colombia, México, Perú y Ecuador–, se han establecido tres tipologías de trayectorias diferenciadas en los procesos de movilización-institucionalización-implementación decisivos para la salvaguarda de ecosistemas estratégicos: a) la *trayectoria de contestación* de comunidades étnicas y sus reivindicaciones en torno a los derechos de los pueblos, tierras y territorios, siendo Brasil el caso tipo; b) la *trayectoria de movilización sociolegal* de amplios colectivos sociales y étnicos, ciudadanía organizada en defensa de bienes comunes, que apelan a los derechos humanos para la protección de ecosistemas, siendo Colombia el caso tipo; y c) la *trayectoria de institucionalización*, ligada al trabajo más especializado científico-técnico de conservación y manejo basado en la coordinación estatal, siendo México el caso tipo.

Este artículo presenta, en primer lugar, una síntesis del enfoque teórico y las categorías analíticas básicas del estudio; en segundo lugar, analiza el período desarrollista en América Latina hasta finalizar la década de los ochenta del siglo pasado; en tercer lugar, explica las dinámicas de institucionalización, el ensanchamiento y formas de incidencia en los escenarios de gobernanza global a partir de la década de los noventa; en cuarto lugar, presenta una síntesis analítica donde se comparan trayectorias, actores, y rasgos relevantes en la formas de implementación de las diferentes medidas y procesos; y, por último, las conclusiones retoman los principales hallazgos.

Interdependencias: perspectivas y enfoques teóricos

Las formas de protección basada en áreas y ecosistemas estratégicos son el centro de articulación de nuevos lenguajes sociales e institucionales –como formas culturales de valoración de la naturaleza– que habían sido tradicionalmente defendidos por parte de las comunidades étnicas. Sin embargo, estos procesos dinámicos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza están en el centro de los conflictos socioambientales en toda la región de América Latina y de los objetivos y metas que se han establecido en el mundo como compromisos colectivos para la recuperación y salvaguarda del equilibrio ecosistémico del planeta (Alimonda, 2017; Acosta y Martínez, 2011; Leff, 2009; Martínez-Alier, 2004; Hincapié, 2018). Analizar la interdependencia de las acciones colectivas en medio de los conflictos, donde convergen diversos actores y perspectivas, con los procesos de institucionalización de las formas de protección basadas en áreas,

permite explicar la generación de capacidades (Sen, 2009; Nussbaum, 2006) socioestatales (Hincapié, 2017a) con que contamos para la transformación de los conflictos en procesos de cambio social e institucional.

Por capacidades socioestatales entendemos al conjunto de innovaciones institucionales –formales o informales– resultado de acciones colectivas que han logrado vincular a organizaciones y agentes estatales, transformando inercias institucionales que proporcionan oportunidades efectivas para la búsqueda de funcionalidades definidas previamente como objetivo de la acción colectiva (Hincapié, 2017: 76). Así, las acciones encaminadas a la construcción de *capacidades socioestatales* no se establecen al margen del orden estatal como resistencia, sino que buscan, desde una opción alternativa, vincular agentes estatales con el fin de obtener mayores recursos colectivos, que brinden *arraigo* a las nuevas prácticas, minimizando la capacidad de acción de grupos autónomos para imponer sus intereses de manera arbitraria. La comprensión de estos procesos es fundamental para apoyar nuevas estrategias para la transformación de los conflictos socioambientales y crear condiciones que garanticen la preservación y recuperación de ecosistemas estratégicos en el contexto de cambio climático.

Analizar la interdependencia de las acciones colectivas en medio de los conflictos, donde convergen diversos actores y perspectivas, con los procesos de institucionalización de las formas de protección basadas en áreas, permite explicar la generación de capacidades socioestatales para la transformación de los conflictos.

Desde una perspectiva relacional-procesual para comprender y explicar el cambio social e institucional, en este estudio se han integrado métodos propios del análisis de la acción colectiva (Tarrow, 2009; Tilly y Wood, 2010) y el cambio institucional, específicamente el *process tracing* y el método secuencial comparado, que permiten identificar patrones de eventos a escala regional y trazar trayectorias históricas (Ostrom; 1990; 2005; Fioretos *et al.*, 2016; Mahoney y Thelen, 2015). La transversalidad e interseccionalidad del enfoque de género han permitido identificar cambios de posicionamiento en los liderazgos o formas organizativas, relaciones interculturales y diferenciaciones sensibles a los contextos como factores explicativos de las acciones colectivas (Crenshaw, 1989 y 1991; Grewal y Kaplan 1994, Moghadam, 2009 Fraser, 2008). Por su parte, los derechos humanos, definidos como un conjunto de ideas, instituciones y acciones colectivas, cumplen una función de articulación multidimensional, en la medida que establecen parámetros analíticos donde confluyen planos (discursivo, institucional y acción colectiva), niveles (local, estatal y global) y actores (institucionales, privados, colectivos e individuales) (Hincapié, 2020a: 186-187).

Desarrollismo, comunidades originarias y conservacionismo

El impulso inicial a las políticas de protección basadas en áreas tuvo una gran influencia del movimiento conservacionista en crecimiento a nivel internacional, especialmente en Europa y Estados Unidos. Era una perspectiva científico-técnica que compaginaba muy bien con la visión desarrollista preponderante en el período de sustitución de importaciones en los años setenta del siglo pasado que, en Perú, Brasil y Ecuador, dio impulso a la colonización de la Amazonía a través de diversas leyes de reforma agraria, desde la visión asimilacionista de comunidades indígenas, rasgo característico de las dinámicas de «colonialismo interno» en todos los países (Stavenhagen, 1965).

El Perú marca el epítome de la visión del conservacionismo clásico –y la influencia de actores transnacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés)– para la creación de ANP desde la visión de «zonas prístinas» que debían permanecer aisladas del contacto humano (Solano, 2005; Shepard *et al.*, 2010; Varese, 1996). Lo anterior fue especialmente notable en el establecimiento del Parque Nacional del Manu y la Estación Cocha Cashu, bajo la dirección por más de 20 años del académico ambientalista estadounidense John Terborgh (1999), quien consideraba indeseable la presencia de las comunidades étnicas originarias en el territorio. A pesar de ello, cabe destacar el esfuerzo pionero y la iniciativa de ecologistas y ambientalistas peruanos interesados en la conservación biológica, con capacidad de influencia y ubicados en universidades del centro del país, que durante los gobiernos militares (1968-1980) sentaron las bases del primer sistema de «unidades de conservación» con 15 ANP que cubrían cerca de cinco millones de hectáreas (Dourojeanni, 2018). Junto a la delimitación de áreas naturales, los gobiernos militares llevaron a cabo grandes obras de infraestructura, como hidroeléctricas y carreteras de penetración de la selva, lo que llevó a la organización inicial de comunidades indígenas para exigir el reconocimiento de sus territorios ancestrales, cuestionar su invisibilidad y la negación de sus tierras, tradiciones, herencia étnica y cultural por parte de las organizaciones estatales (Bonfil *et al.*, 1982; Brassel, 2008; Lara *et al.*, 2002).

La intensidad de la acción colectiva en toda la región latinoamericana durante este primer ciclo de movilización de 1970 a 1990, se ve reflejada en la fundación de organizaciones que, más de 40 años después, se han constituido en portavoces legítimas de las demandas de las comunidades étnicas, a nivel nacional e internacional. Algunas de las más importantes son las siguientes: en Colombia, la Coordinadora Regional Indígena del Cauca (CRIC), creada en 1971, la Organización

Indígena de Colombia (ONIC), en 1982, y la Organización Indígena de Antioquia (OIA), en 1985; en Ecuador, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENAIE), en 1980, y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en 1986; en el Perú, la Asociación Indígena de la Selva Peruana (AIDSESP) en 1979 y, en Brasil, la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB) en 1989. Muchas de estas coordinadoras nacionales fueron a su vez fundadoras de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) en 1984.

En la configuración de las primeras organizaciones indígenas se crearon convergencias con comunidades misioneras e investigadores, antropólogos y sociólogos, comprometidos con la denuncia de la imposición de proyectos «desarrollistas» que despojaban los territorios ancestrales (Posey, 1995). En Brasil, las denuncias por la invasión de tierras y la exigencia de demarcaciones fueron una constante durante la dictadura militar (1964-1985). La organización civil que acompañó históricamente estas demandas, antes de la constitución de las propias organizaciones de comunidades indígenas, fue el Consejo Misionero Indigenista (CIMI), creado en 1972, y la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT). Estas organizaciones denunciaron por primera vez los abusos cometidos y violaciones de derechos humanos en contra de la comunidad Yanomami, la invasión de la Amazonía y sus consecuencias medioambientales, lo que llevó, junto con otras organizaciones internacionales, el 15 de diciembre de 1980 a la primera petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Gobierno de Brasil, la cual dio paso a una de las primeras declaraciones sobre tierras, territorios, identidad cultural y comunidades indígenas en 1985 (CIDH, 1985; CNBB, 1980; Casaldáliga, 1971). Por otro lado, una de las grandes conquistas a nivel internacional y multilateral se llevó a cabo en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que conformó en Ginebra (Suiza) un Grupo de Trabajo encabezado por el sociólogo y antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen (2010 y 2013), encargado del diseño del Convenio 169 adoptado por esta organización en 1989. El Convenio 169 de la OIT marcó el punto de referencia de las acciones colectivas de las comunidades y organizaciones indígenas, siendo hasta hoy el instrumento internacional más importante para la reivindicación de derechos de los pueblos indígenas y tribales, así como para la protección y reclamación de sus tierras y territorios (Hincapié, 2017b).

El Convenio 169 de la OIT marcó el punto de referencia de las acciones colectivas de las comunidades y organizaciones indígenas, siendo hasta hoy el instrumento internacional más importante para la reivindicación de derechos de los pueblos indígenas y tribales, así como para la protección y reclamación de sus tierras y territorios.

En Colombia, el Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), tuvo a su cargo la delimitación inicial de la gran mayoría de ANP gracias al interés de ambientalistas formados en la Universidad Nacional de Colombia, quienes fueron impulsores de las primeras políticas de conservación en el país durante la década de los setenta (Guhl y Leiva, 2015). Pero, más importante, la colonización informal de regiones amazónicas surgió como consecuencia del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado de campesinos del centro del país, en procesos que han sido caracterizados como «colonización armada», independiente de las comunidades indígenas que habitaban tradicionalmente los territorios selváticos (Gilhodes, 1984). En términos generales, la dinámica particular colombiana, derivada del prolongado conflicto armado interno, diferencia claramente su trayectoria de las dinámicas panamazónicas preponderantes en Brasil, Perú y Ecuador, con poblaciones indígenas mucho mayores en términos porcentuales, y que habitan las selvas y bosques sin conflicto armado interno, aunque no exento de violencias de diverso tipo.

En México, la acción colectiva de comunidades campesinas e indígenas, así como de ambientalistas y ecologistas, tuvo características especiales que la diferencian de los procesos vividos en los países suramericanos. En buena medida, el factor explicativo de la trayectoria diferenciada mexicana radica en la *legalidad en la tenencia comunal* de la tierra, que indígenas y campesinos habían logrado conquistar bajo la figura de «dotación de ejidos», en el marco del proceso de reforma agraria derivada de la Revolución Mexicana y especialmente durante el Gobierno del presidente Cárdenas entre 1934-1940 (Falcón, 1978). Con la tenencia de la tierra en manos de ejidatarios, los modelos desarrollistas promovidos a partir de la década de los cincuenta favorecieron la concesión de bosques a empresas privadas o paraestatales, manteniendo la propiedad comunal. Durante las décadas de los setenta y ochenta, la acción colectiva de comunidades ejidales estuvo encaminada a promover políticas que facilitaran el aprovechamiento autónomo de los recursos naturales, logrando la Ley Forestal de 1986, la cual prohibió las concesiones forestales y creó el derecho de consulta a las comunidades ejidales sobre cualquier proyecto de aprovechamiento en sus tierras y territorios. A partir de allí, algunas comunidades empezaron a desarrollar capacidades para el aprovechamiento de sus recursos forestales de manera sostenible, con acompañamiento técnico, así como con capacidad organizativa (Bray y Merino, 2004; Merino 2018; Bray, 2020).

Esta trayectoria histórica redistributiva en la tenencia de la tierra fue consistente con la visión y los esfuerzos pioneros de investigadores, ecólogos y etnobiólogos, en los que las ideas del ecodesarrollo tuvieron mayor arraigo. En ese sentido, las propuestas de conservación que llevaron a cabo expertos como Gonzalo Halftter y Arturo Gómez Pompa se vieron reflejadas en la creación de la «modalidad mexicana» de Reservas de la Biósfera de la UNESCO. Las caracte-

rísticas particulares de las primeras Reservas de la Biósfera de México y América Latina, Mapimí y La Michila en el estado de Durango, fueron considerar como parte de sus objetivos la inclusión de las comunidades e instituciones locales en los trabajos de conservación, así como la promoción de procesos de investigación que tuvieran en cuenta las realidades socioeconómicas del contexto, además de responder a estrategias concertadas localmente y de gestión con las más altas autoridades del país (Halfitter, 1984 y 2002). Tanto el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) como universidades nacionales y regionales cumplieron una labor fundamental de apoyo a la creación de las primeras Reservas de la Biósfera –creando laboratorios y centros de investigación en las localidades, entre los que se destacan especialmente el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto de Ecología (INECOL), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Guadalajara (Halfitter, 2011)–. Más adelante estos impulsores de las ANP –investigadores universitarios, ecologistas-conservacionistas– también crearon organizaciones no gubernamentales como una manera de canalizar recursos para la gestión y desarrollo de proyectos en las ANP. Fue así como surgieron Pronatura, Biocenosis, Amigos de Sian Ka’an, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, A. C. o ENDESU, entre otros.

Institucionalización, gobernanza ambiental y derechos de los pueblos

La década de 1990 marcó un ciclo ascendente de institucionalización de las demandas abanderadas durante las dos décadas anteriores, enmarcadas en los procesos de democratización y reforma estatal en toda la región latinoamericana. La Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 se constituyó en el punto de inflexión de la acción colectiva a nivel internacional y multilateral, impulsando reformas a nivel estatal y un nuevo marco de gobernanza ambiental global, con la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la aprobación de la Agenda 21, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Declaración de principios para la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo. La capacidad de incidencia de las organizaciones ambientalistas y ecologistas se desarrolló al lado de los pueblos indígenas, dejando su impronta inicial como guardianes de la naturaleza, creando sus propias redes de movilización y logrando posicionar sus demandas frente al «conservacionismo excluyente». En ese sentido, el CDB derivado de la cumbre reconoció explícitamente

el papel fundamental de las comunidades étnicas en la conservación, así como la estrecha relación entre diversidad cultural y biológica, delineando las reivindicaciones de lo que en adelante se conocería como «doble conservacionismo» (Brysk, 1994 y 2000; Guha y Martínez-Alier, 1997; Keck, 1998).

Este escenario de movilización transnacional contribuyó tanto a la expansión sin precedentes del diseño de políticas ambientales como al reconocimiento normativo de derechos de los pueblos indígenas en sus tierras y territorios. Todos los países estudiados –Brasil, Colombia, México, Perú y Ecuador– ratificaron el Convenio 169 de la OIT, contribuyeron al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), ratificaron el CDB y se comprometieron también al cumplimiento de las Metas Aichi que concretaba su Plan Estratégico 2011-2020. Todo lo anterior también se expresó en cambios de comportamiento, al menos de manera formal, en las principales organizaciones de conservación transnacional como la Unión Mundial de Conservación (UICN) durante el Congreso Mundial de Parques en 1994, el Plan de Sevilla de la Reservas de la Biósfera de la UNESCO en 1995 y la WWF, que en 1996 presentó su «Declaración de principios», donde reconocía los derechos de los pueblos y la importancia de considerarlos como parte integrante en los procesos de conservación.

Articuladas en estas mismas redes de gobernanza ambiental global, durante esta década de los noventa, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) impulsó la creación de fondos nacionales que administraran los recursos de cooperación internacional y multilateral para la conservación. En ese sentido, fueron creados el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE) del Perú en 1992, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN) en 1994 y el Fondo Brasileiro para la Biodiversidad (FUNBIO) en 1996. Estos fondos han permitido gestionar importantes recursos de cooperación multilateral para la conservación en áreas naturales de manera coordinada entre actores preponderantes del conservacionismo en cada país, como representantes de la «sociedad civil», gobiernos y empresas (Dourojeanni y Quiroga, 2006).

En Brasil la acción colectiva de las distintas comunidades indígenas fue el motor de los sistemas de protección basados en áreas. El proceso de transformación institucional se inició con la Constitución de 1988, en la que se reconocieron derechos de los pueblos originarios sobre sus tierras y territorios, así como la protección y respeto por sus formas de organización tradicional, idiomas y tradiciones ancestrales (Machado, 1991); así mismo, se establecía el derecho a un «medio ambiente ecológicamente equilibrado» siendo deber de los gobiernos preservarlo y «definir los espacios territoriales y sus componentes a ser especialmente protegidos». En 1989, el cacique de los indígenas Kayapos Raoni Metuktire, en su primera y exitosa gira por Europa, logró una gran campaña internacional al reunirse con mandatarios como Jacques Chirac y políticos de alto nivel, a los cuales expuso

la necesidad de conservar los bosques de la Amazonía y sus comunidades. Gracias a su presentación, el legendario cacique logró abrir la puerta a la delimitación del Parque Nacional Xingu, uno de los parques nacionales más grandes de la Amazonía, e impulsó la creación de asociaciones civiles para la recaudación de fondos que se concretaron en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Ello contribuyó a la exitosa implementación de la política de demarcación, la ejecución del Proyecto Integrado de Protección a las Poblaciones y Tierras Indígenas de la Amazonía Legal (PPTAL), parte del Programa Piloto de Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7) –financiado por el G-7, el Gobierno alemán y el Banco Mundial–. Este megaproyecto desarrollado en el Gobierno de Cardoso estaba fundamentado en la activa participación de las comunidades étnicas para la delimitación de los territorios a ser titulados y permitió, junto con otros procesos derivados de la misma acción colectiva de las comunidades, el mayor número de tierras reconocidas, además de convertirse en un proceso de construcción de capacidades legales en la interlocución con las instituciones estatales (Kasburg y Gramkow, 1999). En 1994 se creó el Programa Nacional de Diversidad Biológica (PRONABIO) y, en el año 2000, el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). Con esta arquitectura institucional, se gestionaron recursos y se diseñó el Programa Áreas Protegidas de la Amazonía (ARPA), uno de los programas de conservación de bosques tropicales más grandes del mundo, coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente, administrado financieramente por el FUNBIO y financiado por el FMAM, el Gobierno de Alemania, WWF-Brasil y el Fondo Amazonía. ARPA fue lanzado en 2002 y su desarrollo entre 2002-2007 permitió una expansión de la creación de áreas protegidas nacionales y estaduais (Dourojeanni y Quiroga, 2006).

En el Perú, en 1992, se creó la Dirección General Especial para ANP en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y, en 1997, se promulgó la primera ley. En la práctica, el manejo de buena parte del sistema de áreas naturales continuó a cargo de las ONG Pronaturaleza y Apeco, que agrupaban a los principales impulsores de los procesos de conservación del país y cumplieron una labor fundamental de protección y transparencia en su manejo (Dourojeanni, 2018). Aunque la Constitución Política del Perú de 1993 reconocía por primera vez la nación pluriétnica y multicultural, las disposiciones sobre tierras y territorios empeoraron, ya que se suprimió el derecho al reconocimiento de tierras inalienables que les había otorgado la Constitución de 1979 y continuaron las regulaciones de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de 1978. Las titulaciones en territorio amazónico para megaproyectos extractivos y concesiones de diverso tipo a capitales privados incrementaron sustancialmente, así como las violaciones a derechos de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2007:14; 2010). Los reclamos de organizaciones indígenas como AIDESEP por el incumpli-

miento del Convenio 169 de la OIT y las respuestas violentas del Gobierno nacional, especialmente durante el Gobierno de Alan García, llevaron a enfrentamientos con hechos tan lamentables como los ocurridos en Bagua en junio de 2009, que dejaron un saldo de 34 muertos, 158 heridos y decenas de presos (Anaya, 2009).

A diferencia del Perú, en Colombia la Constitución de 1991, que también establecía la nación como pluriétnica y multicultural, en este caso lo hacía con un amplio reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas a su autonomía, formas de organización política y social en sus tierras y territorios. La amplia gama de derechos ciudadanos, el reconocimiento del bloque de constitucionalidad y la ampliación de mecanismos de acceso a la justicia, junto con la ratificación de convenios internacionales de derechos humanos y medioambientales, legitimaron las demandas que habían sido exigidas por diversos sectores sociales, abriendo canales institucionales para su reivindicación. Sin embargo, esa realidad institucional en términos jurídicos contrastaba con las dinámicas de escalonamiento y degradación del conflicto armado interno, que caracterizó el período 1990-2002. En ese sentido, aunque se creó en 1993 el Ministerio de Medio Ambiente, y con este se sentaron las bases institucionales para la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la aprobación del Plan Nacional de Biodiversidad en 1997, la realidad territorial rural y urbana fue el escenario de la guerra y la confrontación abierta de diversos frentes y batallas (Guhl y Leiva, 2015; CNMH, 2014).

En Ecuador, se estableció el Ministerio de Medio Ambiente en 1996 y la reforma constitucional de 1998 implantó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. En esta misma reforma, se reconocieron por primera vez los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se tituló tierras a comunidades indígenas en territorio amazónico y se estableció el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE). Más del 80% de los territorios indígenas delimitados en la región amazónica se encuentran traslapados a ANP, lo que implica medidas de doble conservación. Sin embargo, la inestabilidad política fue el rasgo característico de la convulsionada vida política ecuatoriana, cuyos principales protagonistas fueron las organizaciones indígenas y sus demandas por el reconocimiento de tierras, territorios y culturas. Dichas demandas se vieron parcialmente reconocidas durante el Gobierno de Rafael Correa, y la promulgación de la Constitución de 2008 reconoció Derechos de la Naturaleza por primera vez en el constitucionalismo global³ (Elbers, 2011; Gudynas, 2014).

3. El constitucionalismo global hace referencia al conjunto de ideas que van dando forma a visiones sobre la arquitectura jurídica supranacional, cuyas bases fundamentales están establecidas en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, las cuales buscan crear condiciones de paz y garantía de derechos fundamentales para todos los seres humanos sin distinción (Ferrajoli, 2007).

Al iniciar la década de los noventa, en México, el movimiento zapatista en la Selva Lacandona (estado de Chiapas), que fue sin duda el de mayor visibilidad internacional, reivindicó, entre otras cuestiones, el reconocimiento a la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas. En esta misma selva se encuentra ubicada la Reserva de la Biósfera Montes Azules, constituida oficialmente en 1978; desde su creación, se han venido desarrollando conflictos irresueltos por la tenencia y titulación de la tierra entre diversas comunidades indígenas, derivados de las políticas estatales de conservación en el territorio (Stavenhagen, 2003 y 2013; Tauli-Corpus, 2017; Camacho-Bernal y Trench, 2019; Trench, 2017). A pesar del reconocimiento en la tenencia de la tierra y sus formas comunales, todos los informes sobre pobreza y discriminación ubican las regiones del sur de México, con mayor porcentaje de población indígena y zonas boscosas, como las más pobres y excluidas de las dinámicas económicas del resto del país (Cortés, 2018). En contraste, las dinámicas institucionales, ad portas de la Cumbre de la Tierra de 1992, permitieron la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Del mismo modo, estimulado por la firma del tratado del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, el Gobierno nacional fue favorable a la agenda medioambiental, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Entre 1994 y 2000, convertida en SEMARNAT, durante la dirección de Julia Carabias, se desarrollaron todas las bases institucionales para la conservación, manejo de recursos naturales, normativas, regulaciones y estructuras de gestión, creándose la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y el Consejo Nacional Forestal (CONAFOR). Ello llevó a un fortalecimiento sin precedentes en áreas naturales delimitadas que contaron con equipos, consejos técnicos, planes operativos anuales y financiamiento para proyectos de conservación (CONABIO, 2008 y 2009).

En un punto intermedio entre las reivindicaciones de comunidades indígenas del sur del país y las dinámicas inscritas en la visión científico-técnica de las ANP en México, se encuentran las comunidades ejidales de los bosques. La presión de los ejidatarios sobre las políticas de bosques dio paso a la Ley Forestal de 1992, la cual permitió una mayor participación social con la creación del Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal y los Consejos Técnicos Consultivos Regionales Forestales. Articuladas por la vasta red de intermediación institucional, los ejidatarios consiguieron conservar cerca del 70% de las tierras forestales del país. Durante la década de los noventa, las comunidades indígenas y campesinas de ejidos con vocación forestal mejor organizadas iniciaron procesos de certificación internacional de sus empresas forestales comunitarias. Estas iniciativas desarrolladas gracias al tipo de propiedad comunal de los bosques han sido reconocidas internacionalmente como ejemplos exitosos de manejo forestal

comunitario sostenible y favorable a la conservación, al delimitar zonas de reservas dentro de sus bosques, más amplias incluso que las ANP estatales (Bray y Merino, 2004; Merino, 2018; Bray, 2020).

Sintetizando trayectorias y capacidades socioestatales

Hasta aquí, hemos analizado los procesos regionales de estructuración de la gobernanza ambiental para la protección de áreas naturales, así como sus procesos de institucionalización y acción colectiva, fundamentales para considerar en cualquier diseño de implementación de medidas, planes y programas de protección de ecosistemas estratégicos. En este punto, podemos diferenciar la consolidación de las acciones colectivas y la *generación de capacidades socioestatales* en tres trayectorias principales, establecidas como tipologías analíticas:

- a) *Trayectoria de constestación* intensiva en movilización y acción colectiva de organizaciones étnicas, siendo *Brasil el caso tipo*, donde la capacidad de las comunidades indígenas para posicionar sus demandas, ejerciendo sus derechos como pueblos y logrando formas de implementación para la doble conservación ha sido más contundente. Las capacidades organizativas locales junto con la articulación global han hecho que se escuche la «voz propia» de los pueblos indígenas y la responsabilidad estatal. Los desafíos están en la voluntad del Gobierno nacional y su capacidad de desmantelamiento de procesos construidos; del mismo modo, las comunidades étnicas, aun reconociéndose sus tierras ancestrales, enfrentan escenarios de múltiples violencias legales e ilegales, por parte de actores armados, hacendados y empresas extractivas.
- b) *Trayectoria de movilización sociolegal ambiental*, siendo *Colombia el caso tipo*, en la que los derechos humanos han dado paso a formas legales de protección de bienes comunes y derechos de la naturaleza, participación y democracia ambiental, en contextos de difícil implementación, con baja capacidad estatal de proyección en el territorio, derivadas de las dinámicas de conflicto armado interno.
- c) *Trayectoria de institucionalización*, siendo *México el caso tipo*, con capacidades científico-técnicas en territorios que promueven la doble conservación y donde los desafíos de la trayectoria están asociados a las formas corporativas y clientelares dentro de las rígidas estructuras verticales características de las formas de organización socioestatal.

Una característica transversal de todos estos procesos ha sido el posicionamiento de las mujeres como cabezas visibles con liderazgo, que han ido ganando espacio y reconocimiento a lo largo de los tres ciclos de la movilización en todas y cada una de las diferentes trayectorias. Berta Cáceres en Honduras, Máxima Acuña en Perú, Sonia Guajajara en Brasil, Francia Marques en Colombia o Esperanza Martínez en Ecuador, son símbolos potentes de las luchas ambientales de nuestros tiempos. Pero ello, no solo desde las formas de acción colectiva local, sino también desde la construcción de instituciones nacionales e internacionales, como los casos de la dirección de SEMARNAT de Julia Carbajal en México o de Christiana Figueres y Patricia Espinosa como secretarías ejecutivas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Todas ellas han logrado convertirse en referentes de la acción climática global, derrumbando techos de cristal y convirtiéndose en una inspiración de nuevas formas de organización y acción colectiva. Pero, más allá de los casos particulares y su significación simbólica, es fundamental destacar el crecimiento exponencial de organizaciones de mujeres que, desde perspectivas ecofeministas, reivindican la defensa de sus territorios y territorialidades como formas de politización de conflictos socioambientales, apropiación de las ideas de los derechos humanos, así como configuración de nuevas formas de subjetivación y comprensión del propio cuerpo como «territorio soberano». Un ejemplo de ello fue la Primera Marcha de Mujeres Indígenas en Brasilia en agosto de 2019, organizada por la APIB⁴, y que logró reunir más de 100.000 mujeres que cantaron «*Territorio: nosso corpo, nosso espírito*».

La participación de las mujeres en el ambientalismo, en la defensa de los derechos humanos y en el activismo local, tanto de pueblos étnicos como de ciudadanas interesadas en preservar bienes comunes, ha dado paso a la creación de redes con crecimiento exponencial en América Latina. La visibilidad y liderazgo de las mujeres y el crecimiento de organizaciones ecofeministas en defensa del territorio está incidiendo, cada vez más, para que el diseño e implementación de políticas y programas de protección de áreas naturales y comunidades que las habitan contribuyan en la transformación de viejos patrones de exclusión y fomenten la equidad de género, siendo la interseccionalidad la herramienta de aplicación fundamental para el respeto de la diversidad en términos de derechos humanos.

La *trayectoria de contestación y acción colectiva de organizaciones étnicas* ha permitido durante las últimas décadas la consolidación y coordinación de sus orga-

4. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

nizaciones, con capacidades locales, articuladas a nivel global. Las comunidades organizadas han ganado experticia y conocimiento sobre las dinámicas institucionales, encontrando la propia voz para presentar ante públicos más amplios, nacionales y extranjeros, sus propuestas y exigencias. Las amplias movilizaciones de pueblos étnicos en Brasil durante los últimos años, en protesta frente al Gobierno de Jair Bolsonaro por la destrucción de la Amazonía al promover la frontera extractiva, ha sido la estrategia de resistencia y acción más consolidada y con una amplia resonancia internacional. Estas denuncias han llegado hasta la Corte Penal Internacional (CPI), donde el presidente Bolsonaro ha sido denunciado por su «política antiindígena», «genocidio» y «ecocidio»; asimismo, por primera vez, en la trayectoria global de defensa de derechos humanos, una denuncia es presentada por abogados que forman parte de los propios pueblos originarios demandantes (APIB, 2021; Gautheron, 2021;).

La trayectoria de contestación y acción colectiva de organizaciones étnicas ha permitido durante las últimas décadas la consolidación y coordinación de sus organizaciones, con capacidades locales, articuladas a nivel global. Las comunidades organizadas han ganado experticia y conocimiento, encontrando la propia voz para presentar ante públicos más amplios, nacionales y extranjeros, sus propuestas y exigencias.

Las organizaciones multilaterales de gobernanza ambiental global han alentado la formación de gran cantidad de organizaciones intermedias y el establecimiento de fondos para la captación de recursos. Pero, a diferencia de la estrategia anterior, la acción colectiva y de incidencia de organizaciones multilaterales en derechos humanos han privilegiado el fortalecimiento de las organizaciones

locales. Ello no ha estado exento de fricciones, ya que, al igual que en muchos procesos regionales alrededor del mundo, las organizaciones en reivindicación de derechos de los pueblos han criticado a la gobernanza ambiental global, su imposición de proyectos y agendas, como los derivados de mercados de carbono (Durand; Nygren; Vega-Leinert, 2019). Del mismo modo, otro de los frentes de disputa más extendidos es la densidad de organizaciones intermediarias, tanto en los niveles nacional como internacional, que compiten con las organizaciones locales –de base y comunitarias– en tres aspectos fundamentales: captación de fondos, efectividad de las intervenciones y continuidad de los procesos.

Pasar del reconocimiento nominal y simbólico a medidas concretas, en las que las comunidades locales sean ejecutoras directas de las políticas de conservación, implica transformar la visión de ayuda humanitaria para dar paso al fortalecimiento de capacidades de las comunidades locales, sin exotismos o visiones esencialistas, respetando las cosmovisiones particulares. En Ecuador y el Perú, los principales conflictos se derivan de la falta de titulación de tierras

de las comunidades indígenas como habitantes originarios de dichos territorios, guardianes de la conservación y cuidado de los bosques. Igualmente, incentivar estrategias de cogestión con modelos de mayor intervención comunitaria, como el proyecto Cuencas Sagradas de la Amazonía, que buscan proteger directa y permanentemente 30 millones de hectáreas de selvas, uniendo con corredores biológicos y ANP del Perú y Ecuador⁵.

Las audiencias públicas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de los últimos 20 años, son una evidencia del ensanchamiento de la acción colectiva y la creación de redes regionales, tanto de organizaciones étnicas como de amplios y diversos colectivos ciudadanos, ONG nacionales articuladas con organizaciones locales, que presentan sus casos de manera directa en todos los escenarios, demandando la responsabilidad estatal para la protección de sus derechos (Hincapié, 2018). Lamentablemente, a pesar de la intensa y ascendente movilización transnacional que denuncia la violencia sistemática contra defensores ambientales ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que ha emitido medidas sobre casos particulares tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana, las dinámicas de expropiación, despojo y destrucción de ecosistemas siguen aumentando, ante las tímidas y contradictorias respuestas estatales que en el Amazonas incluye territorios de nueve países (CIDH, 2019).

A nivel estatal, y como caso tipo de capacidades socioestatales con *trayectoria de movilización sociolegal ambiental*, Colombia destaca por el uso estratégico del activismo sociojurídico pro-derechos humanos para la activación de dispositivos institucionales de participación/contestación, a fin de presionar por una legislación protectora de ecosistemas estratégicos y por la defensa de bienes comunes específicos, como las ANP. La movilización socioambiental de amplios colectivos ha venido dando forma a líneas jurisprudenciales que avanzan en la reivindicación de derechos de la naturaleza. Y gracias a los mecanismos de exigibilidad y reclamación de derechos, especialmente con acciones de tutela, se han impulsado procesos que otorgan personalidad jurídica a varios ecosistemas estratégicos, como páramos, bosques, ríos y ciénagas (Hincapié, 2020b). Al establecer con claridad los vínculos entre derechos fundamentales de los seres humanos y los ecosistemas, que buscan ser protegidos o restaurados, se han promovido procesos de participación y democracia ambiental local, que garantizan la protección de bienes y servicios que la naturaleza provee y permiten el ejercicio de derechos básicos y esenciales para las presentes y futuras generaciones.

5. Para más información, véase: <https://cuencasagradas.org/>

A pesar de lo anterior, la implementación de fallos, políticas y acuerdos tienden a convertirse en procesos inacabados o inestables, difíciles de sostener en el tiempo, debido a las dinámicas del conflicto armado, especialmente en territorios periféricos donde justamente se encuentran los amplios territorios boscosos y «puntos calientes» de biodiversidad. A ello hay que sumar los conflictos históricos por la tenencia de la tierra, profundizados por el desplazamiento forzado interno de millones de personas en las últimas cuatro décadas, así como la presión de intereses económicos internacionales ligados a dinámicas extractivas agroindustriales, minero-energéticas y forestales.

De todos los países estudiados, México presenta una *trayectoria de mayor estabilidad institucional* en sus formas de organización de la política ambiental basada en áreas, así como en las formas de cooperación/negociación con las comunidades campesinas y ejidales, como actores centrales de los procesos de intervención en zonas forestales. En la trayectoria institucional mexicana destacan: el liderazgo y apoyo a la investigación científico-técnica a través de centros de investigación liderados por el CONACYT, así como universidades regionales en los procesos de conservación; una mayor apertura en la integración que alienta sistemas de productividad, así como las interdependencias entre instituciones para la conservación y el medio ambiente. En este país, la importante arquitectura institucional para la conservación de la naturaleza y la protección de recursos naturales ha logrado mantenerse formalmente, aunque con importantes recortes presupuestarios en los últimos sexenios. En ese sentido, el actual Gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) ha concentrado la dirección de recursos en su programa social bandera «Sembrando Vida». Este programa de transferencias condicionadas busca cumplir objetivos ambientales y sociales de combate a la pobreza en zonas rurales, y va dirigido especialmente a los estados del sur del país, con altas tasas de población indígena históricamente marginada y donde se concentran los bosques mesófilos del país. *Sembrando Vida* intenta, asimismo, convertirse en una estrategia de cooperación internacional con los países centroamericanos que conforman el Corredor Biológico Mesoamericano⁶, así como una alternativa a los esquemas punitivos tradicionales frente a la migración ilegal. Los resultados ambientales de este programa están aún por establecerse, y algunas críticas sobre su implementación han subrayado el carácter legitimador de grandes proyectos de infraestructura en la región (Sandoval, 2020). Sin embargo, conviene comparar las trayectorias de la intervención estatal con la región panamazónica en el actual contexto global

6. El Corredor Biológico Mesoamericano es una región que conecta áreas naturales de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y algunos estados del sur de México.

de la COVID-19, para establecer la importancia de este tipo de programas, no solo en términos ambientales sino también sociales y de bienestar en poblaciones tradicionalmente excluidas.

Con muy diferentes procesos de arraigo, las *capacidades socioestatales* producto de la acción colectiva promovieron procesos de transformación institucional en toda la región. Estas trayectorias son fundamentales en la medida que permiten comprender los basamentos que generan diversas oportunidades sociopolíticas para que arraigue la implementación de medidas, así como para su consolidación y fortalecimiento con vistas a acuerdos globales. Sin embargo, las fortalezas particulares en cada trayectoria se enfrentan a un mismo contexto global de alta presión por los bienes y servicios de la naturaleza, derivado de las dinámicas extractivas, necesarias para sostener la intensa transformación tecnológica, transición energética y metabolismo social especialmente

del Norte global. Además, en medio de la crisis económica derivada del COVID-19, junto con las implicaciones económicas a nivel internacional derivadas de la guerra en Ucrania, configuran un escenario que intensifica la presión por los recursos mineral-energéticos, lo que incentiva, aún más, el aumento de actores (legales e ilegales) en los ecosistemas boscosos y

selváticos objeto de protección. La consecuencia inmediata de todo lo anterior ha sido el incremento exponencial en las tasas de deforestación y minería ilegal que, sumado a la actuación de grandes empresas mineras, petroleras y agroindustriales, han causado graves violaciones de derechos humanos y medioambientales. Caso aparte es la estrategia de desmantelamiento frontal que ha implementado el Gobierno brasileño de Jair Bolsonaro, que ha otorgado concesiones para explotación de megaminería y proyectos agroindustriales en las regiones mejor conservadas del Amazonas en la frontera con Venezuela y Colombia.

En ese sentido, el entramado de la gobernanza global es contradictorio y precisa mayores acuerdos cooperativos. Por ejemplo, el Pacto Verde Europeo apuesta por mayores controles a las cadenas de suministros; sin embargo, el tratado UE-Mercosur crea fuertes incentivos al sector agroindustrial señalado por sus implicaciones en procesos de deforestación y graves violaciones de derechos humanos, sobre lo cual se ha pronunciado el presidente francés Emmanuel Macron (Gouvernement de la France, 2020; Sanahuja, 2021; Pérez, 2020). Pasa lo mismo con los compromisos asumidos en la COP26 de Glasgow (noviembre de 2021), así como en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que mide metas nacionales, pero

Pasar del reconocimiento nominal y simbólico a medidas concretas, en las que las comunidades locales sean ejecutoras directas de las políticas de conservación, implica transformar la visión de ayuda humanitaria para dar paso al fortalecimiento de capacidades de las comunidades locales, sin exotismos o visiones esencialistas, respetando las cosmovisiones particulares.

no registra lo que hacen empresas extractivas de capitales estatales de países como China en América Latina, las cuales terminan por externalizar el daño ambiental y el impacto que ocasionan en términos de derechos humanos.

Conclusión

Dentro del concierto internacional, América Latina se ha insertado, desde la colonia, como una gran proveedora de materias primas. Su riqueza minero-energética y gran biodiversidad cobran cada día mayor relevancia en medio de las disputas geopolíticas que hoy se dirimen en el mundo. En esta apuesta por garantizar condiciones de vida sostenibles y, a su vez, responder a las demandas de bienes y servicios necesarias para el funcionamiento de la vida diaria de la población mundial, los ecosistemas estratégicos y las poblaciones que allí residen se encuentran ante una enorme presión.

En este contexto, este artículo traza las trayectorias en la protección de áreas naturales protegidas (ANP) de la región, marcadas por procesos contradictorios donde convergen las acciones colectivas de diversos actores. En los últimos 50 años, dichos procesos han terminado por delimitar en áreas las fronteras internas de territorios selváticos y boscosos de América Latina, ricos en recursos naturales de todo tipo. En todos los casos, a pesar de las muy diversas formas de institucionalización en las formas de protección de áreas naturales, las comunidades locales, étnicas o campesinas son las que protegen en los hechos los ecosistemas estratégicos de las diversas formas de depredación por parte de actores legales (empresas minero-energéticas transnacionales, madereras, etc.) e ilegales (colonos, minería ilegal, organizaciones armadas en busca de rentas), y se encuentran expuestas a graves riesgos, así como a las consecuencias que representa para la salud el daño medioambiental de sus ecosistemas. Las dinámicas extractivas en las ANP están asociadas a cadenas de suministros globales y empresas transnacionales, que hacen perentoria en la gobernanza ambiental global la operación de mecanismos efectivos sobre *responsabilidad extraterritorial de estados y empresas*, que garanticen la implementación de medidas de salvaguarda ecosistémica y respeto por los derechos humanos.

Los lineamientos ambientales a través de acuerdos multilaterales sin carácter obligatorio, al igual que las delimitaciones de territorios para la conservación impuestos *desde arriba*, en correspondencia con las decisiones de gobernanza ambiental global, se han sobrepuesto a distintas territorialidades construidas *desde abajo* a lo largo del tiempo, lo que ha generado diversos tipos de conflictos por la apropiación, disposición y distribución de los bienes y servicios de la naturaleza.

A pesar de ello, se han construido capacidades socioestatales que operan en todos los sentidos, al promover la arquitectura institucional protectora de ecosistemas, legislación y jurisprudencia que declara el derecho a un medio ambiente sano, así como el reconocimiento de los derechos de los pueblos y el patrimonio biocultural. El repertorio de derechos humanos ha sido en toda la región la estrategia de movilización que ha permitido conectar las demandas de los pueblos y de la ciudadanía por un medio ambiente sostenible, con las instituciones estatales y supranacionales, tejiendo a su vez redes de acción colectiva en todos los niveles, desde el local hasta el transnacional.

En Brasil, Perú y Ecuador los principales actores han sido las comunidades étnicas en procesos de contestación y movilización en defensa de sus territorios, alejados por lo general de centros urbanos. En Colombia, además de comunidades indígenas, las dinámicas de protección de ecosistemas en las últimas décadas han sido encabezadas por movimientos ambientalistas, diversas formas de activismo local por áreas naturales urbanas y rurales y semirurales, con una activa movilización sociojurídica que ha llevado a legislación vanguardista en la protección de derechos de la naturaleza, empañada por los retos de implementación en escenarios de conflicto armado. En México, las dinámicas de institucionalización han creado vínculos más estables y una presencia estatal más arraigada en los territorios, que encuentra retos asociados a las dinámicas políticas con sus formas de operación tradicional, las cuales están teniendo transformaciones importantes durante el actual Gobierno, aún por evaluarse a fin de poder establecer sus impactos.

Garantizar la transición energética, que precisa altos niveles de suministros de materias primas, requiere una arquitectura institucional fuerte, coherente y unificada, que esté transversalmente regulada por parámetros de derechos humanos y medidas de control ambiental que dejen de ser un añadido cosmético de cumplimiento en algún punto de los acuerdos. Es preciso estudiar la transición urbana y protección de áreas a su interior, el entramado de regulaciones y su implementación, cadenas de suministros, áreas de extracción, actores intervinientes, medidas y procesos de gobernanzas globales traslapadas. Fuertes alianzas público-privadas pueden contribuir en los procesos de transición energética, garantizando que se protejan los ecosistemas estratégicos y sus procesos se rijan sobre normas de derechos humanos, promuevan la equidad de género para las mujeres y transformen viejas estructuras de exclusión.

Garantizar la transición energética, que precisa altos niveles de suministros de materias primas, requiere una arquitectura institucional fuerte, coherente y unificada, que esté transversalmente regulada por parámetros de derechos humanos y medidas de control ambiental que dejen de ser un añadido cosmético de cumplimiento en algún punto de los acuerdos.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (comp.). *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política*. Quito: Abya Yala, 2011.
- Alimonda, Hector; Toro Pérez, Catalina y Martín, Facundo (coords.). *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. México: CLACSO, 2017.
- Anaya, James. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú*. ONU, A/HRC/12/34/Add.8, (18 de agosto de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 1.10.2021] <https://undocs.org/sp/A/HRC/12/34/Add.8>
- APIB-Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil. *Dossier internacional de denuncias de los Pueblos Indígenas de Brasil 2021*. Brasilia: APIB, 2021.
- Bonfil, Guillermo (coord.). *Culturas populares y política cultural*. México: MNCP, SEP, 1982.
- Brassel, Frank; Herrera, Stalin y Laforge, Michel (eds.). *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE, 2008.
- Bray, David. *Mexico's Community Forest Enterprises. Success on the Commons and the Seeds of a Good Anthropocene*. Arizona: University of Arizona Press, 2020.
- Bray, David y Merino, Leticia. *La experiencia de las comunidades forestales mexicanas*. México: Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- Brysk, Alison. «Acting globally: Indian rights and international politics in Latin America». En: Van Cott, Donna (ed.). *Indigenous peoples and democracy in Latin America*. Nueva York: St. Martin's, 1994, p. 29-54.
- Brysk, Alison. *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Camacho-Bernal, Teresita y Trench, Tim. «De la "tierra para los pobres" a espacios de conservación y disputa: la Selva Lacandona y la Sierra Madre de Chiapas desde la perspectiva de la justicia ambiental». *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, vol. 17, n.º 2, (2019), p. 48-66.
- Casaldáliga, Pedro. *Uma Igreja da Amazonia em conflito com o latifundio e a marginalização social*. Carta Pastoral. Sao Feliz do Araguauiá, 1971.
- CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Comunidad Yanomami. Caso N° 7615. Resolución n.º 12/85*, 1985 (en línea) <https://www.cidh.oas.org/annualrep/84.85sp/brasil7615.htm>
- CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. Washington: OEA, 2019.

- CNBB-Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. *Igreja e problemas da terra*. 18 Assembleia da CNBB, 1980 (em línea) <https://pstrindade.files.wordpress.com/2015/01/cnbb-doc-17-igreja-e-problemas-da-terra.pdf>
- CNMH-Centro Nacional de Memória Histórica. *Basta Ya. Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH, 2014.
- CONABIO-Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. *Capital natural de México, vol. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*, México: CONABIO, 2008.
- CONABIO-Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. *Capital natural de México, vol. II: Estado de conservación y tendencias de cambio*. México: CONABIO, 2009.
- Cortés, Fernando. *¿Será posible abatir la pobreza en México?* México: CONACYT, COLMEX, Centro Tepoztlán, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2018.
- Crenshaw, Kimberlé. «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, n.º 1 (1989), p. 139-167.
- Crenshaw, Kimberlé. «Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color». *Stanford Law Review*, vol. 43, (1991) p. 1.241-1.299.
- Dourojeanni, Marc. *Áreas Naturales Protegidas del Perú: El Comienzo*. Lima: Universidad Nacional Guzmán y Valle, Editorial Grijley, 2018.
- Dourojeanni, Marc y Quiroga, Ricardo. *Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad. Evidencias de Brasil, Honduras y Perú*. Washington: BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, 2006.
- Durand, Leticia; Nygren, Anja y Vega-Leinert, Anne Cristina (coords.). *Naturaleza y Neoliberalismo en América Latina*. México: UNAM, CRIM, 2019.
- Elbers, Joerg (ed.). *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*. Quito: UICN, 2011.
- Falcón, Romana. «El surgimiento del agrarismo cardenista. Una revisión de las tesis populistas». *Historia mexicana*, vol. 27, n.º 3 (1978), p. 333-386.
- Ferrajoli, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho e della democracia*. Roma-Bari: Laterza, 2007.
- Fioretos, Orfeo; Falleti, Tulia y Sheingate, Adam. «Historical Institutionalism in Political Science». En: Orfeo Fioretos; Falleti, Tulia y Sheingate, Adam (eds.). *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p-3-28.
- Fraser, Nancy. *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder, 2008.

- Gautheron, Agnes. «Raoni’: La première fois que “Le Monde” l’a écrit». *Le Monde Diplomatique*, (29 de enero de 2021) (en línea) https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2021/01/29/raoni-la-premiere-fois-que-le-monde-l-a-ecrit_6068112_4500055.html
- Gilhodes, Pierre. *Las luchas agrarias en Colombia*. Bogotá: El Tigre de Papel, 1984.
- Greval, Inderpal y Kaplan, Caren. *Scattered Hegemonies: Postmodernity and transnational feminist practices*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.
- Gouvernement de la France. «Remise du rapport de la commission d’évaluation du projet d’accord UE Mercosur». *Communiqué* (18 de septiembre de 2020) (en línea) <https://www.gouvernement.fr/partage/11745-remise-du-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercotur>
- Gudynas, Eduardo. *Derechos de la Naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Lima: Cooperación, CLAES, PDTG, Red Peruana por una Globalización con Equidad, 2014.
- Guha, Ramachandra y Martínez-Alier, Joan. *Varieties of Environmentalism: Essays on North and South*. Londres: Earthscan, 1997.
- Guhl, Ernesto y Leyva, Pablo. *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, Foro Nacional Ambiental, 2015.
- Halffter, Gonzalo. «Las Reservas de la Biosfera: Conservación de la Naturaleza para el Hombre». *Acta Zoológica Mexicana*, vol. 5, (1984), p.4-48.
- Halffter, Gonzalo. «Conservación de la biodiversidad en el Siglo XXI». *Boletín Sociedad Entomológica Aragonesa*, n.º 31 (2002), p.1-17.
- Halffter, Gonzalo. «Reservas de la biosfera: problemas y oportunidades en México». *Acta Zoológica Mexicana*, vol. 27, n.º 1 (2011), p.177-189.
- Hincapié, Sandra. «Capacidades socio-estatales para la democracia local en contextos de violencia». *ERLACS*, n.º 103 (2017a), p.71-90.
- Hincapié, Sandra. «Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina». *Recerca, Revista de pensament i analisi*, n.º 21 (2017b), p. 37-61.
- Hincapié, Sandra. «Movilización sociolegal transnacional. Extractivismo y derechos humanos en América Latina». *América Latina Hoy*, vol. 80, (2018), p. 53-73.
- Hincapié, Sandra. «Activismo, Naturaleza y Diversidad. Derechos Humanos para la Nueva Tierra». En: Hincapié, Sandra y Verdugo, Teodoro (eds.). *Activismo, Medio Ambiente y Diversidad en América Latina*. Cuenca: Universidad de Cuenca, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, 2020a, p. 183-231.

- Hincapié, Sandra. «Movilización Socio-legal Ambiental y derechos humanos en Colombia». En: Hincapié, Sandra y Verdugo, Teodoro (eds.). *Activismo, Medio Ambiente y Diversidad en América Latina* Cuenca: Universidad de Cuenca, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, 2020b, p.77-108.
- Inchaústegui, Teresa. «La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones». *La Ventana*, n.º 10 (1999), p.84-123.
- IPCC-Panel Intergubernamental del Cambio Climático. *Climatic Change 2021. The physical science basis*. Suiza: IPCC, 2021.
- Kasburg, Carola y Gramkow, Marcia María (org.). *Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: Funai; PPTAL; GTZ, 1999.
- Keck, Margaret. «Environmental Advocacy Networks». En: Keck, Margaret y Sikkink, Kathrin. *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 121-164.
- Lara, Rommel; Pichilingue, Eduardo; Narváez, Roberto, Moreno, P., Sánchez, G., y Hernández, Patricio. *Plan de Manejo de Territorio Huaorani*. Quito: EcoCiencia, ONHAE, 2002.
- Leff, Enrique. *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI, 2009.
- Machado, Paulo. *Relacionamento do Estado com os povos indígena*. Brasília: CIMI, 1991.
- Martínez-Alier, Joan. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguaje de valoración*. Barcelona: Icaria, 2004.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.). *Advances in Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Merino, Leticia. «Comunidades forestales en México. Formas de vida, gobernanza y conservación». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 80, n.º 4 (2018), p. 909-940.
- Moghadam, Valentine. *Globalization and social movements: Islamism, feminism, and the global justice movement*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2009.
- Nussbaum, Martha. *Frontiers of justice: Disability, nationality, species membership*. Harvard: Harvard University Press, 2006.
- Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Ostrom, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Pérez, Alfons. *Pactos verdes en tiempos de pandemias. El futuro se disputa ahora*. Barcelona: Ecologistas en Acción, Observatori del Deute Globalització- Barcelona: Icaria editorial, 2021.

- Posey, Darrell. *Indigenous peoples and traditional resource rights: a basis for equitable relationships?* Oxford: Green College Centre for Environmental Policy and Understanding, 1995.
- Sanahuja, Jose Antonio. «Pacto Verde y “Doctrina Sinatra” ¿Por qué son importantes para América Latina?». *Nueva Sociedad*, n.º 291 (2021) (en línea) <https://nuso.org/articulo/pacto-verde-y-doctrina-sinatra/>
- Sandoval, Daniel. *Tren Maya, Sembrando Vida y Corredor Transístmico. Impactos en el valor de uso territorial de las comunidades indígenas y campesinas*. México: CECCAM, 2020.
- Sen, Amartya. *The idea of justice*. Harvard: Harvard University Press, 2009.
- Shepard, Gleen. H; Rummenhoeller, Klaus; Ohl-Schacherer, Julia y Yu, Douglas W. «Trouble in Paradise: Indigenous Populations, Anthropological policies, and Biodiversity Conservation in Manu National Park, Peru». *Journal of Sustainable Forestry*, vol. 29, n.º 2-4 (2010) p. 252-301.
- Solano, Pedro. *La esperanza es verde: áreas naturales protegidas en el Perú*. Lima: SPDA, 2005.
- Stavenhagen, Rodolfo. «Siete tesis equivocadas sobre América Latina». *Revista Política Externa Independiente*, año 1, n.º 1 (1965), p. 67-80.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. ONU, Misión México /CN.4/2004/80/Add.2, (23 de diciembre de 2003) (en línea) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4357.pdf>
- Stavenhagen, Rodolfo. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. ONU, A/HRC/4/32, febrero 2007, p.14.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Los pueblos originarios: el debate necesario*. Buenos Aires: CLACSO, 2010.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Pioneer on the Rights of Indigenous People*. Heidelberg, Dordrecht, Londres, Nueva York: Springer, El Colegio de México, 2013.
- Survival. *El nuevo colonialismo verde. El 30 % en 2030 (30x30) y las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN)*, (s./f.) (en línea) [Fecha de consulta: 31.08.2021] <https://assets.survivalinternational.org/documents/2002/soluciones-basadas-en-la-naturaleza-survival.pdf>
- Tarrow, Sidney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 2009.
- Tauli-Corpus, Victoria. *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. ONU, A/72/186, (21 de julio de 2017) (en línea) https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/03/A-72-186_Spanish.pdf

- Terborgh, John. *Requiem for Nature*. Washington: Island Press, 1999.
- Tilly, Charles y Wood, Lesley. *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes hasta Facebook*. Barcelona: Critica, 2010.
- Trench, Tim. «Exclusión y áreas naturales protegidas: la agenda pendiente de los poblados 'irregulares' en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (Chiapas)». En: García, Antonino (coord.). *Extractivismo y neo-extractivismo en el sur de México: Múltiples Miradas*. México: Universidad Autónoma Chapingo, 2017, p. 207-254.
- Varese, Stefano (coord.). *Pueblos indios, soberanía y globalismo*. Quito: AbyaYala, 1996.

**AHORA MISMO,
SEGURAMENTE
ESTÉS PENSANDO.**



**ENCANTADOS
DE RECONOCERTE.**

CLAVES

LA REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO
Y AGITACIÓN CULTURAL

A la venta en quioscos, librerías, Claves.kioskoymas.com
Suscripciones: 914 400 499 / suscripciones@prisarevistas.com

Mobilización legal transnacional: el caso del desastre minero en Mariana y río Doce en Brasil

Transnational legal mobilisation: the case of the Mariana and Doce River mining disaster in Brazil

Cristiana Losekann

Profesora de la Universidad Federal de Espírito Santo (Brasil). cristiana.losekann@ufes.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9043-6099>

Cómo citar este artículo: Losekann, Cristiana. «Mobilización legal transnacional: el caso del desastre minero en Mariana y río Doce en Brasil». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 47-72. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.47

Resumen: Este artículo analiza el proceso de internacionalización de la movilización legal en busca de reparación por el desastre minero ocurrido en 2015 en la ciudad de Mariana, en la cuenca del río Doce y en la costa de la región sureste de Brasil. Se quiere comprender la dinámica que produce la activación de diferentes escalas de justicia y los efectos que la internacionalización genera sobre el funcionamiento de las instituciones de justicia a nivel nacional. Al respecto, se observan dos patrones distintos de internacionalización: a) a través de las tradicionales redes de defensa de derechos humanos y b) uno nuevo, promovido por una oficina internacional especializada en la «financiación alternativa de litigios» (ALF, por sus siglas del inglés), que moviliza argumentos de derecho ambiental y legislación transnacional. Se examinan las características y los efectos de estos dos patrones en las dinámicas de movilización legal y en las instituciones nacionales.

Palabras clave: Brasil, minería, desastre natural, movilización legal transnacional, dinámica multiescalar, medio ambiente

Abstract: This paper analyses the process of internationalising the legal mobilisation that sought reparations for the mining disaster that took place in 2015 in the city of Mariana, the Doce River basin and on Brazil's southeastern coastline. It seeks to understand the dynamics produced by activating different levels of justice and the effects of internationalisation on the functioning of justice institutions at national level. Two separate patterns of internationalisation are noted: a) via the traditional human rights defence networks; and b) a new one, promoted by an international office specialised in "alternative litigation financing" (ALF), which employs arguments from environmental law and transnational legislation. The characteristics of these two patterns are examined along with their effects on the dynamics of legal mobilisation and national institutions.

Key words: Brazil, mining, natural disaster, transnational legal mobilisation, multi-scalar dynamics, environment

Este artículo analiza el proceso de internacionalización de la movilización legal en busca de reparación a partir de la experiencia del desastre minero ocurrido en 2015 en la ciudad de Mariana, en la cuenca del río Doce y en la costa de la región sureste de Brasil. Se quiere comprender la dinámica que produce la activación de diferentes escalas de justicia y los efectos que la internacionalización genera sobre el funcionamiento de las instituciones de justicia a nivel nacional. Al respecto, se observan dos patrones distintos de internacionalización: uno a través de las tradicionales redes de defensa de derechos humanos y el otro, nuevo, promovido por una oficina internacional especializada en la «financiación alternativa de litigios» (ALF¹, por sus siglas en inglés), que moviliza argumentos de derecho ambiental y legislación transnacional. Se examinan las características y los efectos que esos dos patrones producen en las dinámicas de movilización legal

En la activación de diferentes escalas de justicia en busca de reparación por daños ambientales, se observan dos patrones distintos de internacionalización: a) a través de las tradicionales redes de defensa de derechos humanos y b) promovido por una oficina internacional especializada en la «financiación alternativa de litigios» (ALF).

y en las instituciones nacionales, con el principal objetivo de comprender las acciones de los distintos actores intervinientes en múltiples escalas, así como sus efectos en el ámbito local. El caso analizado involucra, en concreto, a tres de las mineras más grandes del mundo: las brasileñas Vale y Samarco, y la anglo-australiana BHP Billiton.

El trabajo se realizó a partir de seis años de investigación (desde 2015), siguiendo el caso mediante una etnografía de las interacciones entre instituciones del sistema de justicia y las movilizaciones sociales que lucharon por la reparación de las consecuencias de esta catástrofe. Se llevó a cabo un trabajo de campo que implicó la realización de más de 30 entrevistas con actores del sistema de justicia y profesionales del derecho, incluidos abogados de despachos comerciales y otros militantes. Además, se efectuaron observaciones a partir de varias reuniones, audiencias y diversos encuentros públicos en los que se discutieron los procedimientos judiciales y de negociación para la reparación de los derechos de las personas afectadas. Una fuente fundamental para esta investigación fue la base de datos de las acciones judiciales y los acuerdos alcanzados entre las partes².

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se describe el caso de estudio, presentando sus características generales y los principales aspectos

1. *Alternative Litigation Funding* (ALF).

2. Véase el sitio web creado para esta investigación: <http://organon.ufes.br>

tos que marcan la trayectoria de la movilización legal, desde 2015 hasta 2021; en segundo lugar, se ofrece una breve discusión a partir de otros casos similares a fin de introducir las cuestiones teórico-analíticas centrales del artículo; y, en tercer lugar, se entra de lleno al caso de estudio con el análisis de dos vías principales de movilización legal transnacional a partir de: la propuesta y adaptación del campo de acción colectiva por los derechos humanos (López e Hincapié, 2015); el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: la financiación alternativa de litigios y, por último, los efectos de la movilización legal transnacional. Por último, se ofrecen unas conclusiones.

Hacia la reparación del desastre minero en Mariana y en el río Doce

El derrumbe en 2015 de la represa de Fundão, propiedad de la empresa Samarco Minería, en la ciudad de Mariana, estado de Minas Gerais (Brasil), que contenía residuos mineros tóxicos, mató a 19 personas y alcanzó a la cuenca del río Doce, llegando hasta su desembocadura y entrando en el océano Atlántico. Los daños del desastre afectaron a miles de personas a lo largo del trayecto de lodo de relave de la represa, lo que tuvo gran repercusión mundial, llegando a ser considerado el desastre minero más importante del mundo, si se tiene en cuenta el volumen de relaves que fueron dispersados. Asimismo, a la notoriedad del caso contribuyó el hecho de que la empresa anglo-australiana BHP Billiton fuera, junto con Vale, una de las que controlan Samarco. En el ámbito nacional, la reparación del desastre ha sido objeto de varias acciones judiciales y acuerdos, los cuales han involucrado diferentes niveles y tipos de instituciones de la justicia brasileña. Según el seguimiento llevado a cabo por el Consejo Nacional de Justicia de Brasil, en la actualidad hay 85.756 acciones judiciales activas por este caso (62.155 procesos activos, 22.572 procesos de baja y 1.227 otros casos), de las que 124 son acciones colectivas³. En comparación con otros casos, este es quizás el que tiene mayor número de acciones judiciales activadas de la historia brasileña, sobre todo colectivas. La judicialización fue la primera y principal medida adoptada para buscar la reparación.

3. Véase: https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shOBSPrincipal&select=LB513,Mariana [Fecha de consulta: 02.09.2021].

El primer gran acuerdo alcanzado –conocido por sus siglas TTAC (Término de Transacción y Ajuste de Conducta)– se logró en 2016 entre las empresas y los gobiernos involucrados, sin el apoyo de instituciones de justicia, y ha causado mucha insatisfacción ya desde su inicio. Con él se creó una institución llamada Fundación Renova, administrada por las tres empresas mineras que causaron el desastre. Designada responsable de la elaboración de estudios de diagnóstico de los daños causados por la rotura de la represa, esta fundación también es la encargada de la elaboración de medidas de reparación, actuando directamente con las comunidades e individuos afectados, los cuales utilizan la siguiente expresión para definirla: «pusieron al zorro a cargo del gallinero». La actuación de esta fundación también se puede evaluar por el número de procesos judiciales presentados en su contra, al menos 573 casos.

El derrumbe en 2015 de la represa de Fundão, propiedad de la empresa Samarco Minería, en la ciudad de Mariana, estado de Minas Gerais (Brasil), que contenía residuos mineros tóxicos, mató a 19 personas y alcanzó a la cuenca del río Doce, llegando hasta su desembocadura y entrando en el océano Atlántico.

Además, los informes de auditoría realizadas por empresas independientes indican que la mayoría de los compromisos de reparación asumidos por dicha fundación no fueron cumplidos⁴.

En este proceso de búsqueda de reparación surgieron, por otro lado, iniciativas de movimientos sociales y diversas formas de organización

social de los afectados o de apoyo a estos. El camino preferente que se buscó para atender las reivindicaciones fue lograr el apoyo de las instituciones de justicia, en contrapeso al acuerdo firmado por los gobiernos. De esta forma, se creó otra vía de negociaciones para la reparación entre empresas e instituciones de justicia. Sin embargo, a pesar de que se han conseguido otros varios acuerdos importantes, ninguno de ellos se ha cumplido en su totalidad, y las disputas continúan, con la actual participación del Supremo Tribunal Federal (STF) de Brasil. A partir de aquí, los acuerdos se fueron sucediendo a partir de adaptaciones de los previamente existentes.

Respecto al segundo gran acuerdo alcanzado, en 2017, denominado Término de Ajuste Preliminar (TAP), la principal crítica fue la ausencia de instrumentos amplios de diagnóstico ambiental y socioeconómico del desastre reali-

4. Existen muchos informes técnicos que hacen, sobre diferentes aspectos, esta afirmación. Se pueden encontrar todos en la siguiente página web: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios/ramboll> [Fecha de consulta: 10.01.2022].

zados por entidades independientes de las empresas. Por lo tanto, el Ministerio Público Federal (MPF) decidió en 2017 contratar a dos empresas (Lactec e Integratio) para la elaboración de diagnósticos y otra (Ramboll) para la realización de auditorías de las acciones de la Fundación Renova. Esta propuesta también fue criticada por determinados sectores del MPF, comunidades afectadas, movimientos sociales y expertos, principalmente por la falta de participación de las personas afectadas y por la inclusión de la empresa Integratio, que tiene un historial de ejecución de actividades para empresas mineras. Finalmente, el acuerdo se firmó sin la inclusión de esta empresa y, así, se inició el proceso de elaboración de una propuesta que se convertiría en el tercer gran acuerdo del caso.

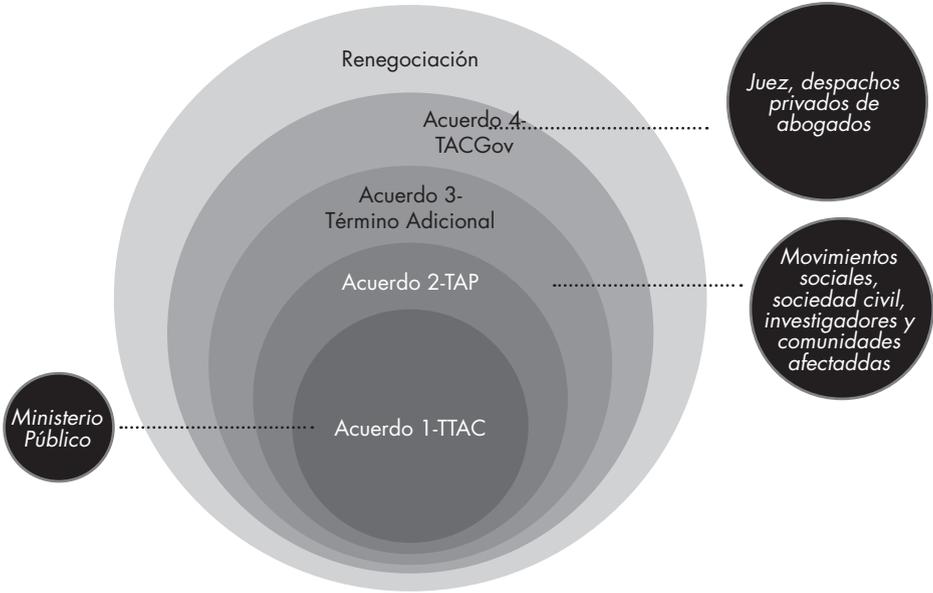
En aquel momento, se elaboró un Término Adicional al TAP, el tercer acuerdo, que agregaba una propuesta para la participación de los afectados en el diagnóstico y la construcción de soluciones para la reparación. Fue el acuerdo más cercano a las expectativas de los afectados, en el que se insertaron conceptos y principios sustentados en discusiones de tratados internacionales como el concepto de centralidad del sufrimiento de la víctima (Trindade, 2003; Roland *et al.*, 2018). Asimismo, formalizaba una solicitud de las comunidades afectadas que consistía en brindar asesorías técnicas, elegidas por ellas, para actuar en apoyo a sus demandas más directas y puntuales. Esta forma organizativa tendría la capilaridad para acompañar la vida cotidiana de las comunidades y ayudarles a resolver los sufrimientos vividos a raíz del desastre.

Sin embargo, este término adicional pronto se transformó en otro acuerdo, el cuarto, que tenía por objetivo «unificar» las rutas de las acciones de reparación construidas en el primer y segundo acuerdos. Así, surgió la propuesta del tercer gran acuerdo denominado TACGov (Término de Ajuste de Conducta de Gobernanza), que prometía solucionar el problema de la ausencia de participación de las personas afectadas, a través tanto de asesorías técnicas como de un sistema de representación de los afectados en la estructura de la Fundación Renova. No obstante, ese acuerdo nunca llegó a concretarse. Esta vez la actuación del juez del caso fue determinante al no considerar los aspectos ya definidos en el tercer acuerdo e iniciar una serie de diálogos con despachos privados de abogados que exigían indemnizaciones a nombre de colectivos específicos de afectados. Fue a causa de estas relaciones establecidas entre el juez y los abogados que el MPF decidió intervenir con un mandato de seguridad y con una acusación de sospecha contra el juez del caso, ya que entendió que el juez había aconsejado a las empresas y los abogados, violando con ello su deber de imparcialidad. Posteriormente, la jueza de una instancia judicial superior –el Tribunal Regional Federal da 1ª

Região (TRF1)– rechazó todas las solicitudes del MPF y el juez no solo pudo continuar en el proceso, sino que también emitió varias decisiones creando un modelo propio de indemnizaciones.

De esta manera, con una serie de grandes acuerdos incumplidos, con pequeños acuerdos concretados entre comunidades específicas y las empresas, con decisiones judiciales que establecían criterios ad hoc para indemnizaciones y con varios años de existencia de la Fundación Renova, se creó una compleja arquitectura de reparación en la que no se pudo establecer un patrón claro de daños y compensaciones realizadas. Además, las propias instituciones de justicia involucradas entraron en una situación de difícil solución; una situación de cierta fricción y conflictos entre instituciones que llevó a la entrada en escena de nuevos actores: el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y el STF, última instancia de justicia en Brasil. El objetivo era establecer una renegociación, es decir, rehacer un acuerdo entre todos estos actores que no se entendían.

Figura 1. Progresión de acuerdos y acciones con influencia crítica



Fuente: Elaboración propia.

Otras rutas internacionales de demandas por desastres o grandes infraestructuras

Son varios los caminos de movilización internacionalizada por el derecho a la reparación de las personas afectadas por impactos ambientales. En general, el camino más común ha sido la vía de los derechos humanos, pero también el reconocimiento de daños ambientales, materiales e incluso culturales irreparables ha sido objeto de demanda, especialmente en las últimas décadas en países latinoamericanos, donde el extractivismo a gran escala expande cada vez más los daños y afecta a más personas.

En este sentido, uno de los casos más conocidos es el del litigio de pueblos indígenas de Ecuador contra la empresa petrolera Chevron. El caso se inició a raíz de la exploración, en la década de 1960, de petróleo en la Amazonía ecuatoriana, específicamente en las provincias de Orellana y Sucumbíos, por la empresa que entonces se llamaba Texaco. La estimación es que «450.000 hectáreas de floresta fueron destruidas, 60.000 millones de litros de aguas tóxicas fueron arrojados a los ríos, 880 fosas de residuos de hidrocarburos y 6,65 millones de metros cúbicos de gas natural se quemaron a cielo abierto» (Brega *et al.*, 2018: 4). A partir de la observación de los daños, de la formación de redes de movilización y de la amplia articulación transnacional, se constituyó un amplio proceso de litigio hasta que, en 1993, «treinta mil ecuatorianos, incluidos indígenas y nativos directa o indirectamente afectados, interpusieron una acción judicial en Estados Unidos, país sede de Texaco, solicitando la responsabilización de la compañía e indemnización por el crimen ambiental cometido» (ibídem: 5). Este es un caso complejo que, en cierto modo, todavía continúa, ya que, después de pérdidas y logros en diferentes tribunales, los indígenas aún siguen luchando para que países en donde Chevron tiene propiedades reconozcan la deuda de la empresa con las comunidades. La complejidad también reside en los repertorios de acción colectiva y en las redes construidas, ya que, mucho más allá de las formas tradicionales de movilización de los derechos humanos, los indígenas han buscado movilizar otros encuadramientos de derechos e incluso han activado grandes despachos de abogados corporativos, entendiendo que esa sería la única posibilidad de lograr llegar efectivamente a las indemnizaciones a las que tienen derecho.

Entre los casos de internacionalización de las movilizaciones contra grandes infraestructuras y empresas, el más notorio en la historia de Brasil ha sido, sin duda, el caso de la usina hidroeléctrica de Belo Monte. Ubicada en buena parte en territorio indígena y en una de las más grandes reservas de agua dulce del planeta, en la cuenca del río Xingu, la monumental obra era la principal infraestructura del Plan de Aceleración del Desarrollo (PAC), iniciada en el año 2002

con el Gobierno del Partido de los Trabajadores (PT). Este emprendimiento generó grandes conflictos, desde el proceso de licenciamiento ambiental hasta su construcción, y los principales afectados han sido las numerosas comunidades tradicionales –indígenas y ribereñas– que viven en la región. El caso siguió el camino clásico de otros procesos de acción colectiva contra grandes infraestructuras: construyéndose redes entre comunidades locales, formándose aglomerados y campañas en torno a la cuestión –como el movimiento Xingu Vivo–, movilizándose a diferentes actores en torno al tema y ganando gran notoriedad internacional, llegando incluso a implicar a actores de Hollywood⁵.

Paralelamente, se movilizaron de diferentes maneras todas las instancias judiciales nacionales, con innumerables acciones judiciales, estrategias diversificadas y respuestas que llegaron al límite del uso de un instrumento llamado «suspensión de seguridad»⁶. Con los recursos judiciales agotados internamente, la red de actores movilizándose internacionalmente –con experiencia consolidada en la defensa de los derechos humanos– construyó el caso para ser llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Fleury y Almeida, 2013). En abril de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁷ otorgó una medida cautelar que había sido propuesta contra el Gobierno brasileño a causa de la obra de Belo Monte, en aquel momento en la fase de licencia ambiental. El documento pedía la suspensión inmediata de la concesión de licencia y la paralización de la empresa (Santos *et al.*, 2012: 223). La movilización fue un gran esfuerzo de articulación de la sociedad civil, los movimientos sociales y las comunidades locales, con el apoyo de determinados sectores del Ministerio Público Federal y de la Defensoría Pública de la Unión (DPU).

En entrevistas realizadas para otras investigaciones sobre el tema de las estrategias de acción colectiva en la lucha contra el avance del megextractivismo minero en América Latina (Losekann, 2016), este caso es citado diversas veces

-
5. El actor Leonardo DiCaprio participó en el movimiento Gota D'Água que articuló a artistas contra la construcción de Belo Monte en 2011 y se manifestó públicamente contra esta infraestructura muchas veces.
 6. Con este instrumento el Poder Ejecutivo puede anular una decisión judicial en nombre de algo que atente contra el interés público, lo que fue utilizado en el caso de la hidroeléctrica de Belo Monte.
 7. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) creado para promover la observancia y defensa de los derechos humanos y para servir como órgano consultivo de la organización en esta materia. La Corte IDH, por su parte, es una institución judicial autónoma, órgano de control de la OEA que la creó y establece su estructura y funciones. La Corte IDH está compuesta por siete jueces nacionales de los estados miembros de la OEA, elegidos por períodos de seis años. Solo la CIDH o los estados miembros pueden presentar demandas ante la Corte IDH.

como un gran fracaso para los militantes que actuaron en él en su momento, ya que el Gobierno brasileño no cumplió con la recomendación de paralizar las obras, lo que provocó una gran tensión en el sector de la izquierda, entre los defensores de los derechos humanos y la base social del Gobierno del PT. Así, el caso también vislumbraría el final de un ciclo de avances en derechos humanos en vista del modelo explicativo *boomerang*espiral (Keck y Sikkink, 1998), ya que el Estado brasileño ya no estaría dispuesto a absorber avances a partir de las presiones internas estimuladas desde fuera (Risse *et al.*, 2013). En este sentido, como en el caso del desastre de minería en el valle del río Doce, las ONG jugaron un papel importante en el proceso de internacionalización a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Aunque las ONG han jugado un papel crucial en este proceso, el caso que aquí analizamos presenta variaciones importantes, con la inclusión de nuevos actores y vías alternativas de litigio transnacional que permiten la movilización legal más allá del encuadramiento de los derechos humanos.

Dos vías principales de movilización legal transnacional

Estrategias multiescalares de movilización legal y el encuadramiento de derechos humanos

El despegue de un conflicto socioambiental a escala internacional ocurre cuando se produce la articulación de lo que Hincapié (2018: 54) llama la «capacidad multidimensional de los derechos humanos». Los derechos humanos son articulados desde un punto de vista discursivo, institucional y estratégico, como forma de provocar aberturas institucionales y no dejar que los problemas terminen silenciados. En este sentido, una demanda derivada de un daño socioambiental tiene una materialidad multivariada e inespecífica inicial que se podría identificar, por ejemplo, con la contaminación de aguas y peces, la explotación de recursos naturales, etc. Con el tiempo, la falta de un tratamiento adecuado para cada una de estas demandas puede transformarse en algo diferente que, a veces, ya no se puede mitigar, sino solo compensar. En este punto, el tiempo de espera y los desgastes institucionales y burocráticos ya son enormes, por lo tanto, se les suman otros daños que aquí llamamos fatiga institucional. Así, la estrategia de llevar demandas nacionales a instancias internacionales surge como un *respiro*, como una nueva posibilidad para volver a creer en la acción colectiva.

Esta estrategia de buscar la obtención de ganancias internas ejerciendo presión sobre las empresas y los gobiernos forma parte de repertorios utilizados por diversos movimientos que actúan en cuestiones ambientales. Tradicionalmente, ha sido una estrategia muy utilizada por movilizaciones de afectados por infraestructuras extractivas en América Latina en las últimas décadas (Losekann, 2016; Hincapié, 2018), surgidas en un contexto de crecimiento del extractivismo minero en la región, de liberalización de los marcos legales del sector y del consecuente recrudecimiento de los conflictos mineros (Milanez y Losekann, 2016).

Stuart Kirsch (2014), al estudiar el caso de la mina OK Tedi en Papúa Nueva Guinea –también considerada la causante de un desastre al contaminar el río de la región con relaves mineros–, llamó a las estrategias políticas para enfrentar la mina como «políticas del espacio». Una forma de acción que usa como estrategia la conexión entre múltiples actores locales, formando «redes que conectaron individuos, comunidades, ONG, técnicos, abogados, etc.» (ibídem: 188). El autor sugiere que tales políticas son especialmente efectivas porque se relacionan con un oponente que involucra a las corporaciones transnacionales, vulnerables a las presiones del mercado internacional. Sin embargo, también observa los límites de estas políticas, señalando la necesidad de que las redes de contestación se formen en términos temporales y no solo espaciales (él las llama «políticas del tiempo»). En este sentido, el enfoque principal no debería estar solo en emprendimientos en los que ya se hayan causado daños, sino en el intento de influir en nuevos proyectos mineros que puedan generarlos en el futuro.

La movilización legal concebida por McCann (2006a) como la conducción de reivindicaciones de acción colectiva para el campo jurídico es, en nuestro caso de estudio, una realidad desde el inicio, teniendo en cuenta que incluso otros autores involucrados, tales como gobiernos, intentaron judicializar de inmediato la cuestión, convirtiéndose en el ámbito prioritario para la discusión de la reparación. En este caso, se identifican dos vías principales de movilización legal transnacional: una vía tradicional que movilizó a la CIDH y otra, poco común, caracterizada por la actuación de un despacho internacional que movilizó la «financiación alternativa de litigios» (ALF). En lo que se refiere al accionamiento de la Corte IDH, existe una vasta literatura que teoriza y analiza los actores colectivos en derechos humanos. Al respecto, la propuesta analítica de López e Hincapié (2015) es prometedora, ya que permite comprender las dinámicas y los cambios coyunturales que ocurren en el tiempo en un patrón que se da por la interacción entre lógicas institucionales y habilidades de movilización. La interacción entre estas dos dimensiones –que, a su vez, involucran internamente reglas, oportunidades y repertorios; además de recursos y encuadramientos– produciría un modelo capaz de explicar el campo de acción colectiva para la defensa de los derechos humanos. Veamos cómo tal esquema analítico nos ayuda a comprender el patrón de internacionalización en cuestión.

Una larga trayectoria para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Con la amplia visibilidad del caso del desastre minero en Mariana y el río Doce en los medios de comunicación internacionales, surgieron varias iniciativas para dar a conocer las dificultades enfrentadas por las víctimas para acceder a la justa reparación en Brasil. Varias ONG de derechos humanos comenzaron a seguir la situación, especialmente Conectas y Justiça Global. Para diciembre de 2015, estaba prevista una visita a Brasil del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al-Hussein. Sabiendo esto, una serie de organizaciones de la sociedad civil se articularon para conseguir una reunión con este alto representante. Entre los diversos temas que se trataron, se incluyó la cuestión del río Doce. En ese momento, se entregó al Alto Comisionado un documento denunciando violaciones de derechos humanos, iniciándose así la internacionalización de la lucha.

Poco después, entre el 7 y el 16 de diciembre de ese año, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos viajó a Brasil y, durante la visita, pudo escuchar testimonios de comunidades que habían sido afectadas por actividades de empresas. Sin embargo, como la agenda de este Grupo estaba cerrada antes de que ocurriera el desastre que nos ocupa y se centraba en los temas de la construcción de la represa de Belo Monte y los proyectos de construcción relacionados con los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, este tema no se abordó. El caso de la ruptura de la represa de Fundão en Mariana solo salió a la luz a partir de la presión articulada por las ONG Conectas y Justiça Global que llevaron a cabo otra petición. Con eso, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas agregó a su agenda un encuentro en Belo Horizonte y en Mariana en diciembre de 2015, dando voz a los afectados por el delito de la empresa minera Samarco. Tras la visita oficial del Grupo de Trabajo, se publicó un informe que fue presentado en la 32ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en Ginebra.

Más adelante, las ONG realizaron una solicitud a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para participar en la audiencia de la CIDH, que se realizaría en Washington en abril de 2016. Aunque la solicitud fue denegada, pues la OEA entendió que había muy poco tiempo y la agenda estaba cerrada, se decidió realizar un evento paralelo para presionar, no solamente a los responsables de la violación de los derechos humanos, sino también a los miembros de la propia comisión. El relator sobre desechos tóxicos de la OEA escuchó a un integrante de la articulación de actores que luchan por los afectados del desastre en Mariana y río Doce, quien le entregó todo el material de denuncia. Esto fue sumamente importante, ya que tuvo repercusiones para otros miembros de la OEA. A partir de ahí, se hizo otra solicitud a la OEA y la articulación de actores fue invitada a participar en la audiencia de la CIDH de la OEA que se llevaría a cabo el 8 de junio de 2016 en Santiago de Chile. Allí, en

la audiencia de Santiago, pudieron establecer contacto con Human Rights Watch y con diversas ONG internacionales de derechos humanos y mostrar la perspectiva de los afectados. El informe presentado obtuvo gran repercusión internacional y llegó a algunas de las redes e institutos de monitoreo de la minería en el mundo, como es el caso de la estadounidense Bowker Associates Science & Research In The Public Interest. Junto con 19 entidades de la sociedad civil, asistió a esta audiencia una representante de los afectados, esta vez una joven nacida y criada en la comunidad de Regencia, hija y nieta de pescadores, quien habló de las vivencias y las violencias a las que su comunidad estuvo y sigue estando sometida desde la llegada del *lodo* a su región. Este hecho, según los integrantes del Foro em Defesa de lo Rio Doce que propiciaron esta participación, fue el principal factor que sirvió para presionar al Gobierno brasileño y, de esta manera, lograr la suspensión de la aprobación del primer acuerdo, aunque este, aún sin la aprobación judicial, fue ejecutado por las partes.

Con el paso del tiempo, la inserción internacional ha tenido altibajos. En los territorios afectados, los años posteriores al desastre se caracterizaron por luchas locales y nacionales para lograr el apoyo de importantes instituciones nacionales como el Ministerio Público y la Defensoría Pública y para, junto a ellas, incidir en el proceso de negociación de la reparación. No fue hasta más tarde, en 2019, cuando las ONG de derechos humanos, en especial Justicia Global, construyeron la denuncia contra el Estado brasileño en la CIDH a partir del incumplimiento de los acuerdos de reparación y de la intervención de un único juez que ha venido actuando contrariamente a las instituciones que defienden a los afectados y lo que entienden los movimientos sociales como la reparación justa. Las organizaciones que firman la denuncia antes mencionada son de dos tipos: ONG y grupos universitarios. Respecto a las ONG, encontramos a Justicia Global, FIAN Brasil y el Movimiento de los Afectos por Represas (MAB, por sus siglas en portugués); y, representando a los grupos universitarios, al Núcleo de Derechos Humanos de la Universidad Federal de Ouro Preto, al Grupo de Estudios e Investigaciones Socioambientales de la misma universidad (GEPSA, por sus siglas en portugués) y al Centro de Derechos Humanos y Empresas vinculado a la Universidad Federal de Juiz de Fora (Homa). A continuación, se exponen sus principales quejas y argumentos: «el derecho de participación y acceso a la información, el derecho a las garantías judiciales, el derecho a la salud, el derecho a la propiedad, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de los niños y niñas y de las mujeres, el derecho a la libertad de asociación, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la integridad física y el mismo derecho a la vida, entre otros. En el ámbito empresarial, como bien ilustran los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, estos derechos son vulnerados sistemáticamente por varios motivos, entre estos, por la falta de conocimiento de legislación y de sistemas de control sobre empresas por parte del Estado; por la falta de políticas empresariales y sistemas de gestión de las

empresas para establecer, controlar y asegurar que en el accionar empresarial no se cometan acciones que resultan en la vulneración y violación de los derechos humanos, y porque los sistemas de acceso a la justicia, a nivel nacional e internacional, no brindan actualmente canales efectivos para hacer cumplir los derechos humanos cuando se trata de acciones empresariales, y para remediar las situaciones donde las violaciones ya han ocurrido» (AIDA *et al.*, 2016).

La descripción tan detallada de este camino hacia la CIDH tiene por objetivo resaltar las relaciones y vínculos que se deben construir para la transnacionalización de la movilización legal. Hay diversos actores que actúan en diferentes escalas y se enfrentan a múltiples limitaciones. Uno de los mayores desafíos es la inserción internacional de las propias personas afectadas, quienes se encuentran en el otro extremo, enfrentándose a los sufrimientos derivados del desastre y sin la formación y estatus necesarios para el tránsito internacional (idioma, burocracia, dinero, etc.). Sin embargo, aunque para lograr el apoyo de las autoridades internacionales competentes su presencia es necesaria, las ONG continúan siendo los actores tradicionales en los procesos de defensa de los derechos humanos, por lo que no es arriesgado afirmar que sin ellas la mayoría de las demandas no podría sostenerse por mucho tiempo a escala internacional. Estos actores muestran un cambio en la construcción de redes y alianzas en este campo, especialmente considerando los estudios precursores de Keck y Sikkink (1998), que establecieron un vínculo entre las grandes ONG y las comunidades afectadas en los territorios. Existe un amplio debate sobre las repercusiones de la actuación de este tipo de actores, como discuten López y Hincapié (2015), señalando el papel central de las ONG no solo como intermediarias entre lo nacional y lo internacional en reivindicaciones de derechos humanos, sino como parte de un «campo de las organizaciones defensoras de derechos humanos» (*ibídem*: 27).

Nótese que, en este caso, además de las ONG, hay una importante presencia de grupos universitarios en el ámbito del derecho, los cuales aportan otros dos elementos: a) el conocimiento especializado-técnico en el área del derecho internacional y de la arquitectura jurídica nacional, y b) la posibilidad de la inclusión del sujeto afectado, avalada por el amplio desarrollo en las últimas décadas en el país de las actividades de extensión universitaria, caracterizadas por la construcción del conocimiento fuera de la universidad, junto con las comunidades⁸. Estos dos aspectos

8. Si bien la actuación de los grupos universitarios no es una observación tan recurrente como la actuación de las ONG, por las razones mencionadas por Engelmann (2006: 134), no se puede decir que se trate precisamente de un fenómeno nuevo o inusual. De hecho, el tránsito entre campos de conocimiento y la conversión de capital humano entre diferentes espacios de acción de actores progresistas se observan ampliamente en la literatura.

pueden entenderse, respectivamente, como «recursos jurídicos e informacionales» en los términos propuestos por López y Hincapié (ibídem). La inclusión del sujeto afectado está asimismo garantizada con la participación de los movimientos sociales, en este caso del Movimiento de Afectados por Represas (MAB), activo en los territorios junto con los afectados. De esta forma, la articulación organizacional en cuestión garantiza respuestas a distintas dimensiones del problema y responde, en cierto modo, a las críticas al modelo de actuación de las ONG por actuar de forma lejana a los sujetos beneficiarios e imponer estándares internacionales de actuación (Dezalay, 2003).

¿Financiación alternativa de litigios (ALF) como estrategia multiescalar de movilización del derecho?

Otra vía de internacionalización del caso que está teniendo gran repercusión es la demanda interpuesta en el Reino Unido en nombre de los afectados por el desastre minero en Mariana y el río Doce: más de 200.000 individuos, 25 municipios brasileños, 530 empresas, una arquidiócesis católica y miembros de la comunidad indígena Krenak, exigiendo alrededor de 5.000 millones de libras contra una de las demandadas, BHP Billiton. El despacho de abogados que inició la acción fue PGMBM (anteriormente SPG Law), uno de varios despachos ingleses que estaban interesados en litigar el caso. Bajo la consigna «Cambiando el mundo, un caso a la vez», el despacho se define como «una asociación única entre abogados británicos, brasileños y estadounidenses, dedicados a buscar justicia para las víctimas que han sufrido violaciones de derechos y mala praxis de grandes empresas»⁹. Es decir, en principio, es una especie de *cause lawyering* (Sarat y Schingold, 1998) contra grandes empresas, entre ellas, además de BHP Billinton, también Volkswagen y British Airways. Sin embargo, no se trata del modelo probono¹⁰ tradicional, sino de un tipo de incidencia apoyada en el sistema de *financiación alternativa de litigios* (ALF) que ha ido creciendo en los últimos tiempos¹¹.

La ALF es un modelo que presenta un rápido desarrollo, especialmente en Estados Unidos, donde está permitido en la mayor parte del país. Se caracteriza fundamentalmente por la existencia de un tercero que financia los litigios

9. Para más información, véase: <https://pgmbm.com/pt-br/sobre/> [Fecha de consulta: 10.01.2021].

10. Se considera derecho probono la prestación gratuita, ocasional y voluntaria de servicios jurídicos.

11. Para más información, véase: <https://pgmbm.com/pgmbm-secures-45-million-funding-partnership-with-north-wall-capital/> [Fecha de consulta: 10.01.2021].

(Adams, 2015). Hay diferentes características involucradas en el modelo, pero la más recurrente es el pago por un tercero de los costos de construcción del caso y gastos diversos. Es controvertido tanto por los aspectos legales como éticos (ibídem); aun así, se ha considerado una forma pragmática de acceder a la justicia en litigios contra grandes empresas que son asesoradas por poderosos despachos de abogados (De Morpugo, 2011; Steinitz, 2001). En nuestro caso de estudio, es el despacho que es financiado por una tercera parte y no los afectados. El PGMBM también se presenta como un grupo comprometido con la gobernanza social ambiental (ESG, por sus siglas en inglés): «Por lo general, las inversiones ESG se centran en las características ambientales, sociales y de gobierno de una empresa, así como en los propios inversores. Si bien los daños monetarios recuperados en nombre de los demandantes se pueden usar para medir el impacto positivo de la financiación de litigios en la aplicación de los estándares ESG, estas inversiones no se pueden medir en términos de estándares ESG tan fácilmente como las acciones, por ejemplo»¹².

El fenómeno en cuestión, aunque no sin precedentes¹³, rompe con un patrón bien estudiado de abogacía de derechos colectivos en América Latina que siempre ha estado más cerca de una abogacía comprometida o abogacía popular. La internacionalización de estos grupos de abogacía estuvo inicialmente relacionada con el fin de las dictaduras en los países latinoamericanos y con la búsqueda de mecanismos externos para defender los derechos de los líderes políticos locales (Dezalay y Garth, 2001), pero luego se crearon diferentes formas organizativas de abogacía comprometida, sobre todo, a través de la defensa de los derechos humanos (Engelmann, 2006).

Recientemente, varios trabajos están discutiendo los cambios en las formas de actuación de profesionales del derecho que defienden causas colectivas y públicas (Almeida y Noronha, 2016; Ribas, 2016; Junqueira, 2002). Al respecto, un aspecto central del modelo latinoamericano es que este estaría lejos de intereses comerciales y lucrativos, a diferencia del estadounidense. No es casualidad que la llegada del despacho PGMBM a Brasil para acceder a los afectados por el desastre haya causado tanta desconfianza en los abogados populares que actúan en la región. Para ellos, además del modelo de financiación basado en la ALF, el problema estriba en la

12. Para más información, véase: <https://pgmbm.com/esg-litigation-finance-investing-in-accountability/> [Fecha de consulta: 01.10.2021].

13. Encontramos un precedente en las comunidades indígenas de Ecuador, defendidas por el despacho Patton Boggs, que recibió financiamiento de cuatro millones de dólares de la financiera Burford para representar a dichas comunidades en el litigio contra Chevron, por el desastre ecológico y sanitario que la empresa causó en el este del país. Para más información, véase Ozorio de Melo (2012).

forma de acercarse a los afectados, sin mostrarles un interés real por su sufrimiento y sin crear formas más directas de acceso a la información sobre el proceso en el cual estarían implicándose. Todas estas diferencias de patrón también traen desafíos analíticos y, por lo tanto, nos corresponde, en primer lugar, entender si tal modelo de defensa se ajusta al modelo analítico de la movilización legal o si es más bien una transacción comercial que, al final, acabará sobreponiéndose a la movilización ya construida de los movimientos de personas afectadas por el desastre. Esta es una cuestión que se preguntan los propios movimientos sociales y los llamados abogados populares en Brasil. La respuesta, sin embargo, no es sencilla, ya que estamos hablando de un tipo de litigio que surge en el contexto anglosajón, donde la línea entre lo que sería la movilización y la defensa con fines comerciales es muy tenue.

En una entrevista, uno de los socios fundadores del despacho PGMGBM nos explicó que la motivación inicial de su proyecto profesional había sido trabajar por cuestiones de ámbito colectivo, sobre todo en derecho del consumidor; progresivamente, él y su socio fueron apostando por el mercado de los litigios internacionales de causas colectivas. El modelo utilizado es el del «éxito total», es decir, no se cobran honorarios a los clientes y solo se obtienen beneficios si se gana la acción. El despacho tiene su sede principal en Londres y oficinas en Ámsterdam y Miami, además de una empresa de gestión de reclamaciones y una sucursal recién creada en Brasil. Los socios son brasileños, británicos y estadounidenses. Los litigios internacionales generalmente se refieren a demandados domiciliados en Europa y daños y demandantes domiciliados en América Latina. Para estos casos, se movilizan principalmente dos tratados europeos: a) el Convenio de Bruselas¹⁴, que establece reglas de jurisdicción para los casos que tratan de obligaciones extracontractuales, definiendo competentes los tribunales europeos cuando el demandado sea europeo; y b) el Tratado Roma II, que establece la ley aplicable para casos de violaciones de obligaciones contractuales, definiendo el lugar del daño como criterio de definición de la ley. Es decir, existen dos sistemas jurídicos que operan en casos internacionales: la ley procesal del lugar donde se litiga el caso y, desde el punto de vista del contenido, la ley del lugar donde se produjo el daño. A juicio de uno de los socios entrevistados, este sistema trae una serie de posibilidades de innovación debido a los intercambios y tensiones que se generan entre los distintos sistemas jurídicos confrontados; sin embargo, es sumamente costoso, ya que todo necesita ser traducido lingüística y deontológicamente, produciendo la necesidad de una alta y cualificada especialización técnica.

14. Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A41968A0927%2801%29>

La acción que se produce en el caso de estudio de este artículo es una indemnización que está fundamentada en el derecho moral, material, difuso, colectivo en sentido estricto y colectivo homogéneo, de conformidad con la ley brasileña. La base de la acción es el concepto de contaminador indirecto y de la responsabilidad del socio controlador (BHP Billiton) en los daños cometidos. Entre los elementos centrales para la admisión del caso en el Reino Unido, según el socio entrevistado, está el factor de lentitud del sistema judicial brasileño como uno de los aspectos que fue defendido en un dictamen presentado a las cortes inglesas. En el sistema anglosajón, cada parte presenta dos dictámenes defendiendo la admisión o no (en el caso de la empresa demandada) del caso. El despacho acusador, PGMBM, presentó informes de dos expertos, ambos exfuncionarios del Ministerio Público de Brasil: Marcio Fernando Elias Rosa, del Ministerio Público de São Paulo, y Rodrigo Janot, Fiscal General de la República entre 2013 y 2017. El despacho de la empresa presentó los informes de José Francisco Rezek, también del Ministerio Público, exministro de Relaciones Exteriores y juez del Supremo Tribunal Federal, y del abogado procesalista Freddie Didier.

El socio entrevistado para esta investigación defiende la necesidad de una mayor participación de los despachos comerciales en causas colectivas e incluso en litigios a través de acciones civiles públicas en Brasil. Sea como fuera, ello ya es un hecho que se está ampliando progresivamente. La alta complejidad de los litigios que involucran empresas transnacionales y daños locales, de hecho, genera una necesidad de grandes esfuerzos y un volumen considerable de recursos que es poco probable que existan en una organización de la sociedad civil. También hay un nivel de discusión que involucra una competencia formativa diferente de la que es necesaria para transitar por las redes de defensa de derechos humanos. Son diferentes perfiles de abogacía y trayectorias de movilización. Además, en este caso, también hay un cambio importante en los patrones establecidos de interacción entre las escalas nacional e internacional. Lo que ocurre aquí es diferente a lo que, por ejemplo, fue definido por Keck y Sikkink (1998) como el efecto *boomerang*, donde los actores movilizados apostaron por la escala internacional como forma de producir presión nacional; y no se trata de una red de activismo transnacional de derechos humanos como la definición de las autoras. Nuestro caso de estudio se encuentra ante un litigio de abogacía de causa colectiva a nivel transnacional; sin ONG involucradas, aparece un despacho de abogados inglés que ha construido una articulación territorial directa con las comunidades locales y obtenido, así, poderes para actuar en nombre de estas personas en el Reino Unido. Pero la principal diferencia radica en la dirección del flujo de acción, ya que esta movilización proviene de grupos internacionales y no locales. Hay, por supuesto, una participación y adhesión de actores localmente

movilizados, pero no es el mismo fenómeno. Es una efectiva internacionalización del conflicto con la apertura de focos de discusión múltiples y autónomos al mismo tiempo en diferentes países.

El modelo en espiral creado por Risse *et al.* (2013) se acerca más a las dinámicas que percibimos en este caso, integrando el efecto *boomerang*, pero dentro de una proyección de cinco fases dinámicas de vínculos entre las escalas nacional y transnacional. Para su concepción, el modelo tomó en cuenta casos caracterizados por el cierre de estructuras nacionales de oportunidades políticas y la apertura de estructuras internacionales de oportunidades políticas, en dinámicas que podrían significar cambios importantes a nivel nacional. La gran diferencia es que en el modelo en espiral se conciben entrelazamientos entre los distintos niveles, con idas y venidas en el tiempo y produciendo efectos desde diferentes direcciones. Sin embargo, la noción de campo de acción colectiva sumada a la perspectiva de la movilización del derecho permite comprender aspectos específicos de la movilización que involucra a actores e instituciones judiciales y sus interacciones con movimientos sociales y comunidades locales. A lo largo del tiempo, estos van construyendo coaliciones, acciones coordinadas y nuevas formas asociativas con una fuerte conexión, ya sea por antagonismo, asimilación o por mimesis al mercado.

Entrelazamientos y efectos de la movilización legal transnacional

Cada una de las vías de internacionalización produce efectos específicos. La tradicional, es decir, a través de la CIDH, produce menos efectos institucionales directos, sobre todo porque es un proceso lento. Sin embargo, en el análisis que aquí se presenta, se observa que uno de los efectos endógenos del proceso se puede caracterizar como la formación y el fortalecimiento de la institucionalización de la movilización legal con la conexión de actores previamente desconectados, como lo sugieren López e Hincapié (2015). De esta manera, también en línea con los análisis del «legado» de McCann (2006b), podemos observar que los efectos son también para el propio proceso de acción colectiva. Tener una denuncia formalizada ante la Corte IDH produce un importante triunfo argumentativo para los movimientos sociales y las personas afectadas localmente; un triunfo que no es solo contra las empresas que provocaron el desastre, sino que también funciona como presión contra el Estado brasileño y sus instituciones de justicia que quedan caracterizadas como ineficaces. Sin embargo, desde el punto de vista institucional, la vía de movilización por medio de la Corte IDH es la menos contundente, ya que el proceso interno de la corte es lento y depende de un ritual de pruebas y contrapruebas

que, incluso para que la denuncia sea admitida, lleva mucho tiempo. No se puede decir, por lo tanto, que este camino de internacionalización produce resultados concretos y deseables para las víctimas.

Aunque es menos probable que los procesos a través de organismos internacionales de derechos humanos produzcan éxitos institucionales concretos, en el sentido de alterar el comportamiento de las instituciones de *enforcement* nacionales, es posible observar claramente el proceso que Risse *et al.* (2013) llamaron «socialización», definido como un proceso de cambio real del nivel local por los estándares del nivel internacional. La socialización podría ser de tres tipos: a) adaptación y negociación estratégica; b) concienciación moral, argumentación, persuasión, y c) institucionalización y habituación. Ello se puede ver analizando el contenido argumentativo de 41 acciones colectivas interpuestas solo en este caso contra empresas causantes del crimen ambiental, donde se observa reiteradamente el uso de diversos argumentos legales derivados de tratados y recomendaciones internacionales (véase la tabla 1).

Tabla 1. Elementos internacionales que aparecen en las argumentaciones de peticiones de 41 acciones colectivas en defensa de los afectados (2015-2018)

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas
Normas internacionales de derechos humanos
Corte Interamericana de Derechos Humanos – Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas y tradicionales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)
Declaración Americana de Derechos Humanos
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
Banco Mundial
Conferencia mundial sobre los pueblos indígenas
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, artículos 1 y 3
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 25
Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001)
Convenio de Ramsar relativo a los humedales protegidos de importancia internacional
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de Montego Bay, artículos 61, 145 y 194
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de Montego Bay, Decreto n.º 1.530 de 1995
Principio 15, da ECO 92

Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura de peticiones iniciales de 41 acciones civiles públicas en el período de 2015 a 2018, extraídas y analizadas con el software Nvivo 11.

En la tabla 1 se puede observar cómo los debates internacionales tienen repercusiones en el ámbito doméstico, aunque no tengan capacidad de imposición por ellos mismos. La aparición de estos argumentos jurídicos en peticiones iniciales de procesos brasileños evidencia la internalización de principios e ideas internacionalistas en la comunidad jurídica local. El trabajo de Engelmann (2006), por ejemplo, que tuvo por objeto de estudio las decisiones de los tribunales superiores de justicia en Brasil, reveló la incidencia de los argumentos de derechos humanos, indígenas y ambientales en las cortes brasileñas en un proceso que él describe como la internacionalización de los usos del derecho. Por otro lado, como muestran los datos de Hincapié (2018), Brasil no es precisamente uno de los países más influenciados por la Corte IDH. En cualquier caso, los datos muestran un efecto de socialización a través de la internalización de argumentos jurídicos.

Los datos muestran un efecto de socialización a través de la internalización de argumentos jurídicos. Si bien la presencia de tales argumentos no se vincula directamente con la acción específica que se envió a la Corte IDH, esta revela la posibilidad de incidencia interna de tal vía de movilización legal.

Si bien la presencia de tales argumentos no se vincula directamente con la acción específica que se envió a la Corte IDH, esta revela la posibilidad de incidencia interna de tal vía de movilización legal.

Paralelamente, la otra vía analizada de internacionalización tuvo repercusiones más concretas en las

instancias judiciales y en el proceso de los acuerdos narrados en la primera sesión del caso del desastre minero en Mariana y el río Doce. Si bien autónomos, los casos inglés y nacional no son independientes: mantener el proceso abierto en Reino Unido depende de que sea interpretado como manejado de forma inadecuada por la justicia brasileña y, como observamos en la exposición de la decisión del juez brasileño, él mismo creó un vínculo entre la adhesión a su sistema de compensación y la salida de la disputa en el otro país. De las reacciones internas que se pueden observar, se destaca una cláusula que fue incluida por el juez brasileño de la causa en un modelo de acuerdo de indemnización denominado «Novel». En el texto de las decisiones ya emitidas se puede leer: «Por lo tanto, el afectado que pretenda acogerse a esta matriz de daños (y toda su flexibilidad probatoria), incluida la TUTELA DE URGENCIA concedida, deberá desistir/renunciar al recibimiento de indemnizaciones en los foros internacionales. En vista de lo anterior y fiel a estas consideraciones, DETERMINO que, con motivo de la fase de adhesión (Fase 2), el afectado presente a la Fundación Renova el indispensable TÉRMINO DE DESISTIMIENTO/RENUNCIA a eventual acción interpuesta en un tribunal extranjero tratándose de una demanda de indemnización, en consecuencia de la rotura de la

represa de Fundão» (Justiça Federal, 2021). La línea de argumentación construye una relación forzosa entre una supuesta flexibilidad proporcionada por la decisión y la necesidad de renunciar a la acción judicial en el Reino Unido. Se argumenta que se estaría otorgando «flexibilización de criterios probatorios a favor de los afectados», lo que permitiría «incorporar un mayor contingente al sistema simplificado de indemnización» basado en el concepto de «justicia posible» y que ello conduciría a una solución definitiva para el caso.

De ello, la articulación forzosa que se construye en la sentencia lleva a una idea de que algo se estaría otorgando al propio afectado, aunque sin un derecho evidente y que, *por eso*, este debería abandonar el litigio en el extranjero para que el recibimiento de la indemnización no fuera configurado dos veces para el mismo delito. La evidencia de la repercusión del caso inglés a nivel local está precisamente en la artificialidad de la relación de causalidad creada, ya que no existe una relación necesaria entre el litigio que ocurre en el Reino Unido y el acuerdo propuesto por el juez en Brasil. De esta forma, se extrapola el alcance de la acción en cuestión (Novel) y se pretende producir un efecto en otros litigios, incluso a nivel internacional. Lo que este texto revela, así, es el efecto que tuvo el litigio en un tribunal internacional sobre el juicio local. Lo que ocurre es que, para ser sustentado en aquel país, es necesario que se pruebe que no hubo acceso a la justicia en el país de origen, lo que fue definido en instancia de apelación a través de un instrumento de escaso uso en el procedimiento civil inglés, el CPR 52.30¹⁵ utilizado para casos en los que existe la posibilidad de que ocurra una injusticia real. Sin embargo, en cuanto a la dinámica de la movilización legal, ya se pueden observar efectos locales, tal como el observado en la sentencia del juez. Este es un caso interesante porque, en lugar de producir presión internacional vía cortes internacionales de derechos humanos, causando constreñimiento al Estado, crea una contraposición entre cortes de diferentes países, produciendo constreñimiento directamente a la institución que debe garantizar el acceso a la justicia, el Poder Judicial (véase la tabla 2).

15. El caso fue cerrado en primera instancia y reabierto en corte de apelación y declarado admisible, lo que permite que el litigio proceda en aquella jurisdicción. Para obtener más información sobre CPR 52.30, véase: <https://www.civillitigationbrief.com/2020/12/01/when-must-an-unsuccesful-litigant-accept-no-for-an-answer-court-of-appeal-decision/> [Fecha de consulta: 01.12.2020].

Tabla 2. Diferentes modelos de movilización legal internacional y sus repercusiones

Modelo de <i>advocacy</i>	Tipo de inserción internacional	Uso de argumentaciones internacionales	Efectos locales de la internacionalización
Internacionalización a través de la conexión nacional-internacional con redes de la abogacía y defensa de derechos humanos.	Petición a la Corte IDH en 2019. Actualmente a la espera del resultado de la aceptación de la denuncia.	Derechos humanos. Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.	Socialización. Movilización social.
Despacho de abogados privado inglés construye una demanda colectiva contra BHP Billiton en el Reino Unido.	Iniciativa específica que surgió en el Reino Unido con una demanda contra BHP por parte de un despacho de abogados inglés.	Ineficacia en la actuación de los órganos judiciales brasileños para garantizar la indemnización de los afectados.	Presión sobre las instituciones brasileñas que contribuyó a la entrada del Supremo Tribunal Federal (STF) en el caso y al intento de construir un nuevo acuerdo entre las partes. Al adherirse al acuerdo, el afectado deberá desistir de la acción en Reino Unido.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque los dos caminos representen diferentes trayectorias de litigio, hay puntos de entrelazamiento. Para la base de la acción inglesa se utilizaron informes elaborados por Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos. Así, el informe producido por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre sustancias tóxicas y derechos humanos (2014-2020), Baskut Tuncak, que afirmaba que «la creación de la Fundación Renova parece limitar la responsabilidad de BHP y Vale, en lugar de brindar cualquier apariencia de un remedio efectivo. Las deficiencias institucionales están bien documentadas en la literatura y en el litigio. Hoy, ninguno de los 42 proyectos fue retirado del papel» (Human Rights Council, 2020: 19), es uno de los fundamentos citados para la acción.

Conclusiones

En este artículo se ha analizado el proceso de internacionalización de la movilización legal del desastre minero ocurrido en 2015 en la ciudad de Mariana, en la cuenca del río Doce y en la costa de la región sureste de Brasil. El objetivo ha sido comprender la dinámica que involucró la activación de diferentes escalas de justicia y los efectos que generó su internacionalización en el funcionamiento de las instituciones de justicia a nivel nacional. Así, se observan dos patrones distintos de movilización legal transnacional: uno a través de las tradicionales redes de defensa de los derechos humanos y el otro, nuevo, que ha sido impulsado por un despacho internacional especializado en la «financiación alternativa de litigios» (ALF, por sus siglas en inglés). El primero se basa en el modelo tradicional de conexión de actores en un campo de acción colectiva, en este caso por los derechos humanos, y ha producido hasta ahora efectos muy modestos. El segundo, novedoso y con características diferentes basadas en la ALF, produce un sentido inverso de movilización, que va del exterior al interior del país, para luego volver a salir, alterando los esquemas analíticos establecidos.

Mientras que el camino de la movilización legal vía CIDH puede generar un enfrentamiento amplio con el Estado brasileño, la vía de los tribunales ingleses –el modelo basado en la ALF– parece producir un enfrentamiento más específico sobre la institución judicial brasileña, lo que conduce a constreñimientos de orden más institucional que gubernamental.

Asimismo, se han presentado las repercusiones y los efectos que ya se pueden observar respecto a estos dos tipos de movilización, y se ha llamado la atención en sus efectos sobre la movilización a escala doméstica y aquellos que pueden ser considerados de socialización, en el sentido de la injerencia de argumentos internacionalistas, jurídicos o no, en las acciones judiciales locales y en el comportamiento estratégico de los actores locales. También se ha mostrado cómo mientras que el camino de la movilización legal vía CIDH puede generar un enfrentamiento amplio con el Estado brasileño, la vía de los tribunales ingleses –el modelo basado en la ALF– parece producir un enfrentamiento más específico sobre la institución judicial brasileña, lo que conduce a constreñimientos de orden más institucional que gubernamental.

Por último, cabe subrayar que, si bien el análisis realizado proviene de un caso específico, resulta útil para mostrar los cambios en las dinámicas multiescalares de la justicia y la apertura de nuevas formas de *advocacy*. El modelo basado en la ALF, aunque incipiente, ya es un hecho que no puede ser desestimado en los procesos de movilización legal transnacional, cuando se reivindican derechos de personas afectadas por infraestructuras dañinas. Obviamente, las características

que acercan el contencioso al mercado, alejándolo de los principios éticos de los movimientos sociales, es una cuestión importante a considerar, especialmente en el contexto latinoamericano, muy marcado por la abogacía popular cercana a los movimientos sociales. Sin embargo, no se puede pasar por alto que, en enfrentamientos que involucran a grandes y poderosas empresas y estados, las tensiones generadas por las innumerables maneras de interactuar producen formas asociativas nuevas y a veces híbridas entre sociedad, Estado y mercado.

Referencias bibliográficas

- Adams, David Tyler. «Laissez Fair: The Case for Alternative Litigation Funding and Assignment of Lawsuit Proceeds in Georgia». *Georgia Law Review*, vol. 49, n.º 4 (2015), p. 1.123-1.153.
- AIDA-Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente; CIEDH – Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos; CEJIL – Centro por la Justicia y el Derecho Internacional; CEDHA – Centro de Derechos Humanos y Ambiente; Campanha para parar o poder das Corporações; PAS – Pensamiento y Acción Social; Project on Organizing, Development, Education, and Research; Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C.; Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; CEMDA – Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Código DH - Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha y Asociación Pro Derechos Humanos. «Informe de audiencia sobre acceso a la justicia y reparación para las víctimas violaciones de derechos humanos a causa de la actuación de empresas en América del Sur en el marco del Sistema Interamericano». *Justiça Global*, (31 de mayo de 2016) (en línea) <https://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Informe-Audiencia-Empresas-y-Derechos-Humanos-FINAL.pdf>
- Almeida, Frederico de y Noronha, Rodolfo. «Advogando nas ruas: advocacia em protestos no Rio de Janeiro e em São Paulo (2013-2015)». *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, vol. 4, n.º 2 (2016), p. 5-28.
- Brega, Gabriel; Roland, Manoela C.; Lelis, Rafael C. y Rocha, Renata P. «O processo de homologação da sentença do Caso Chevron no Brasil: uma análise da ação SEC nº8542 e a importância de um Tratado Internacional sobre empresas e Direitos Humanos». *Cadernos de Pesquisa – Homa*, vol. 01, n.º 02 (2018), p. 3-16.
- De Melo, João Ozorio. «Empresas investem no mercado de ações judiciais». *Boletín de noticias ConJur*, (2 de febrero de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.conjur.com.br/2012-fev-02/empresas-investimento-apostam-mercado-acoes-judiciais>

- De Morpugo, Marco. «A Comparative Legal and Economic Approach to Third-Party Litigation Funding in Cardozo». *Journal of International and Comparative Law*, vol. 19, (2011), p. 343-412.
- Dezalay, Yves. «Las ONG y la dominación simbólica». En: Beneyto, José (ed.). *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus, 2003, p. 347-380.
- Dezalay, Yves y Garth, Bryant. «Constructing law out of power: investing in human rights as an alternative political strategy». En: Sarat, Austin y Scheingold, Stuart (eds.). *Cause lawyering in the state in a global era*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2001, p. 354-380.
- Engelmann, Fabiano. «Internacionalização e ativismo judicial: as causas coletivas». *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, vol. 69, (2006), p. 123-146.
- Fleury, Lorena Cândido y Almeida, Jalcione. «A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento». *Ambiente & Sociedade*, vol. 16, n.º 4 (2013), p. 141-156. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2013000400009>
- Hincapié, Sandra. «Movilización sociolegal transnacional. Extractivismo y Derechos Humanos en América Latina». *América Latina Hoy*, 80, (2018), p. 51-71. <https://doi.org/10.14201/alh2018805171>
- Human Rights Council. Visit to Brazil. «Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes». A/HRC/45/12/Add 2 (12 de septiembre de 2020) (en línea) http://www.srtoxicos.org/wp-content/uploads/2020/09/Brazil-A_HRC_45_12_Add2_AUV.pdf
- Junqueira, Eliane Botelho. «Los abogados populares: en busca de una identidad». *El otro derecho*, n.º 26 -27 (2002), p. 93-227.
- Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. «PJE n.º 1000415-46.2020.4.01.3800. Caso Samarco (Desastre de Mariana) Decisão Eixo Prioritário n.º 7 “Cadastro” e “Indenizações”». *Fundo Brasil*, (30 de octubre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 01.01.2022] <https://www.fundobrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/12/decisao-fechamento-cadastro-matriz-danos-barra-longa-processo-processo1000415-4620204013800-id-797255560-de-301021.pdf?x83392>
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Kirsch, Stuart. *Mining Capitalism -The relationship between Corporations and their critics*. California: University of California Press, 2014.
- López Pacheco, Jairo Antonio e Hincapié Jimenez, Sandra. «Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos: Herramientas teóricas para su análisis». *Sociológica*, vol. 30, n.º 85 (2015), p. 9-37.

- Losekann, Cristiana. «A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina». *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º 20 (2016), p. 121-164. <https://doi.org/10.1590/0103-335220162004>
- McCann, Michael. *Law and Social Movements*. Burlington: Ashgate, 2006a.
- McCann, Michael. «Law and social movements: contemporary perspectives». *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2, (2006b), p. 17-38.
- Milanez, Bruno y Losekann, Cristiana (orgs.). *Desastre no Vale do Rio Doce antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.
- Ribas, Luiz Otávio. «Contexto sociopolítico brasileiro da advocacia e das práticas de insurgência». *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, vol. 4, (2016), p. 29-50.
- Risse, Thomas; Ropp, Stephen y Sikkink, Kathryn. *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Roland, Manoela Carneiro; de Aragão, Daniel Maurício; Angelucci, Paola Durso; Neto, Arindo Augusto Duque; Galil, Gabriel Coutinho y Lelis, Rafael Carrano. «Desafios e perspectivas para a construção de um instrumento jurídico vinculante em direitos humanos e empresas». *Revista Direito GV*, vol. 14, n.º 2 (2018), p. 393-417. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201817>
- Santos, Thauan; Santos, Luan; Albuquerque, Renata y Corrêa, Eloah. «Belo Monte: impactos sociais, ambientais, econômicos e políticos. tendências». *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, vol. 13, n.º 2 (2012), p. 214-227.
- Sarat, Austin y Scheingold, Stuart (eds.). *Cause lawyering political commitments and professional responsibilities*. Nueva York: Oxford University Press, 1998.
- Steinitz, Maya. «Whose Claim Is This Anyway? Third-Party Litigation Funding». En: Sarat, Austin y Scheingold, Stuart (eds.). *Cause lawyering in the state in a global era*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2001, p.11-31.
- Trindade, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos* (vol. III). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

La autora agradece a Vitória Gonzalez la traducción del texto del portugués al castellano.

El extractivismo en Bolivia: efectos derrame e impactos en las áreas nacionales protegidas

Extractivism in Bolivia: spillover effects and impacts on national protected areas

Oscar Campanini Gonzales

Director, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).
oscarcampanini@gmail.com

Cómo citar este artículo: Campanini Gonzales, Oscar. «El extractivismo en Bolivia: efectos derrame e impactos en las áreas nacionales protegidas». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 73-95. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.73

Resumen: Los impactos más profundos de los extractivismos son sus efectos derrame, es decir, las transformaciones que provoca en las políticas públicas (ambientales, sociales y económicas) y en el sentido de conceptos clave como desarrollo, política, justicia, democracia y naturaleza. Este artículo analiza —a partir de la descripción de los casos de la Reserva Nacional de Flora y Fauna de Tariquía, del Parque Nacional Carrasco y del Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba—, la secuencia de efectos derrame de los extractivismos en las políticas públicas, la normativa y el funcionamiento del conjunto de las áreas protegidas en Bolivia. Se hace un énfasis particular en sus consecuencias sobre los derechos humanos y los derechos de la naturaleza, reconocidos por la normativa boliviana.

Palabras clave: extractivismo, áreas naturales protegidas (ANP), normativa, derechos humanos, Bolivia

Abstract: *The deepest impacts of extractivism are its spillover effects – the transformations it provokes in public policies (environmental, social and economic) and in terms of key concepts like development, politics, justice, democracy and nature. Based on a description of the cases of Tariquía National Flora and Fauna Reserve, Carrasco National Park and the Apolobamba National Natural Area of Integrated Management, this paper analyses the sequence of extractivism-related spillover effects on public policies, regulations and the operation of all Bolivia's protected areas. Particular emphasis is placed on the consequences for human rights and rights of nature, which are recognised in Bolivian law.*

Key words: *extractivism, protected natural areas (PNA), regulations, human rights, Bolivia*

El extractivismo en América Latina

El término *extractivismo* ha adquirido en los últimos años un uso más generalizado para referir a múltiples fenómenos en América del Sur, en particular, y en América Latina, en general; principalmente, fenómenos asociados a conflictos socioambientales e impactos ambientales. Si bien esta popularidad del término tiende a debilitar la rigurosidad del concepto y amerita un esfuerzo de precisión conceptual, su uso cada vez más amplio se debe a la gran utilidad del término y a las reflexiones alrededor de los extractivismos para comprender e interpretar lo que ocurre en esta parte del Sur global. Y es que los esquemas teóricos y políticos existentes han sido insuficientes para comprender los problemas, dificultades, retos y fracasos que han surgido en procesos políticos populares surgidos en la región, que

Si bien la popularidad del término extractivismo tiende a debilitar la rigurosidad del concepto, su uso cada vez más amplio se debe a la gran utilidad del término y a las reflexiones alrededor de los extractivismos para comprender e interpretar lo que ocurre en esta parte del Sur global.

se iniciaron con cuestionamientos políticos profundos y planteamientos de transformación estructural, llegando a formar gobiernos en varios países —como en los destacados casos de Bolivia y Ecuador—, pero que han sido y son objeto de críticas no solo de sectores económicos y políticos conservadores, sino también de pue-

blos indígenas, comunidades campesinas y ambientalistas, entre muchos otros grupos de sociedad civil que en algún momento los respaldaron.

El concepto de extractivismo —o los extractivismos— permite comprender y explicar las aparentes contradicciones y las similitudes en la práctica entre gobiernos progresistas y gobiernos con un explícito abordaje político y económico conservador y liberal (Riofrancos, 2020) y, a su vez, interactuar con movimientos sociales y organizaciones sociales protagonistas de múltiples procesos sociales reivindicativos, lo que posibilita plantear una reflexión y debate no solo a nivel académico sino en el conjunto de la sociedad civil (Gudynas, 2017). Para definir el concepto, utilizamos la definición que proporciona Gudynas, que entiende el extractivismo como «una apropiación de recursos naturales en grandes volúmenes y/o alta intensidad, en la que la mitad o más son exportados como materias primas, sin procesamiento industrial o procesamientos limitados» (citado en Campanini *et al.*, 2019: 16). Esta definición, relativamente sencilla, recoge las características de una diversidad de actividades económicas históricamente características de los países del continente americano y apunta a un aspecto de la dinámica económica que marca la vida política, cultural, así como el desarrollo de múltiples instituciones, y la dinámica de una parte relevante de las sociedades latinoamericanas. El uso del concepto *efectos derrame* nos ayudará a comprender

mejor cómo estas actividades económicas, localizadas territorialmente en enclaves vinculados con la economía global antes que con el resto del territorio nacional en el que se desarrolla, llegan a determinar en buena medida el conjunto de los países y las múltiples dimensiones de las vidas en la región.

La gran relevancia económica de los extractivismos en estos países, a pesar de los impactos locales que estos tienen, han convertido las economías latinoamericanas –y el conjunto del sistema político que administra dichas economías– en dependientes de estas actividades; por lo que para hacer viables estos extractivismos, los gobiernos y actores económicos deben no solamente realizar –o pasar por alto, según sea el caso– acciones locales, sino también, entre otras, acciones vinculadas con la normativa, con las instituciones estatales, así como con la política y la cultura. Los cambios que se realizan sobre estos otros aspectos tienen un alcance más allá del local, ya que usualmente este es nacional y en dimensiones que superan la extracción de materias primas; nos referimos a los denominados «efectos derrame» (Gudynas, 2015b: 66-67). Los efectos derrame «se despliegan mucho más allá de la localización espacial de cada emprendimiento, no aluden a los impactos locales en un sitio, sino a afectaciones que se pueden repetir en muchas otras zonas del país, [llegan a afectar] los entendimientos y sentidos de diversas políticas públicas, como las ambientales, sociales o económicas, así como a los sentidos por los cuales se entiende el desarrollo, la política, la justicia, la democracia y la Naturaleza [y] están entrelazados (vinculándose unos con otros, y potenciándose), a la vez que son multidimensionales (abarcando aspectos sociales, ambientales, económicos y territoriales)» (ibídem, 2015a: 14). Como ya se ha apuntado, el propósito de este artículo es la comprensión, a partir del estudio de caso de Bolivia, del alcance de estos efectos derrame del extractivismo en relación con las áreas protegidas y sus impactos en derechos humanos.

Un tercer aspecto conceptual importante para considerar en este análisis de los extractivismos tiene que ver con sus protagonistas. Una de las particularidades de los gobiernos progresistas en América del Sur, que políticamente los diferenciaron de gobiernos conservadores latinoamericanos y los destacaron a nivel internacional, fue su propuesta de protagonismo del Estado en la economía y, en algunos casos, la transformación del régimen de propiedad en sectores estratégicos a través de *nacionalizaciones*. Sin embargo, a pesar de ello, la práctica de conflictos socioambientales y de políticas ambientales no mostró diferencias significativas, sino más bien similitudes entre estos gobiernos y los tradicionalmente más conservadores (Gudynas, 2009, 2012 y 2015a; Campanini y Villegas, 2019; Restrepo Botero *et al.*, 2017). Y esto tiene que ver con que el protagonismo de los extractivismos no se focaliza en el ámbito privado, ya que el régimen de propiedad de los extractivismos puede ser tanto privado (nacional o internacional), estatal, mixto o incluso social (el caso de las cooperativas mineras en Bolivia son un ejemplo ilustrativo).

Asimismo, la distribución de la renta de estas actividades extractivas no cambia la intensidad ni otras características de la exportación de estas materias primas; por el contrario, en muchos casos los extractivismos estatales o mixtos, por la cercanía del Estado que los caracteriza, agilizan los cambios en políticas, instituciones o normativas que se convierten en efectos derrame.

Intensificación de los extractivismos y sus impactos sobre áreas naturales protegidas

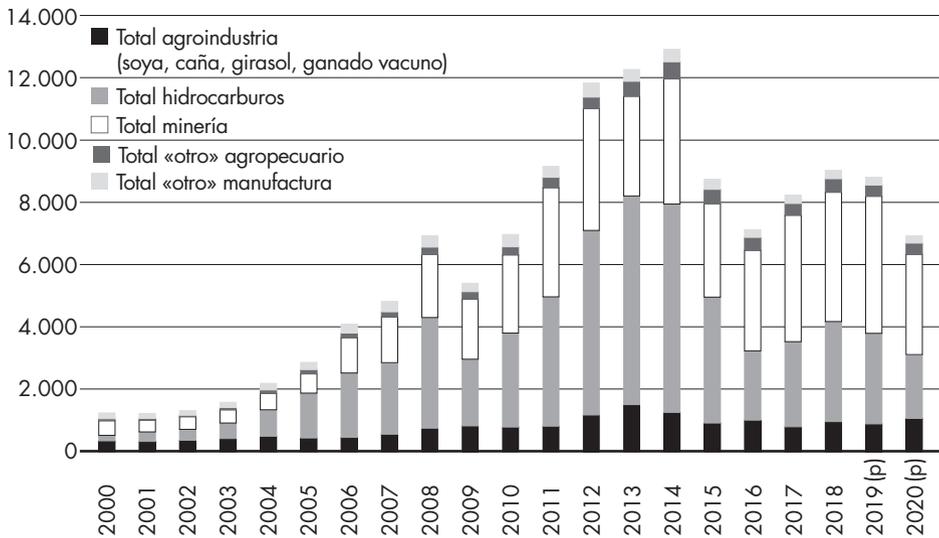
Un aspecto central de la relevancia de los extractivismos en la comprensión de lo que ocurre en América del Sur es su incremento en las últimas décadas. El volumen de minerales se duplicó en los países suramericanos en el período 2000-2012, alcanzando en ese último año alrededor de 600 millones de toneladas/año (las exportaciones latinoamericanas pasaron de 52.701 millones de dólares en 2000 a 203.083 millones de dólares en 2012). Asimismo, la soya triplicó su área de cultivo en las últimas dos décadas hasta superar los 50 millones de hectáreas el 2012 (datos CEPAL y USGS¹ citados en Gudynas, 2015a). La siguiente figura refleja, para el caso boliviano, este incremento en los volúmenes de exportaciones de las tres principales materias primas (*commodities*): minerales (sobre todo zinc, plomo y oro), gas y soya.

Un impacto lógico de este incremento de la exportación de materias primas es el avance de estas actividades en términos espaciales. Si bien algunas de estas actividades de forma estricta no ocupan un espacio significativo, como es el caso de la extracción de hidrocarburos, cuyos pozos de extracción no se desarrollan en superficies muy amplias (a excepción de las técnicas de *fracking* que sí demandan una gran cantidad de pozos), las actividades exploratorias (sísmica y otras técnicas), la infraestructura de soporte y conexión (camino, oleoductos/gasoductos, estaciones de bombeo, redes de energía eléctrica, fuentes de generación de energía eléctrica, etc.) sí llegan a ocupar un espacio mayor. En el caso de extracción de recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales), esto además se relaciona con el agotamiento progresivo de estas materias primas y la necesidad de avanzar en el territorio para su exploración y explotación. En otros

1. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe); USGS (Servicio Geológico de Estados Unidos).

casos, la ocupación espacial es bastante amplia a pesar de las tecnologías de extracción que se puedan utilizar, como en el caso de la soya u otros monocultivos que, si bien usan paquetes tecnológicos para mejorar su eficiencia, requieren de superficies importantes de suelo. En estos ejemplos, la intensidad de la extracción obliga a que se ocupen superficies cada vez mayores².

Figura 1. Exportaciones según sector económico de Bolivia, en millones de dólares (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística-INE (2021).

Un segundo impacto de estos extractivismos tiene que ver con el incremento no solamente del volumen de extracción, sino también de su intensidad. La categorización de extractivismos por generaciones según «distinciones que

2. Para el caso de Bolivia, incluso se puede afirmar que el monocultivo de soya ha concentrado la mayor parte de la superficie cultivable más productiva y que las zonas de avance se realizan sobre suelos que no necesariamente tienen aptitud para este tipo de cultivo, lo que hace disminuir significativamente la productividad de estos suelos, agotándolos y obligando a que se avance a otros suelos (Ormachea, 2009; Urioste, 2011).

consideran la creciente intensidad en la apropiación de recursos naturales, los balances entre la energía, agua y materia consumida y los recursos obtenidos, y el uso de tecnologías» (Gudynas, 2015a: 24) permiten valorar la intensidad de los impactos. Mientras que los extractivismos de primera y segunda generación usan la fuerza humana o animal, en el primer caso, o maquinarias de combustión simples, en el segundo, los extractivismos de tercera generación ya tienen grandes maquinarias como principal motor de la actividad y, por ende, extraen volúmenes muy altos, así como tecnologías físicoquímicas que intensifican impactos, entre muchos otros los de contaminación. Estos últimos son los que más han proliferado en el último par de décadas. El crecimiento en volumen de extracción, ocupación territorial e intensidad se ha convertido en una de las principales amenazas para las áreas naturales protegidas (ANP) de la región y la causa de los conflictos socioambientales más relevantes en la última década.

Según el trabajo realizado por la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), que da cuenta de los impactos en el conjunto de la Amazonía y, de forma específica, sobre ANP, entre 2012 y 2020, se ha registrado: un aumento de la densidad vial del 45%, de las hidroeléctricas en operación y/o construcción del 77%, de lotes de crudo del 13%, de la presencia de minería ilegal en un 17,3% de las ANP de la Amazonía y –para el período 2001-2018–, un incremento de áreas de uso agropecuario de más del 220%. En síntesis, un 52% de áreas de protección en la Amazonía (ANP y territorios indígenas) sufren alguna modalidad de presión. Entre 2001 y 2019, en la Amazonía el fuego por quemas afectó 26.000 km² de sus ANP (dos veces la extensión de Puerto Rico), un 14% del total de áreas afectadas por quemas; y, con datos de 2020, tan solo el 64% de las ANP de Amazonía no tienen algún grado de degradación ambiental (el caso boliviano es el más crítico con tan solo 46% de sus ANP sin señales de degradación ambiental) (RAISG, 2020). Si bien no representa todo lo que ocurre en el continente, lo que acaece en la Amazonía es representativo de la situación en el continente y, en concreto, en un bioma muy importante a escala global.

Los casos del Yasuni en el Ecuador, de los páramos de Santurbán en Colombia, del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) y de la Reserva Nacional de Flora y Fauna de Tariquía en Bolivia son algunos casos de conflictos socioambientales muy relevantes en los últimos años que involucran áreas protegidas. Ello no solo por la importancia de la biodiversidad amenazada sino, particularmente, por el apoyo de la sociedad civil en estos países que han logrado las acciones de defensa de las poblaciones directamente afectadas y por el cuestionamiento que estos casos han planteado más allá del caso específico del área protegida.

Presiones y transformaciones normativas e institucionales en ANP: el caso de Bolivia

La presión ejercida sobre las áreas protegidas muestra el progresivo interés en realizar actividades extractivas, a pesar de las restricciones existentes. En este sentido, la normativa y los controles para restringir determinadas actividades al interior de las ANP son el principal *obstáculo* para estos extractivismos. Al respecto, una manera de superar este *obstáculo* es simplemente obviarlo para llevar a cabo actividades ilegales extractivas en ANP. Las operaciones mineras ilegales, la deforestación, así como la extracción ilegal de madera son algunas de las principales amenazas en ANP. Los datos mencionados respecto de la Amazonía dan cuenta de la presencia de minería ilegal en un 17,3% de las ANP y un incremento de áreas de uso agropecuario de más del 220% de 2001 a 2018. Estas actividades ilegales se realizan en complicidad con las autoridades de control y poblaciones locales, aprovechando la debilidad institucional e, incluso, a través del ejercicio de la violencia³. Sin embargo, el principal *efecto derrame* de estos extractivismos es la transformación institucional y normativa que, progresivamente, permite estas actividades en ANP.

Las operaciones mineras ilegales, la deforestación, así como la extracción ilegal de madera son algunas de las principales amenazas en las áreas naturales protegidas (ANP). Estas actividades se realizan en complicidad con las autoridades de control y poblaciones locales, aprovechando la debilidad institucional e, incluso, a través del ejercicio de la violencia.

Algunos dispositivos de regresividad en la normativa ambiental que aplican los extractivismos (Campanini y Villegas, 2019) son los siguientes:

- *Inaplicabilidad, incumplimiento y flexibilización de las normas ambientales.* A través de la no aplicación de las normas ambientales, la flexibilización de la normativa ambiental, la aprobación de normas contrarias, contradictorias o con vacíos, así como el debilitamiento, apertura y flexibilización de zonas de protección ambiental.

3. Por las dificultades de generar información respecto de la minería ilegal, las notas de prensa son las que brindan más información sobre esta problemática (Mongabay Latam, 2020; SPDA, 2016; Barba, s.f.; Duarte, 2016; Perez *et al.*, 2020; Gárate, 2020; Hernandez Mares, 2016).

- *Débil institucionalidad estatal para la protección ambiental*, ya sea a través del debilitamiento o división de funciones de control ambiental o del desequilibrio de poder entre las autoridades ambientales y las de sectores extractivos.

Para el caso de Bolivia la siguiente tabla ilustra las principales modificaciones normativas que se han implementado para posibilitar la realización de actividades hidrocarburíferas y mineras en ANP.

Tabla 1. Modificaciones realizadas en Bolivia a la normativa que debilitan mecanismos de protección ambiental (2006-2019)

Sector y normativa principal	Normativa modificatoria	Implicaciones sobre el derecho al medio ambiente
Decreto Supremo (DS) 24781 de 31 de julio de 1997. Reglamento General de Áreas Protegidas	DS 2366 de 20 de mayo de 2015	<ul style="list-style-type: none"> - Permite el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas (art. 2). - Establece canales para que las empresas de hidrocarburos financien una parte del funcionamiento del área protegida (art. 4).
	DS 3549 de 2 de mayo de 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Convierte la opinión técnica del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) en solamente una recomendación (art. 3).
Ley 1777 de 17 marzo de 1997. Código Minero	Ley 535 de Minería y Metalurgia de 28 mayo de 2014	<ul style="list-style-type: none"> - Permite actividades mineras en áreas protegidas (art. 220). - Levanta restricciones de protección de zonas ambientalmente vulnerables (cabeceras de cuenca, lagos, ríos embalses, vertientes, glaciales) (art. 93).

Fuente: Campanini y Villegas (2019: 91).

También para el caso de Bolivia, la debilidad institucional de las ANP es uno de los principales problemas. Auditorías realizadas por el propio Estado manifiestan los siguientes problemas de las ANP: recursos financieros asignados, insuficientes; recursos humanos y materiales, insuficientes; instrumentos de gestión y administración, insuficientes (Contraloría General del Estado de Bolivia, 2015). Además de estos problemas estructurales, las destituciones o cambios recurrentes de directores y personal estratégico son también otros mecanismos que debilitan su gestión y son acciones que, frecuentemente, son implementadas por el propio Gobierno (Sierra Praeli, 2021; Bayá, 2021). Ello

ha generado el rechazo tanto de la población local, que habita las ANP o áreas circundantes, como de la población del país, en general. Por lo que la opinión pública también se convierte en un mecanismo de presión en defensa de las ANP, además de la normativa e institucionalidad existentes las cuales progresivamente son recortadas.

De esta forma, para evadir tanto la normativa como la observación de la sociedad civil, para el caso de Bolivia se ha recurrido a cambiar normativa interna del ANP. La normativa boliviana establece que el ANP debe funcionar en base a un Plan de Manejo; estos planes constituyen instrumentos de «ordenamiento espacial que coadyuvan a la gestión y conservación de los recursos de las APs [áreas protegidas] y contienen las directrices, lineamientos y políticas para la administración del área, modalidades de manejo, asignación de usos y actividades permitidas» (art. 2 del Reglamento General de Áreas Protegidas, Decreto Supremo [DS] 24781 de 31 de julio de 1997). Son cambios realizados sin conocimiento de la población que habita las áreas y sin poner a disposición del público sus contenidos (Agencia de Noticias Fides, 2018a y 2018b), incumpliendo además la obligatoriedad legal de realizar la consulta libre, previa e informada. Estos cambios podrían haber sido parte de procesos regulares de actualización de estos instrumentos de gestión; sin embargo, como veremos a través de los siguientes casos, son realizados para posibilitar actividades o proyectos extractivos tergiversando el propósito de conservación del ANP y de sus instrumentos de gestión y confirmando este efecto derrame de los extractivismos.

Para el caso de Bolivia, la debilidad institucional de las ANP es uno de los principales problemas, con recursos financieros, humanos y materiales, así como instrumentos de gestión y administración, insuficientes.

Las áreas naturales protegidas de Tariquía, Carrasco y Apolobamba

A continuación, describiremos el proceso de transformación de los planes de manejo de tres importantes ANP en Bolivia: la Reserva Nacional de Flora y Fauna de Tariquía, el Parque Nacional Carrasco y el Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba. Restringimos el análisis a estos casos por la disponibilidad de información; aspecto importante ya que, como se mencionó previamente, el no brindar acceso público a los planes de manejo de varias ANP es una acción que en la práctica evita observaciones y protestas de la sociedad civil respecto de estos cambios en los propósitos de conservación.

La Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía

La Reserva Nacional de Fauna y Flora de Tariquía (RNFF Tariquía) fue creada bajo Decreto Supremo (DS) 22277 (de 2 de agosto 1989) –y posteriormente elevado a rango de Ley n.º 1328 el 23 de abril 1992– para conservar 246.870 hectáreas del ecosistema de bosque tucumano y bosque seco interandino que existe al sur de Bolivia en el departamento de Tarija, buscando principalmente prevenir procesos erosivos⁴ y conservar especies forestales, fauna y flora. En el espacio delimitado por esta ANP, la presión más significativa corresponde a la actividad hidrocarburífera (Campanini y Campanini, 2021: 28).

- Las áreas hidrocarburíferas reservadas Astillero y San Telmo se crearon en 2007 mediante DS 29226 y DS 29130, respectivamente.
- En 2011 Petrobras Bolivia S.A. realizó estudios y presentó resultados en 2012 de posible potencial en ambas áreas, solicitando entre 2014 y 2017 el derecho preferente a través de diversas gestiones con la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Corporación (YPFB Corporación).
- En 2017 se ejecutó un proyecto de adquisición magnetotelúrica por las empresas Bolpegas S.A. (Bolivia) y Nordwest (Rusia), lo que generó las primeras tensiones con pobladores locales.
- En 2018 se firmaron contratos de exploración con YPFB Chaco S.A. y Petrobras Bolivia S.A. en las áreas San Telmo Norte y Astillero.

Sin embargo, el Plan de Manejo de la RNFF Tariquía, originalmente de 2004, sufrió una actualización en 2014 que acabó cambiando la zonificación interna del ANP, como se muestra en la tabla 2.

4. Este ecosistema forma parte de la cuenca del Plata. Los principales ríos que atraviesan o están influenciados por la reserva son: Grande de Tarija, Orozas y Chuquiaca. La subcuenca que afecta a este territorio es la cuenca superior del río Bermejo, así también la que compone el río Tarija. La vegetación se caracteriza por ser abundante y por la presencia de 609 especies de plantas distribuidas en 135 familias y 382 géneros. Los grupos con mayor presencia son los que componen las familias leguminosas, mirtáceas, lauráceas y sapindáceas. Entre las arbustivas destacan las compuestas, solanáceas y melastomatáceas. Las no arbustivas están representadas por bromeliáceas, orchidáceas y helechos. A ello se suman 58 especies de mamíferos, 241 especies de aves, 64 especies de peces, 24 especies de anfibios y 19 especies de reptiles (Proyecto MAPZA, 2004; SERNAP, 2014).

Tabla 2. Zonificación y superficie de la Reserva Nacional de Fauna y Flora de Tariquía (Bolivia) de los planes de manejo 2000-2004 y 2015-2025

Zona Plan de Manejo 2000-2004	Superficie (ha)	%	Zona Plan de Manejo 2015-2025	Superficie (ha)	%
Zona núcleo	44.417	17,90	Zona núcleo	45.738,36	18,40
Uso moderado (protección de cuencas)	82.434	33,33	Uso moderado (protección de cuencas)	55.001,86	22,20
Aprovechamiento de los recursos naturales (uso intensivo extractivo)	42.191	17,00	Aprovechamiento de los recursos naturales (uso intensivo extractivo)	61.364,43	24,70
Uso extensivo extractivo o consuntivo	77.698	31,40	Uso extensivo extractivo o consuntivo	81.834,12	33,00
Aprovechamiento forestal	620	0,20	Uso intensivo no extractivo	1.491,52	0,60
			Zona de amortiguación	2.819,36	1,10

Fuente: Campanini y Campanini (2021: 25).

Como se puede observar, se produce un decremento del área de protección de cuencas y un incremento de las áreas de uso extractivo intensivo y extensivo. Sin embargo, lo que más llama la atención de este cambio de la zonificación del ANP es que los pozos exploratorios hubieran estado ubicados, en el primer ordenamiento de zonas, en las áreas de protección estricta y de protección de cuencas; es decir, no hubieran podido realizarse. El nuevo plan de manejo cambia las áreas en las que los pozos estarían ubicados a zonas de uso moderado y de uso intensivo extractivo, haciendo posible su perforación⁵.

El Parque Nacional Carrasco

El Parque Nacional Carrasco (PNC), establecido por Resolución Ministerial 157-86 (22 de abril de 1986) elevada a DS 22940 (11 de octubre de 1991), abarca 622.600 hectáreas de la zona oriental del departamento de Cochabamba

5. Otras consecuencias de los cambios en el Plan de Manejo se pueden consultar en Campanini y Campanini (2021).

y tiene el propósito de conservar y preservar ecosistemas de bosques del sudoeste de la Amazonía, Yungas, bosque tucumano boliviano, bosques secos interandinos, Puna Norteña⁶, además de una diversidad de sitios arqueológicos. Las amenazas a esta ANP son múltiples, lo que la convierte en una de las ANP más vulnerables de Bolivia, e incluyen las siguientes: caza y pesca intensiva, deforestación, conversión de tierras para cultivo de coca, principalmente, tala ilegal de especies económicamente valiosas, quemas indiscriminadas, narcotráfico, apertura de caminos no regulada.

A continuación, nos centramos en dos amenazas estrechamente vinculadas a extractivismos:

- *Avance de la frontera del cultivo de coca* en la región del Chapare, en el departamento de Cochabamba. Este cultivo se potencia de forma importante a inicios de la década de los ochenta como resultado del cierre de las grandes minas estatales y de la implementación de políticas neoliberales que cierran la mayor parte de estos centros mineros, situándose el cultivo de coca en auge por la demanda que generaba tanto el consumo tradicional nacional como la producción de cocaína para cubrir una creciente demanda internacional. Este crecimiento de los cultivos de coca colisiona con los propósitos de conservación de varias áreas protegidas (Amboró, Carrasco-Ichilo e Isiboro-Sécure) y obliga a procesos de negociación entre estos sectores sociales y el Gobierno para delimitar estas áreas y evitar la invasión de la ANP del PNC (proceso definido mediante DS 22610 de 24 de septiembre de 1990). Esta delimitación que se denomina «Línea Roja» se realizó en dos etapas: en 2000 se logró delimitar la línea roja del sector norte del Parque y, de 2006 a 2012, la línea roja al sur del PNC, aunque no fue hasta 2014 cuando se logró contener y reducir la superficie de cultivos de coca dentro del PNC.
- *La construcción de la hidroeléctrica Ivirizu*. El Proyecto Hidroeléctrico Ivirizu está ubicado en el río del mismo nombre al sur del PNC, identificado en la década de 1950 por la Corporación Boliviana de Fomento. En 2011, la Empresa Eléctrica Valle Hermoso S.A., ya nacionalizada e incorporada a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), desarrolló estudios de prefactibilidad y planteó la construcción de dos centrales hidroeléctricas,

6. Se estima que acogen 3.000 especies de plantas y 600 especies de fauna. Entre las más sobresalientes están la waycha (*Weinmannia boliviana*), la kewiña (*Polylepis racemosa*) y numerosas especies de orquídeas (alrededor de 200). En cuanto a fauna, las más representativas son el jucumari o el oso de anteojos (*Tremarctos ornatus*), la taruca o venado andino (*Hippocamelus antisensis*), el águila arpía (*Harpia harpyja*) y el guácharo (*Steatornis caripensis*) (SERNAP, 2017).

Sehuencas y Juntas, de 188 y 90 MW, respectivamente. En 2017 se suscribió el contrato para la construcción, a concluir en junio 2021.

Aunque en el caso del PNC no existe un plan de manejo aprobado, sí se tiene aprobada una zonificación preliminar por la Resolución Administrativa 014/2001, que ha sido modificada en varias ocasiones: en dos circunstancias (Resoluciones Administrativas 057/2010 y 137/2014) vinculadas al avance de cultivos de coca y un ajuste el 19 de agosto de 2016 (Resolución Administrativa 066/2016) como parte de la aprobación de la Propuesta de Ajuste de la Zonificación Preliminar del Parque Nacional Carrasco (Campanini y Campanini, 2021: 10). Esta última modificación, si bien presenta como motivación principal la regularización de la zonificación por caminos vecinales, en la práctica se centra en la microcuenca del río Ivirizu y está destinada a posibilitar el proyecto hidroeléctrico en esta zona (véase la tabla 3).

Tabla 3. Cambios de superficies en el proceso de rezonificación del Parque Nacional Carrasco (Bolivia) para la construcción de la hidroeléctrica Ivirizu

	Superficie dentro del área (km ²) según la zonificación preliminar del PNC	Superficie dentro del área (%) según la zonificación preliminar del PNC	Superficie dentro del área (km ²) según el ajuste	Superficie dentro del área (%) según el ajuste	Variación (km ²)	Variación (%)
Zona de protección estricta	1.826,10	30,70	0,00	0,00	-1.826,10	-30,70
Zona de uso extensivo extractivo o consuntivo A	200,10	3,40	163,90	2,80	-36,20	-0,60
Zona de uso extensivo extractivo o consuntivo B	328,60	5,50	304,70	5,10	-23,90	-0,40
Zona de amortiguamiento interno	1.585,90	26,60	2.957,70	49,70	+1.371,80	+23,00
Zona intensivo no extractivo	482,10	8,10	365,20	6,10	-116,90	-2,00
Zona de recuperación natural	1.531,70	25,70	1.275,80	21,40	-255,90	-4,30
Zona de uso especial	0,00	0,00	887,40	14,90	+887,40	+14,90

Fuente: SERNAP citado en Campanini y Campanini (2021: 15).

Este cambio elimina por completo, en esta porción del PNC, la zona de protección estricta que, según los criterios de la normativa boliviana es la de mayor cuidado y protección, e incrementa la zona de amortiguamiento interno creando una nueva categoría de uso especial que no tiene referente normativo. Y todo ello para poder hacer viable el proyecto hidroeléctrico Ivirizu.

El Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba

El Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba (ANMIN-A) creada por DS 25652 de 28 de enero de 2000 tiene como antecedente principal la Reserva Nacional de Fauna Ulla Ulla creada en 1972 (DS 10070 del 7 de enero de 1972) para proteger la vicuña⁷, considerada en riesgo de extinción, además de conservar la flora y la fauna nativa en peligro de extinción, endémicas o de distribución restringida, así como la diversidad de ecosistemas en los que habitan. En 1997 es declarada Reserva Mundial de la Biosfera por la UNESCO y en 1998 (mediante RM-MDSP 056/98 de 18 de marzo) se amplía y recategoriza.

La principal amenaza en este momento para el ANMIN-A es la minería aurífera. Si bien se conoce que la minería artesanal es una actividad histórica en esta zona –incluso con antecedentes precolombinos–, su incremento ha sido evidente en los últimos años, a pesar de la declaración de reserva y posteriormente de área de manejo integrado. En 1997 se identificaron 27 concesiones mineras, 16 en operación; en 2003, 46 actividades mineras, 25 en operación; en 2008 se registraron 172 concesiones; en 2009 se identificó el crecimiento en un 300% en 12 años de las operaciones mineras, es decir 48; en 2011 se identificaron 183 concesiones mineras, y en 2015, 132 concesiones mineras y 131 peticiones y solicitudes (SERNAP, 2016). En términos de superficie, en 2014⁸ los 268 derechos mineros vigentes en el ANMIN-A representaban el 21% de la superficie total del ANP (Revollo *et al.*, 2014) y, en 2016, solo 19 operaciones mineras contaban con licencia ambiental.

El ANMIN-A actualizó su Plan de Manejo para 2016-2025 como parte del proceso regular de actualización de su plan previo (2013-2016), lo que implicó un reajuste en su zonificación. Dichos ajustes fueron principalmente motivados por la actividad minera en un proceso de concertación del nuevo Plan de Mane-

7. La vicuña es una especie de mamífero artiodáctilo de la familia de los camélidos o auquénidos y del grupo de los camélidos suramericanos que vive en el altiplano andino.

8. Desafortunadamente no existe acceso público a información sobre derechos mineros en Bolivia desde 2014 por lo que no se cuenta con información actualizada.

jo con población local y cooperativas mineras que tienen actividades en el ANP. La siguiente tabla resume el cambio de superficie según zonificación:

Tabla 4. Cambios de superficies en el nuevo Plan de Manejo del Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba (Bolivia) para 2016-2025

Zona	Polígonos	Superficie Plan de Manejo 2013-2016 (Ha) ⁹	%	Superficie Plan de Manejo 2016-2025 (Ha)	%	Variación (Ha)
Zona de aprovechamiento de recursos naturales para diversos usos (ZARN-DU)		98.482,93	20,7%	100.839,15	21,3%	2.356,22
	Polígono 1	21.902,07		24.258,29		2.356,22
	Polígono 2 (Suchez, Antaquilla, Ulla Ulla)	76.580,86		76.580,86		0,00
Zona de aprovechamiento de recursos naturales para agricultura y ganadería tradicional (ZARN-AGGT)		37.804,23	7,9%	39.952,29	8,4%	2.148,06
	Polígono 1 (Pauje Yuyo Río Camata, Chullina, Thapi)	28.474,13		29.045,48		571,35
	Polígono 2 (Pelechucu, Keara)	6.473,54		6.544,83		71,29
	Polígono 3 (Hilo Hilo, Chiata)	2.463,64		2.740,05		276,41
	Polígono 4 (Laji)	392,92		1.621,93		1.229,01
Zona de aprovechamiento de recursos naturales para el manejo de vicuña y ganadería camélida tradicional (ZARN-MAVI-GACAT)		16.103,58	3,4%	16.103,58	3,4%	0,00
Zona de aprovechamiento de recursos naturales piscícola para consumo local (ZARN-PCL)		4.251,86	0,9%	4.251,86	0,9%	0,00
Zona de uso extensivo extractivo o consuntivo (ZUEEC)		16.695,44	3,5%	16.737,50		42,06
	Polígono 1	12.126,48		12.126,48		0,00
	Polígono 2	4.148,56		4.148,56		0,00
	Polígono 3	293,93		293,93		0,00
	Polígono 4	126,47		168,53		42,06
Zona y sitios de interés histórico cultural		31.846,19	6,7%	31.846,19	6,7%	0,00
Zona de amortiguación (ZA)		59.155,00	12,4%	54.634,81	11,5%	-4.520,19
Zona de usos especiales		3.089,03	0,6%	3.089,03	0,7%	0,00
Zona de protección estricta (ZPE)		209.073,22	43,9%	206.102,28	43,5%	-2.970,94
	Polígono 1	6.159,20		5.427,45		-731,75
	Polígono 2	14.357,59		14.357,59		0,00
	Polígono 3	138.538,10		136.657,59		-1.880,51
	Polígono 4 (nevado Akhamani)	13.059,77		12.701,09		-358,68
	Polígono 5 (nevado Cololo)	14.565,75		14.565,75		0,00
	Polígono 6 (nevado Katantika)	7.895,42		7.895,42		0,00
	Polígono 7	11.663,30		11.663,30		0,00
	Polígono 8	2.834,09		2.834,09		0,00

Fuente: Elaboración propia según datos de SERNAP (2016).

9. El total de las superficies no coinciden entre uno y otro plan de manejo. La insuficiente información e inconsistencia de la disponible en ambos planes no permiten explicar la diferencia de totales.

En la tabla 4 se puede observar que se ha producido una reducción de la superficie de las zonas de protección estricta y amortiguación. Si bien las superficies no son altas en relación con el total, sí es de gran preocupación que prácticamente todas ellas hayan sido realizadas por solicitud de comunidades y cooperativas a fin de poder realizar actividad minera. A pesar de que el propio plan identifica el riesgo de este tipo de actividades, especialmente en las zonas de protección estricta, como parte del proceso de concertación de este nuevo plan se aceptan esas reducciones en zonas de protección especial de amortiguamiento. La zona clasificada como «de aprovechamiento para diversos usos» es la que refleja las zonas que permiten y tienen actividad minera aurífera.

Las afectaciones a los derechos humanos y derechos de la naturaleza

Los cambios en la zonificación de las ANP que hemos visto modifican los planes de manejo o las delimitaciones de estas áreas, a fin de posibilitar actividades extractivas, y transforman el propósito de protección y conservación original; y tienen mayores consecuencias. El resultado directo es que se vulneran derechos de la población local, incluso del propio grupo de la población local que participa y/o se beneficia de la actividad extractiva. Ello es debido a que los impactos de los extractivismos sobre el medio ambiente, los medios de vida, las estructuras comunales y familiares, así como la propia organización y cultura de estos grupos poblacionales perduran más allá del momento en el que se extrae la materia prima¹⁰.

Sin embargo, un resultado no tan directo es el debilitamiento del ANP como institución de protección de la biodiversidad, del medio ambiente y de la población que vive y depende de ellos. Esto último no solamente comprende la población que habita el espacio de delimitación del ANP, sino también poblaciones que se encuentran fuera del área protegida, en algunas ocasiones distantes a cientos de miles de kilómetros. Por ejemplo, la importancia de la RNFF Tariquí para el ciclo hídrico del conjunto del departamento de Tarija es evidente,

10. Algunos impactos de los extractivismos vinculados a derechos son los siguientes: «conflicto, violencia y persecución; la criminalización de las protestas; las implicaciones en el ambiente y la salud; la explotación en el trabajo y la explotación sexual; y aquellos referidos a los territorios, tales como la apropiación de tierras, conflictos territoriales y la violación de los derechos territoriales consuetudinarios» (Campanini *et al.*, 2019: 32).

porque su deterioro afecta el acceso al agua e incrementa riesgos hidrológicos de un grupo poblacional más amplio. De manera similar, la importancia del PNC como zona de recarga de los acuíferos de una importante porción del departamento de Santa Cruz (incluida la ciudad de Santa Cruz) es también algo estrechamente relacionado. Los impactos de la minería aurífera y particularmente del mercurio usado de manera inadecuada por el sector cooperativo aurífero –como en el caso del ANMIN-A– afectan aguas abajo, llegando a impactar en centros poblados y, particularmente, en pueblos indígenas que viven a decenas, cientos o hasta más de 1.000 kilómetros hacia dentro de la Amazonía¹¹. Esta afectación sobre derechos humanos es otro efecto derrame del extractivismo y uno de los más amplios y profundos.

La violencia y la vulneración de derechos humanos no son algo ocasional o accidental, sino que son inherentes a y necesarios para que se produzcan los extractivismos. Las condiciones ya mencionadas –expansión territorial, remoción de grandes volúmenes de material (suelo, agua, bosque, fauna), el uso de tecnologías, maquinaria y químicos con significativos impactos, el cambio de las normas e instituciones, etc.– son posibles solo con el uso de la violencia¹² como elemento intrínseco. En este sentido, existe un escalamiento en el uso de la violencia y de la vulneración de derechos: desde el evitar el acceso a información, minimizar y/u ocultar impactos, distorsionar el análisis de los beneficios y costos, impedir consulta u hostigar directa y mediáticamente a quienes se oponen, hasta la violencia física e institucional (criminalización, represión, asesinatos) (Campanini *et al.*, 2019: 140-141). Ello ocurre en los casos en los que población local de las ANP toman conciencia y se movilizan. El caso de la RNFF Tariquíu ilustra lo expuesto.

11. El caso del pueblo Esse Ejja y el alto grado de contaminación es uno de los ejemplos sobre el que recientes estudios han vuelto a llamar la atención (Bell *et al.*, 2021).

12. Retomamos el concepto de violencia de la OMS plasmado en Campanini *et al.* (2019: 133): «De acuerdo a la OMS, la violencia se refiere al “uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho, o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”».

Tabla 5. Cronología de hechos y vulneraciones de derechos en el caso de la Reserva Nacional de Fauna y Flora de Tariquía (Bolivia) (2007-2018)

Avances en la exploración de hidrocarburos	Año	Acciones de movilización/ vulneraciones de derechos
Se crean las áreas reservadas Astillero y San Telmo, definidas y superpuestas a la RNFF Tariquía.	2007	
Ambas áreas son solicitadas a YPFB para ser estudiadas por Petrobras Bolivia S.A.	2011	
Petrobras Bolivia presenta los resultados del estudio identificando potencial hidrocarburífero.	2012	Los anuncios de convenios y contratos generan preocupación en comunidades de la subcentral Tariquía.
Ministerio de Hidrocarburos e YPFB gestionan ante autoridades municipales/ locales la aprobación de los proyectos de Petrobras.	2016	La subcentral campesina Tariquía se pronuncia públicamente rechazando cualquier intervención en el área.
Autoridades estatales lanzan una fuerte campaña de estigmatización y deslegitimación a través de medios de comunicación de la marcha y la población movilizada. De igual manera la campaña de prestigio se dirige a las ONG y grupos de activistas que respaldan la marcha.	2017	La falta de transparencia en la información sobre los alcances y los impactos de la actividad petrolera y la presión/imposición de las autoridades sobre las comunidades motivó a estas a realizar una marcha.
Se realiza un proceso de consulta dirigida a la población que apoya la exploración y que tiene lazos con el Gobierno.		
Se divide el área San Telmo en dos partes, para implementar la adquisición sísmica 2D en la parte sur del bloque. Esta parte no ingresa a la RNFF Tariquía pero sí afecta el área de amortiguación.		

<p>Se ejecuta el proyecto de adquisición magnetotérmica Subandino sur – fase II en el área de la reserva amparado en el cambio normativo referente a las categorías de exploración que no requieren Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) (realizado el 2016).</p>	<p>Se generan los primeros incidentes entre pobladores y trabajadores de las empresas.</p>
<p>Se firman los contratos para la exploración – explotación de las áreas San Telmo Norte y Asillero con las empresas YFPB Chaco S.A. y Petrobros Bolivia S.A.</p>	<p>Se divide la estructura de la subcentral Tariquia por influencia del Gobierno. El grupo cercano al Gobierno y favorable al proyecto impulsa procesos de desinformación y hostigamiento dirigido hacia la dirigencia orgánica de la subcentral que se manifiesta en resistencia.</p>
<p>El ministro de Hidrocarburos anuncia el retiro de las inversiones programadas en ambas áreas.</p>	<p>Autoridades políticas de Tarija y grupos de activistas respaldan el rechazo del proyecto.</p>
<p>El gerente de la empresa YFPB Chaco S.A. anuncia que el contrato del área Asillero prosigue, argumentando la «demanda de las comunidades, que no viven dentro de la reserva».</p>	
<p>Se reactiva proyecto Churumas dentro de la RNFF Tariquia que ya cuenta con la consulta pública. Se anuncia la perforación exploratoria en San Telmo Norte que ya cuenta con Licencia Ambiental.</p>	<p>Dirigentes de Tariquia denuncian la constante hostilidad y criminalización en su contra por parte de autoridades de Estado.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia según datos de Subcentral Tariquia (2019). Nota: La fuente de información corresponde a un informe dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Cabe resaltar que la «apelación a esos escenarios internacionales es también un indicador del estado de los derechos ciudadanos en un país. Allí donde el marco de derechos se cumple con efectividad, no es necesario buscar ayuda o protección en el exterior» (Campanini <i>et al.</i>, 2019: 193).</p>	<p>Tribunal Constitucional rechaza acciones populares presentadas en contra de proyectos extractivos y las vulneraciones normativas.</p> <p>Existe presión, hostigamiento público, denuncias de amenazas personales, fraccionamiento de la organización y amenazas de cárcel a la gente que está defendiendo el Tariquia</p>

Se han identificado testimonios que evidencian la vulneración de los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la consulta, a los derechos de los defensores de derechos humanos, así como al acceso a información (APRODEH *et al.*, 2019).

En Bolivia, donde en su marco legal existe el reconocimiento de derechos de la naturaleza (Ley 71 de 21 de diciembre de 2010 y Ley 300 de 15 de octubre de 2012), las vulneraciones de derechos se amplían en este ámbito. En las áreas protegidas analizadas, observamos que los cambios realizados no solo vulneran los derechos a la vida, a la diversidad de vida y al equilibrio de la Madre Tierra (art. 7, Ley 71), sino también de forma expresa a disposiciones de respeto a la clasificación de zonas de las áreas protegidas, concebidas como instrumentos de defensa de la Madre Tierra (art. 23, Ley 300).

A manera de conclusiones

Este artículo analiza la forma en que los extractivismos operan, debilitando y *superando* la institucionalidad y normativa de protección de las ANP. Para el caso concreto de Bolivia y las ANP descritas, los cambios normativos

Los cambios en planes de manejo o delimitaciones han sido realizados en función y precautelando el interés de actividades extractivas por encima y en contradicción evidente con el propósito y mecanismos de conservación de las ANP.

han sido realizados con la menor repercusión pública, ocultando información que debería ser de acceso público y con instrumentos de gestión de una baja jerarquía para evitar que los trámites pasen por instancias de deliberación (Parlamento, asambleas legislativas o

consejos municipales) o mecanismos de difusión pública (la gaceta normativa). Dichos cambios en planes de manejo o delimitaciones han sido realizados en función y precautelando el interés de actividades extractivas por encima y en contradicción evidente con el propósito y mecanismos de conservación de las ANP. Esto es evidencia clara de la desinstitucionalización y desmantelamiento de ANP como efecto derrame de los extractivismos.

Asimismo, este efecto derrame se vincula y encadena con una serie de otros efectos derrame que ya no solo afectan la normativa e institucionalidad de protección ambiental, sino que afectan los derechos humanos de la población local, de los grupos que se oponen a los impactos de los extractivismos, de la población que apoya estas reivindicaciones, del conjunto de la población que se beneficia indirectamente de la conservación de las ANP, así como los derechos de la naturaleza o derechos

de la Madre Tierra, como establece el marco legal boliviano. Son impactos que, en forma directa o indirecta, erosionan el marco de los derechos humanos y de la naturaleza, además de los entendimientos sobre justicia y democracia.

Referencias bibliográficas

- ANF-Agencia de Noticias Fides. «AJAM pide rezonificación de AP para explotación minera». *Página Siete*, (7 de diciembre de 2018a) (en línea) <https://www.paginasiete.bo/economia/2018/12/7/ajam-pide-rezonificacion-de-ap-para-explotacion-minera-202421.html>
- ANF-Agencia de Noticias Fides. «Sernap rezonificó la reserva Tariquí para permitir la actividad petrolera». *Prensa CEDIB*, (5 de diciembre de 2018b) (en línea) <https://www.cedib.org/noticias/sernap-rezonifico-la-reserva-tariquia-para-permitir-la-actividad-petrolera-anf-5-12-18/>
- APRODEH-Asociación Pro Derechos Humanos; CAJAR – Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; CEDIB – Comisión de Documentación e Información de Bolivia y CEDHU – Comisión Ecueménica de Derechos Humanos. *Abusos de poder, extractivismos y derechos en la región andina. Informe de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú sobre abusos de poder, extractivismo y situación de la defensa de los derechos humanos, territoriales y ambientales en la región andina*. Cochabamba: La Liebre, 2019.
- Barba, Ramón. «La minería ilegal, la otra destrucción de la Amazonía». *Global Affairs*, Universidad de Navarra, (s/f) (en línea) [Fecha de consulta: 04.07.2021] <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-mineria-ilegal-la-otra-destruccion-de-la-amazonia>
- Bayá, Erika. «Sernap reasigna a jefe de protección del Madidi a otra área protegida, denuncian presión de cooperativas mineras». *RAI – Red Ambiental de Información*, (28 de agosto de 2021) (en línea) https://www.raibolivia.org/sernap-reasigna-a-jefe-de-proteccion-del-madidi-a-otra-area-protegida-denuncian-presion-de-cooperativas-mineras/?fbclid=IwAR3L5qSIpYIT70zOOP_d3rxmK0hREq1UQAjEkmiF5W9-gAOzNFuQ0sAFNzI
- Bell, Lee, Evers, Dave y Burton, Mark. *La exposición al mercurio de las mujeres en cuatro países latinoamericanos productores de oro: niveles elevados de mercurio hallados entre mujeres en lugares donde se utiliza el mercurio en la extracción del oro, contaminando así la cadena alimenticia*. Red Internacional de Eliminación de Contaminantes (IPEN), 2021.
- Campanini, Jorge y Campanini, Oscar. *Contradicciones en la gestión de áreas protegidas: Cambios en planes de manejo y zonificaciones. Casos: Carrasco, Tunari y Tariquí*. Cochabamba: CEDIB - La Liebre, 2021.

- Campanini, Oscar y Villegas, Pablo. *Derechos indígenas y ambientales ante el extractivismo en Bolivia*. Cochabamba: La Liebre, 2019.
- Campanini, Oscar; Gandarillas, Marco y Gudynas, Eduardo. *Derechos y violencias en los extractivismos*. Cochabamba: La Liebre, 2019.
- Contraloría General del Estado de Bolivia. *Informe de Auditoría sobre el desempeño ambiental respecto de la gestión de las Áreas Protegidas de carácter nacional*. La Paz: Contraloría General del Estado de Bolivia, 2015.
- Duarte, Natalia. «La violencia detrás de la ruta del oro». *Dejusticia*, (2 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 02.12.2020] <https://www.dejusticia.org/column/la-violencia-detras-de-la-ruta-del-oro/>
- Gárate, Luis. «Perú: la minería ilegal en tiempos de pandemia». *IWGIA*, Servindi (15 de octubre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 03.03.2021] <https://www.iwgia.org/es/noticias/3884-la-miner%C3%ADa-ilegal-en-tiempos-de-pandemia.html>
- Gudynas, Eduardo. «Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo». En: Schuldt, Jürgen; Acosta, Alberto; Barandiarán, Alberto; Bebbington, Anthony; Folchi, Mauricio; CEDLA – Bolivia; Alayza, Alejandra y Gudynas, Eduardo. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP-CLAES, 2009, p. 187-225.
- Gudynas, Eduardo. «O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões». En: Philippe, Lena y do Nascimento, Elimar Pinheiro (eds.). *Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio do Janeiro: Garamond & IRD, 2012, p. 303-318.
- Gudynas, Eduardo. *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba : CEDIB, 2015a.
- Gudynas, Eduardo. «Extractivismos en América del Sur y sus efectos derrame». *Societe Suisse des Americanistes*, 2015b, p. 13-23.
- Gudynas, Eduardo. «Los ambientalismos frente a los extractivismos». *Nueva Sociedad*, n.º 268 (2017) (en línea) <https://nuso.org/articulo/los-ambientalismos-frente-los-extractivismos/>
- Hernandez Mares, Pablo. «La minería ilegal en Colombia crece velozmente y pone en riesgo la biodiversidad». *Mongabay*, (21 de diciembre de 2016) (en línea) <https://es.mongabay.com/2016/12/mineria-ilegal-en-colombia/>
- INE-Instituto Nacional de Estadística. *Bolivia: exportaciones según actividad económica y principales productos por año, 1992 – 2021* [Cuadros estadísticos. Exportaciones]. La Paz: INE, 2021.
- Mongabay Latam. «Bolivia: Estado y mafias ponen en peligro tres áreas protegidas emblemáticas». *Mongabay*, (8 de mayo de 2020) (en línea) <https://es.mongabay.com/2020/05/bolivia-estado-y-mafias-ponen-en-peligro-tres-areas-protectidas-emblematicas/>

- Ormachea, Enrique. *Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: Políticas y estado de situación*. La Paz: CEDLA, 2009.
- Perez, María Camila y Galindo, Mauricio. «Minería ilegal se extendió en 6.000 hectáreas más en 2019». *El tiempo*, (22 de febrero de 2020) (en línea) <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/mineria-ilegal-estos-son-los-tentaculos-que-impactan-lo-social-ambiental-y-promueven-la-violencia-465118>
- Proyecto MAPZA. *Plan de desarrollo territorial integral; diagnostico consolidado – distrito municipal Tariquia y zonas de amortiguamiento*. La Paz: SERNAP – GTZ, 2004.
- RAISG-Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. *Amazonía Bajo Presión*. Sao Paulo: RAISG, 2020.
- Restrepo Botero, Darío Indalecio y Peña Galeano, Camilo Andrés. «Territorios en disputa: Tensiones entre “extractivismo”, derechos étnicos, gobiernos locales y medio ambiente en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú». *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, vol. 9, (2017) (en línea) <https://doi.org/10.4000/poldev.2508>
- Revollo, Arturo y Campanini, Oscar. «Amenaza ambiental y de soberanía. El caso del Río suchez y el ANMIN Apolobamba, Bolivia». *Petropress*, n.º 34 (2014). p. 4-13.
- Riofrancos, Thea. «Extractivism and Extractivismo» *Global South Studies: A Collective Publication with The Global South*, (11 de noviembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 04.01.2021] <https://globalsouthstudies.as.virginia.edu/key-concepts/extractivism-and-extractivismo>
- SERNAP-Servicio Nacional de Areas Protegidas. *Plan de Manejo de la Reserva Nacional de Fauna y Flora Tariquia, Tarija - Bolivia*. Tarija: Consultora Sistemática, 2014.
- SERNAP-Servicio Nacional de Areas Protegidas. *Plan de Manejo Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba 2016-2025*. La Paz: SERNAP-CEP, 2016.
- SERNAP-Servicio Nacional de Areas Protegidas. «Parque Nacional Carrasco». *SERNAP*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 02.12.2020] <http://sernap.gob.bo/carrasco/>
- Sierra Praeli, Yvette. «Bolivia: crisis en las áreas protegidas tras despido masivo de directores». *Mongabay*, (23 de enero de 2021) (en línea) <https://es.mongabay.com/2021/01/bolivia-crisis-en-las-areas-protegidas-tras-despido-masivo-de-directores/>
- SPDA-Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. *Minería ilegal: áreas naturales protegidas en peligro*. Lima: SPDA, 2016.
- Subcentral Tariquia. *Informe sobre vulneraciones a derechos humanos presentado a la CIDH*. Sucre: Subcentral Tariquia-CONTIOCAP, 2019.
- Urioste, Miguel. *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra, 2011.

FORO INTERNACIONAL

VOL. LXII

ABRIL-JUNIO, 2022

NÚM. 2

248

E. Alitzel Verspecht y Marta Tawil

Populismo y política exterior: India hacia Israel

Adalberto de Jesús López Robles

Los determinantes de la confianza en el presidente en Colombia (2014-2018): una mirada desde la teoría del desempeño institucional

Guadalupe Pacheco Méndez

Crisis financiera, migración y elecciones en España, Italia, Alemania y Francia (2004-2019)

Orlando Espinosa Santiago y Emilio Macías Reyes

Niveles de restricción y experiencia política: las candidaturas independientes para el cargo de gobernador en México (2015-2018)

EL COLEGIO DE MÉXICO

Derecho y conflictos ambientales: la situación en la Ciénega Grande de Santa Marta en Colombia

Law and environmental conflicts: the situation in Colombia's Ciénega Grande de Santa Marta

**Andrés Gómez Rey, Gloria Amparo Rodríguez y Álvaro
José Henao Mera***

Cómo citar este artículo: Gómez Rey, Andrés; Rodríguez, Gloria Amparo; Henao Mera, Álvaro José. «Derecho y conflictos ambientales: la situación en la Ciénega Grande de Santa Marta en Colombia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 97-117. DOI: doi.org/10.24241/rci.2022.130.1.97

Resumen: Desde la intersección entre la sociología, la antropología y el derecho, este artículo analiza las diferentes herramientas legales existentes para la protección del medio natural en Colombia, las cuales han generado, en su aplicación, diversos conflictos derivados de las estrategias de conservación de los ecosistemas, la complejidad legal y la invisibilización de realidades sociales. A partir del análisis de la situación en la Ciénega Grande de Santa Marta, el artículo argumenta que la interacción de las distintas medidas de protección y conservación del entorno está generando una tensión entre la garantía de los derechos humanos, el bienestar de las personas y los propios ecosistemas.

Palabras clave: conflictos ambientales, Ciénega Grande de Santa Marta, áreas protegidas, derechos humanos, Colombia

Abstract: *At the intersection between sociology, anthropology and law, this article analyses the various legal instruments for the protection of the natural environment in Colombia. In their application, these instruments have produced a range of conflicts, stemming from ecosystem conservation strategies, legal complexity and disregarded social realities. Based on the analysis of the situation in the Ciénega Grande de Santa Marta, the paper argues that the interaction of the different environmental protection and conservation measures is generating a tension between guaranteeing protection for human rights, people's well-being and the ecosystems themselves.*

Key words: *environmental conflicts, Ciénega Grande de Santa Marta, protected areas, human rights, Colombia*

* **Andrés Gómez Rey**, profesor principal, Universidad del Rosario; abogado de la Universidad de La Sabana; especialista en derecho ambiental; investigador predoctoral, Universidad del Rosario (andres.gomez@urosario.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5305-4860>; **Gloria Amparo Rodríguez**, profesora titular, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario; abogada, y magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz (gloria.rodriguez@urosario.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4194-1259>; **Álvaro José Henao Mera**, abogado y exasesor del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, y Parques Nacionales Naturales de Colombia; socio fundador de la Firma Manglar Abogados S.A.S. (alvarohenao@manglarabogados.com).

Colombia es un país plural geográfica, climática, cultural y socialmente. Las distintas visiones de la población atienden a realidades históricas y de interacción con el entorno que consolidan conocimientos y dinámicas situadas (Escobar, 2016). Sin embargo, la construcción del ordenamiento jurídico y de la política ambiental ha sido uniformizadora, sin tener en cuenta las circunstancias y la diversidad natural y cultural que definen todo su contexto, esto es, lo que el posestructuralismo ha denominado «darle un mundo a todo el mundo», como afirma Escobar (ibídem), entre otros. Esta generalización legal, que se encuentra soportada en una mirada fragmentada del mundo, que divide jurídicamente el *ambiente* en elementos y crea a su alrededor reglas jurídicas por *recurso*, ha invisibilizado la existencia de otras visiones del mundo y la interconexión con el entorno. Adicionalmente, la creación de reglas legales se cimenta en bases científicas y complejas que, por

La interacción de mecanismos de protección ambiental en Colombia ha puesto en tensión los derechos humanos, el bienestar de las personas y los propios ecosistemas.

lo general, excluyen los saberes y necesidades tradicionales, por lo que se mantiene ajena a la realidad local y a las culturas –lo cual inevitablemente resulta ser una barrera para la construcción democrática y el entendi-

miento de aquello llamado naturaleza– y acaba siendo un factor de conflicto. En este escenario, la utilización de las herramientas jurídicas de protección ambiental ha tenido como consecuencia tensiones en las relaciones entre los seres humanos y su entorno, ha complejizado la dinámica social y, al final, más que ayudar a la construcción de soluciones ha generado conflictos ambientales.

Poniendo el foco en la Ciénega Grande de Santa Marta (CGSM)¹, este artículo quiere mostrar cómo la interacción de mecanismos de protección ambiental en Colombia ha puesto en tensión los derechos humanos, el bienestar de las personas y los propios ecosistemas. Con ello se quiere observar, principalmente, cómo la superposición de categorías legales de protección ambiental ha tenido como consecuencia la generación de conflictos sociales, por la aminoración de derechos en tensión, derivados de la arquitectura legal ambiental. En la CGSM encontramos diversas figuras jurídicas de protección ambiental o «formas de protección», denominadas, por ejemplo: humedal de importancia internacional Ramsar²; «Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénega Grande de Santa Marta» (en adelante, el sistema); Reserva de la

-
1. No lo llamaremos «caso» por cuanto tanto las propias comunidades como la academia han rechazado esta denominación, al insistir en que precisamente dichas comunidades no son «objetos» de estudio, ni su vida es un caso, sino que, por el contrario, son un tejido del mundo que merece un trato humano, empático y no desconectado de la realidad y el sufrimiento que padecen.
 2. Para más información, véase Convención Ramsar sobre los humedales: <https://www.ramsar.org/es>

Biosfera llamada «Complejo Lagunar», en la que encontramos diferentes estrategias jurídicas de conservación, entre las que se destacan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Vía Parque Isla de Salamanca y el Santuario de Fauna y Flora Ciénega Grande de Santa Marta; Zona de Reserva Exclusiva y algunos manglares delimitados que son catalogados como ecosistemas estratégicos, entre otros.

Cada una de las categorías anteriormente mencionadas contempla una normativa especial que implica el cumplimiento de diversas condiciones técnicas y jurídicas. Sin embargo, al estar fraccionadas en su gestión, obstaculizan el objetivo de lograr condiciones de relacionamiento que permitan la conservación y la garantía de los derechos humanos, especialmente porque las decisiones políticas se han convertido en una causa de los conflictos ambientales de este territorio. Para mostrar esto que se plantea, este artículo propone un «bricolaje» teórico que permita acercarnos desde una visión multidisciplinar al objeto del estudio. Una idea que se sustenta en Kennedy (1997: 95), quien muestra la necesidad de utilizar investigaciones previas, aunque ello suponga no estar enmarcado necesariamente en una posición teórica específica. Lo anterior implica un enfoque dialógico para llevar a cabo el análisis de procesos de incidencia social que tengan objetivos claros y que respondan, a través de los resultados, a las expectativas de las comunidades y a los requerimientos de la protección ambiental.

De esta forma, se propone utilizar la intersección entre el derecho, la antropología y la sociología (no separadamente, sino desde una visión integral), de la que sobresalen dos aspectos: en primer lugar, la necesidad de comprender el derecho como un fenómeno que tiene la capacidad de construir realidades y espacios pero que, al mismo tiempo, es estructurado por estos (Bourdieu y Teubner, 2014), y, en segundo lugar, en la intersección entre sociología y antropología, se muestra que la interrelación que poseen los elementos que conforman el mundo construye realidades a través del tiempo, como propone Elías (2008 [1982]), las cuales, al no estar incluidas en el derecho, esto es, al ser excluidas, generan tensiones con los «mandatos legales».

Para desarrollar lo anterior, se emplea como metodología una combinación del análisis del derecho y algunos métodos cualitativos. En el primer caso, se lleva a cabo un estudio documental y dogmático apoyado en reflexiones provenientes de la doctrina especializada y el ordenamiento jurídico. En lo referente a los métodos cualitativos, se realizó un análisis empírico que tiene en cuenta las experiencias, observaciones participantes y diálogos recogidos por los autores a través de años de investigación³. No obstante, se debe advertir que no se realizan

3. Como la participación en la mesa para la Ciénega, el trabajo de campo con comunidades y algunos escenarios estatales de diálogo.

transcripciones directas, ni menciones a la información obtenida en razón a aspectos de ética y seguridad para los involucrados, dada la situación que actualmente afrontan los líderes ambientales en el país⁴.

El artículo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, desde una visión netamente descriptiva, se presentan algunas particularidades sobre las áreas de especial importancia ecológica en Colombia; en segundo lugar, se ofrece una perspectiva general de las características de la Ciénega Grande de Santa Marta, espacio donde se desarrolla esta investigación; en tercer lugar, se determina la supuesta protección ambiental de la Ciénega; en cuarto lugar, se desarrolla una propuesta de planificación estratégica; y, finalmente, se presentan unas conclusiones y consideraciones finales.

Las áreas de especial importancia ecológica en Colombia

Colombia cuenta actualmente con más de 30 millones de hectáreas declaradas bajo las diferentes categorías existentes al interior del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), de las cuales más de 18 millones se encuentran alinderadas en territorio terrestre y el resto en territorio marino, y con una visión de la naturaleza con racionalidad estatal que la entiende como un bien al servicio de los seres humanos, quedando la sociedad separada de la naturaleza, lo que refuerza el binomio «naturaleza-sociedad» (Danowsky y Viveiros, 2019; Latour, 2008). Desde esta perspectiva, subyacen esferas de protección independientes, autónomas y externas las unas de las otras, sin influencia mutua, que entienden el carácter *misterioso* de la naturaleza como algo que debe ser descubierto y no construido como, según los clásicos, ocurre con la cultura y la sociedad.

En Colombia, estas formas de protección se agrupan de manera sistemática en tres estrategias de conservación. La primera reúne las llamadas Áreas Protegidas «consolidadas en el SINAP»⁵, donde encontramos los Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) –ostentando la categoría más restrictiva–, los

-
4. De acuerdo con el reporte de Global Witness (2021), Colombia se ubica como el primer país a nivel mundial con mayor número de líderes ambientales asesinados en el año 2020.
 5. Agrupa al conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

distritos de manejo integrado, los Parques Naturales Regionales, las reservas forestales protectoras, los distritos de conservación de suelo, las áreas de recreación y, bajo la figura de áreas privadas, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. En este primer grupo, en teoría, se recogen los valores objeto de conservación más importantes para el territorio nacional. El segundo grupo de conservación se denomina «ecosistemas estratégicos»⁶, los cuales no son excluyentes de los primeros, pero sí pueden quedar fuera de esas categorías. En él están integrados páramos, humedales, manglares y pastos marinos, que sustentan categorías restrictivas pero solo sobre algunas actividades, como la minería y los hidrocarburos. Por último, la tercera categoría, comprende las conocidas como «estrategias complementarias de conservación», en las que encontramos diversas figuras de desarrollo sostenible como, por ejemplo, las reservas forestales y las diferentes distinciones internacionales entre las que encontramos las reservas de la biosfera.

La lógica de las áreas de protección descritas, enmarcada en los dilemas de la jurisdicción, permea por la geografía legal trazando líneas divisorias imaginarias por la norma, lo que crea finalmente compartimentos, privilegios, discriminaciones, acciones, omisiones e identidades (Valverde, 2012) que dividen el territorio impidiendo conexiones y relaciones, ya que al quedar cada parte diferente y especial, se espacializan los aspectos distributivos del Estado (Blomley, 2005). De esta forma, estas áreas que plantean el encuadre geográfico perfecto de «la protección estatal» quedan en manos de los agentes que gestionan esas medidas, ya que, una vez son delimitadas, adquieren una preponderancia para la administración de diversos técnicos de Estado, los cuales imponen en gran medida sus saberes e intenciones, como lo refieren Jasanoff (1994) y Hilgartner (1990); es decir, se evidencia una *planeación* del territorio conforme a lógicas de usos posibles, restringidos y prohibidos en su interior, que en su gran mayoría desconoce las expectativas comunitarias, las cuales involucran en ocasiones desde los saberes tradicionales hasta los procesos y dinámicas propias de uso de los bienes que se encuentran en la naturaleza mediante

Colombia cuenta actualmente con más de 30 millones de hectáreas declaradas bajo las diferentes categorías dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), y con una visión de la naturaleza con racionalidad estatal que la entiende como un bien al servicio de los seres humanos, quedando la sociedad separada de la naturaleza.

6. Reciben esta denominación aquellos ecosistemas que suministran bienes o servicios a las comunidades humanas imprescindibles para satisfacer algunas necesidades básicas. Véase Gómez-Rey *et al.* (2017).

sistemas que posibilitan su cuidado. En derecho, esta discrepancia se plantea como un elemento de protección y conservación de los recursos naturales; sin embargo, ello no se puede limitar a la alinderación de áreas de protección, pues es evidente que bajo la figura del ordenamiento del territorio se debe buscar una planificación eficaz y un manejo adecuado de los valores y percepciones que involucran diversos aspectos.

En este sentido, el reto debe ser que estos desarrollos respondan a un proceso dialógico y de amplia incidencia social. Por ejemplo, a través de la elaboración de los planes de manejo de las áreas o de los diversos planes de ordenamiento (Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca [POMCA], o Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera [POMIUAC], entre otros), que deberían funcionar de manera relacionada y coordinada entre los diferentes

El reto debe ser que los desarrollos en el ámbito de la protección ambiental respondan a un proceso dialógico y de amplia incidencia social. Por ejemplo, a través de la elaboración de los planes de manejo de las áreas o de los diversos planes de ordenamiento, que deberían funcionar de manera relacionada y coordinada entre los diferentes actores, teniendo en cuenta procesos de concertación y participación idóneos para las comunidades.

actores, teniendo en cuenta procesos de concertación y participación idóneos para las comunidades; sin embargo, en la práctica ello no sucede así, ya que dependen de las dinámicas de los trabajadores del Estado (Lipsky, 2010). De esta forma, cada una de las áreas y figuras planteadas contemplan una normativa específica, restricciones particulares, instituciones de administración diferentes y formas propias de entender, interpretar y hablar el derecho y, si bien cada

categoría de protección tiene una forma de ser declarada, una vez esto ocurre, se elabora un Plan de Manejo Ambiental, que termina estableciendo una zonificación del área y definiendo el régimen de usos del territorio. Ello significa que, en un mismo territorio, se comparten distintos instrumentos de planificación y zonificación, creando pluralismos jurídicos que tienden a complejizar la realidad local, ampliando la lógica estatal y la difusa operación performativa del derecho en esos lugares (Dorsett y McVeigh, 2012); a lo que hay que sumar la escasa o limitada coordinación entre dichos instrumentos y los problemas acontecidos ante la deficiente participación de la población local en muchos de estos procesos.

En los últimos tiempos, esta posición conservacionista que poco tiene en cuenta las perspectivas de las comunidades está siendo reevaluada, principalmente por la academia. Por ejemplo, Henao (2018) destaca al respecto que «a pesar de mantener las políticas ambientales al interior del Estado, es evidente que la declaratoria de las áreas protegidas, por las prohibiciones existentes en las mismas, restringen el desenvolvimiento de los derechos individuales». Sin em-

bargo, esto no ha implicado entender el ambiente como algo interdependiente y relacional, como lo plantea Marisol de la Cadena (2020), sino más bien una prerrogativa estatal de no desplazamiento humano pero que continúa su manejo fragmentado. Entonces, el fin normativo de las áreas del SINAP de «proteger» puede generar factores que promuevan su contaminación, daños a perpetuidad y afectación. Además, puede desconocer que hay comunidades en estas áreas que encuentran su sustento en actividades como la pesca o la agricultura tradicional y, paradójicamente, a pesar de su existencia ancestral, son catalogadas como responsables de aportar a la generación e incremento de presiones o amenazas a la conservación. Ello pone ciertos ecosistemas en tensión con los derechos humanos, particularmente con la dignidad de las personas que conforman las comunidades, lo cual termina por coadyuvar en la generación y permanencia del conflicto interno colombiano.

La Ciénaga Grande de Santa Marta

La Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) es una ecorregión o hidrorregión ubicada en la costa del Caribe colombiano, al norte del país. Es un sistema formado por un complejo de humedales que se desarrolla sobre la llanura de inundación y el Delta del río Magdalena, el cual se compone de los aluviones formados por los ríos de la vertiente de la Sierra Nevada de Santa Marta (Vilardy-Quiroga y González-Novoa, 2011). Por ello, se ha constituido en uno de los humedales más importantes del país, dado que su área contiene la laguna costera más grande de Colombia y cuenta con una gran biodiversidad en sus distintas ciénagas y otros tipos de humedales (salitrales, pantanos y caños); además de los ríos que lo atraviesan y zonas de manglares (Ministerio del Medio Ambiente, 1998; CORPAMAG, 2020).

Esta zona destaca por ser un sitio absolutamente interconectado, donde las aguas viajan kilómetros desde el nacimiento del río Magdalena, incluyendo cinco ríos más que bajan de la Sierra Nevada de Santa Marta. Allí habitan cuatro pueblos indígenas, guardianes de la naturaleza, según su cosmovisión, que promueven la protección de la «Línea Negra»⁷, su territorio ancestral, conocido

7. Territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la «Línea Negra-Sheshiza». Para más información, véanse: Mora-Rodríguez *et al.* (2010) y Rodríguez (2017).

como «Umunukuno», el corazón del mundo. Para ellos, las mencionadas interferencias atentan contra la «Ley de Origen», lo que imposibilita que se cumpla la misión que tiene este territorio de irradiar energías vitales para todo el funcionamiento de lo que existe. Asimismo, la Ciénega posee una relación directa con el campesinado que la habita, conformando un tejido de conocimientos locales y tradicionales, creado a lo largo de décadas alrededor de la flora y la fauna, de interdependencia cultural, medicinal y de pervivencia (Fals Borda, 2002). Estas culturas poseen dinámicas muy alejadas de las urbanas tradicionales, con asentamientos palafitos, conocimiento tradicional y una serie de aspectos sociales que, sin la CGSM, están llamados a desaparecer.

En el marco de estas interrelaciones, destacamos las siguientes oportunidades que brinda la Ciénega:

- a) *La regulación ambiental*, pues a partir de la capacidad amortiguadora de los humedales, es posible proteger los procesos ecológicos y el desarrollo de las actividades de las comunidades locales contra los fenómenos naturales y, a su vez, permite el mantenimiento de la biodiversidad, la purificación del agua, la retención de sedimentos y nutrientes, la recarga de acuíferos –impidiendo con ello la intrusión salina en el borde costero–, y la captura del CO² atmosférico y su transformación en materia orgánica, contribuyendo así a luchar contra el cambio climático global.
- b) *La provisión*, esto es, la garantía de alimentos, especialmente de recursos pesqueros, que garantizan la seguridad alimentaria de las poblaciones asentadas. También se refiere a la producción de bienes y fibras naturales, entre ellos, los recursos forestales de los manglares, la producción de aguas, los cultivos de algunos alimentos y la pequeña ganadería, que se intercambian en los mercados locales y regionales.
- c) *La cultura*, dado que las poblaciones que habitan en estas zonas han basado sus modos de vida en actividades agrícolas, ganaderas y de pesca; de ahí que sean destacables su variedad gastronómica, como el mote de guineo, las carimañolas, las empanadas, las arepas, los buñuelos o los sancocho de costilla y de mondongo; las actividades turísticas en búsqueda de ciudades palafitas como Nueva Venecia; las historias y narrativas colectivas, como la historia de la casa del diablo en el municipio de Ciénega, o el interés de científicos sociales por la apropiación y creación de tecnologías autóctonas como el *bongaducto*, una pequeña embarcación que transporta agua dulce desde los manglares hasta las zonas de agua salada para el consumo humano (Secretaría de la Convención Ramsar, 2017).

No obstante, aun teniendo en cuenta la riqueza ecológica de la CGSM, durante las últimas décadas se han venido acentuando los conflictos ambientales debido a diferentes causas, entre las cuales destacamos la adopción de estrategias de conservación carentes de procesos de concertación suficientes, así como niveles altos de contaminación derivados de actividades antrópicas locales y las generadas en otras partes del territorio pero que se concentran finalmente en esta ecorregión. Igualmente, están aquellas que se deben a la consecución de una serie de impactos históricos, como es el caso de la construcción de carreteras a finales de la década de 1950 que provocaron la reducción en el intercambio de agua entre el sistema lagunar y el mar, así como entre el río Magdalena y su delta. Según Rodríguez (2006), esta vía conocida como «Carretera de la Cordialidad» comunica dos importantes ciudades del país (Barranquilla y Santa Marta) y con su construcción se generó la obstrucción de la comunicación entre el agua salubre y la dulce en la región, lo cual ocasionó la desaparición del manglar, la disminución del recurso pesquero y el cambio drástico del paisaje⁸. Adicionalmente hay una colmatación del sistema de canales debido a la deforestación, el taponamiento de caños para controlar las emunciones y el desecamiento de las ciénagas menores, con el consecuente esfuerzo por evitar la salinización de los cultivos, que han desembocado en la disminución del aporte de agua dulce que anteriormente la CGSM proveía (Secretaría de Ramsar, 2017).

A la difícil situación ecosistémica y económica que deben afrontar las poblaciones de este territorio se le suma la falta de infraestructura sanitaria de los asentamientos humanos que se encuentran cerca a la Ciénaga; así como el uso de agroquímicos en ciertas zonas agrícolas que toman las aguas de los ríos que desembocan en la CGSM y que han afectado el equilibrio ecosistémico de este sistema y su capacidad de regenerarse⁹. Al respecto, el ente de control colombiano, la Contraloría General de la República, ha emitido las siguientes advertencias: a) por ocupación ilegal del espacio público de las áreas costeras y marinas (7 de octubre de 2013); b) por contaminación de la bahía de Santa Marta (30 de abril de 2014), y c) por debilidades técnicas, administrativas e institucionales de la gestión del recurso hídrico (23 de julio de 2014). Asimismo, se debe mencionar que el modelo pesquero mantenido por las comunidades locales de esta zona se ha visto

8. La Ciénaga pasó a ser de color gris, reflejando el ecocidio que se ocasionó y afectó la vida en todas sus formas de la zona.

9. Se ha documentado la existencia de conflictos relacionados con la contaminación, colmatación y sedimentación, que incrementan la salinidad y la temperatura de las aguas; la ocupación de la tierra en la parte continental y costera y la pobreza extrema de las poblaciones que habitan allí, la cual agudiza el deterioro del ecosistema, la intromisión de prácticas pesqueras y agrícolas lesivas y la simbiosis cultural de estas comunidades (PNNC, 2020).

afectado por la perturbación que se ha dado de la biomasa por la entrada fluvial al sistema manglar y la salinidad, lo cual ha provocado cambios en la dinámica de las capturas y mortandad de peces (PNNC, 2016). Esto ha generado dificultades en el ejercicio de las actividades que tradicionalmente desarrollan las comunidades que allí habitan. Adicionalmente, un elemento trascendental para resaltar es que esta ecorregión se reconoce por ser una de las zonas más deprimidas del Departamento del Magdalena, toda vez que los indicadores de los municipios que la conforman muestran que cerca de la mitad de la población presenta necesidades básicas insatisfechas (Vilardy-Quiroga y González-Novoa, 2011), con baja cobertura de servicios básicos, especialmente de acueducto y alcantarillado, llegando incluso a que los desechos sólidos y líquidos de los municipios ribereños tengan como destino final el río Magdalena y, en algunos casos, la CGSM (PNNC, 2020).

Si bien los diferentes asentamientos humanos que se encuentran en la Ciénega tienen unos usos tradicionales e históricos que se han adaptado a las diferentes dinámicas del entorno, las pretensiones externas unidas a las disposiciones legales los han impactado, modificado y afectado.

Aunado a lo anterior, se debe destacar la interposición de diversas acciones judiciales contra las autoridades ambientales, municipales y nacionales alegando la vulneración de diferentes derechos por la falta de protección de la Ciénega, o daños derivados de las inundaciones que se presentan en épocas de invierno y que desencadenan

pérdidas de vivienda, afectación de cultivos, destrucción de la flora, problemáticas que traen como consecuencia la erosión y, por ende, la sedimentación del complejo cenagoso¹⁰. Así las cosas, si bien los diferentes asentamientos humanos que se encuentran en la Ciénega tienen unos usos tradicionales e históricos que se han adaptado a las diferentes dinámicas del entorno, las pretensiones externas unidas a las disposiciones legales los han impactado, modificado y afectado, sin olvidar, claro está, la tensión y lucha que generan contra intereses de explotación agroindustrial, pesquera y ganadera, así como para las actividades portuarias y logísticas. Esta realidad pone en evidencia la fluctuación de los aspectos de la vida en el planeta que son limitados, restringidos o que cuentan con privilegios y/o discriminaciones que acentúan las problemáticas locales.

Asimismo, se debe señalar que a la problemática ambiental mencionada se le suman los procesos de colonización y las dinámicas propias del conflicto armado colombiano que han influido en el abandono institucional en esta área y en la

10. Destacamos en este sentido la Acción Popular n.º 47001-23-31-000-2011-00141-01, fallada el 12 de diciembre de 2019 por el Consejo de Estado.

consolidación de fuerzas de poder y territoriales de actores violentos en la zona, impidiendo consecuentemente el cumplimiento de las normas, particularmente de las ambientales. De ahí que se afirme que la degradación no es solo ecológica, sino también social en tanto que los asentamientos humanos que allí se encuentran sufren una situación de precariedad en términos de bienestar, la cual paradójicamente se ve agravada por el deterioro ecosistémico que afecta la pesca, la producción de alimentos (seguridad alimentaria) y el acceso al agua potable. Esto indudablemente se constituye en un asunto de especial importancia, máxime si tenemos en cuenta que, en el marco del modelo constitucional de «Estado social de derecho» colombiano, la dignidad humana amparada bajo la garantía del derecho al mínimo vital debe ser un factor primordial. Esta situación conlleva los interrogantes que plantean las comunidades sobre la pertinencia y efectividad de tantas normas y herramientas de planificación, dado que su situación cada día es peor y las soluciones se proyectan mediante mecanismos a mediano y largo plazo; especialmente porque las personas que habitan la zona pueden verse afectadas por las actividades que allí se realizan además de las decisiones políticas y jurídicas que se adoptan a través de la cuenca del río Magdalena, el cual se erige como uno de los ríos más grandes de Colombia. Así, el hecho de existir tantas figuras que carecen de procesos de planificación conjuntos y de coordinación entre sus tareas y actores podría convertirse en un obstáculo para el goce efectivo de los derechos integrales de estas comunidades.

Esta situación ha influido en el inconformismo social de las poblaciones de esta ecorregión pues, para ellas, el derecho y las propuestas de desarrollo muchas veces impiden la implementación de actividades tradicionales propias de subsistencia bajo el discurso de la conservación de los recursos naturales (sin tener presentes sus necesidades prioritarias). Ello, a su vez, y de manera paralela, permite a veces el desarrollo de proyectos de infraestructura o proyectos turísticos de lujo por el simple hecho de contar con una autorización ambiental. Esta realidad sin duda intensifica las tensiones sociales, ya que, aunque exhiben un simbolismo de legalidad en el marco de las autorizaciones obtenidas, generan disputas con las autoridades estatales quienes no involucran, en muchas ocasiones, un análisis de afectación social, lo que acentúa los conflictos ambientales y desencadena confrontaciones que, en muchos casos, son llevadas a los estrados judiciales para su resolución ante la ausencia de mecanismos previos que permitan ejercer acciones conjuntas para dar solución a dichas problemáticas.

Para ejemplificar lo anterior, vale la pena exponer la acción de tutela presentada en el año 2017 por el señor Edgardo Julio Camargo Suárez y otros, en calidad de pescadores artesanales, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que les fueran amparados sus derechos al mínimo vital, a la vida digna, a la alimentación, al ambiente sano, a la libertad de oficio y al agua, que se estaban viendo vulnerados por cuenta del incumplimiento de las funciones que les corres-

ponden a los accionantes en relación con la protección del ecosistema de la CGSM. Las pretensiones de esta acción estaban dirigidas a que se ordenara a las entidades competentes la elaboración y adopción de un plan para superar la grave situación ambiental de este ecosistema y que, además, se adelantaran acciones para el cumplimiento del Convenio Ramsar y el Convenio sobre la Diversidad Biológica para así garantizar la conservación de las áreas protegidas. En virtud de la acción impetrada, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T 596 de 2017 determinó que «es posible identificar, en principio, una relación causal entre la perturbación *prima facie* del derecho al medio ambiente y al mínimo vital dado que se trata de pescadores cuyo sustento depende de las condiciones ambientales del lugar donde desarrollan su actividad». También estableció que «no existe prueba que lleve al convencimiento de que esa situación ambiental, que parece estar afectando el recurso hídrico y

Es importante tener presente que la protección ambiental es una tarea conjunta y coordinada entre todos los actores involucrados, con lo cual es indispensable el diálogo, la participación y la toma conjunta de decisiones.

pesquero, implique una amenaza real y singularizada de los derechos fundamentales de los accionantes». Con base en esto, el alto Tribunal declaró improcedente la acción de tutela y refirió la idoneidad y eficacia de la acción popular para resolver este caso. Ello llama la atención en el entendido

de que la Corte dejó de analizar la afectación al derecho al mínimo vital de los pescadores artesanales cuya subsistencia depende de esta actividad y que se ha visto afectada por cuenta de la situación ambiental en la CGSM, la falta de articulación del Estado y la centralización de competencias, por considerar que los presupuestos formales para acudir al juez constitucional en aras de resolver esta problemática ambiental no se acreditaban y que, en su lugar, se debía recurrir a otro mecanismo.

Así pues, podemos ver que, si el derecho se asume como un contenido en disputa como lo plantean Jaramillo y Alviar (2012) o Jaramillo y Buchely (2019), las diferentes visiones descritas son puestas en tensión a través de los jueces y operadores administrativos quienes, al no tener materiales jurídicos cercanos a los conocimientos tradicionales y locales para resolver las problemáticas, terminan adoptando decisiones que, en muchos casos, no responden a realidades tanto ecológicas como sociales, por lo cual es necesario ampliar las visiones del derecho que permitan superar las tensiones que se dan cuando se privilegia el mercado, poniendo en riesgo el equilibrio ecológico y social del territorio. En este sentido, es importante tener presente que la protección ambiental es una tarea conjunta y coordinada entre todos los actores involucrados, con lo cual es indispensable el diálogo, la participación y la toma conjunta de decisiones. El horizonte vislumbra la necesidad de que los jueces tengan en cuenta elementos adicionales, que trasciendan la norma para incorporar postulados fundamentales que incluyan diversas cosmovisiones y prácticas cultura-

les, y se amplíe así la concepción de lo jurídico para no solo visibilizar las problemáticas, sino avanzar hacia el reconocimiento de los diferentes actores e intereses, para con ello resolver los conflictos ambientales y la garantía de los derechos de las personas que habitan esas zonas.

La «protección legal» de la Ciénaga

La importancia del gran ecosistema de la CGSM, como se ha visto, ha llevado a que su salvaguarda se procure realizar desde diferentes figuras de protección, algunas de las cuales más restrictivas que otras y, en consecuencia, con implicaciones legales distintas que, a veces, pueden generar conflictos ambientales. El hecho de ser un humedal de importancia internacional, reconocido por el Ministerio de Ambiente, implica que una parte del gran complejo lagunar se rige por un régimen jurídico propio que tiene como objetivo final garantizar su conservación. Es por ello por lo que tiene un plan de gestión por medio del cual se pretendía articular las acciones para la conservación del sitio Ramsar, la Reserva de la Biosfera y el sistema lagunar, estableciendo en este sentido programas y acciones dirigidas a lograr el uso racional y la conservación de los humedales y su entorno a partir de la participación activa de los actores sociales e institucionales del territorio. El objetivo era alcanzar la sostenibilidad ambiental, cultural, social y económica en la región; sin embargo, ello no se logró porque no se tuvieron en cuenta los intereses y expectativas de las comunidades y los interesados en los bienes existentes en este territorio.

Actualmente este plan está en proceso de reformulación, por cuanto su diseño inicial tuvo un déficit democrático que excluyó los saberes locales y avaló la contaminación del lugar y el rompimiento de cadenas ambientales, lo que creó tensiones y conflictos alrededor de las medidas, el problema y las posibles soluciones. Por ello, el nuevo proceso ha hecho hincapié en la necesidad de incluir el diálogo de saberes con los pobladores locales; la recuperación de la voz de los jóvenes y la corresponsabilidad de las comunidades en el control y manejo de los residuos sólidos en el sistema. En particular, porque en estos procesos educativos y de participación se suele contar con dos visiones: de una parte, la institucional, que ve en estos actores un escenario que contribuye al cambio cultural y al «empoderamiento» de las organizaciones sociales, toda vez que presuntamente permite la perspectiva conjunta de las problemáticas y la construcción de soluciones; y, de otra parte, la de las comunidades, que en ocasiones asocian estos procesos de planificación con la imposición de conocimientos y formas de relacionamiento con el territorio por parte las autoridades. Dado que en el marco de estos procesos de planificación no se desarrollan espacios para las formas históricas de conservación, ni de su interacción sostenible

con el entorno, ello implica una amenaza a la supervivencia cultural de las poblaciones tradicionales y, consecuentemente, la generación de confrontaciones entre estas últimas y las entidades.

Dicha confrontación entre estas visiones obedece a intereses diversos que no encuentran mecanismos para ser superados dada la falta de un diálogo que permita lograr acuerdos, entender visiones y tener presentes los derechos y alternativas desde una visión integral del territorio. En este contexto, las comunidades del sistema de la CGSM han denunciado que, en la mayoría de estos procesos de concertación alrededor de planes de conservación del patrimonio natural, el diálogo con las autoridades se ha constituido en escenarios de legalización y de imposiciones de medidas, acciones y programas con los que muchas veces no están de acuerdo, lo cual es particularmente dramático si tenemos en cuenta que sus necesidades básicas dependen del ecosistema (salud, recreación, la conformación social, el agua, la alimentación y demás). Al respecto, la experta Sandra Vilaridy-Quiroga¹¹ señaló que en un ejercicio participativo realizado en el año 2017 en el marco del proyecto «Los diálogos de la Ciénega», precisamente se abordó esta temática para identificar las brechas; sin embargo, la problemática aún continúa y las comunidades habitualmente plantean que no son escuchadas por las autoridades. Ello prueba cómo se priorizan los intereses institucionales sobre las perspectivas y realidades locales. También es conveniente mencionar que la administración de la CGSM es compleja, debido a que en ella intervienen varias autoridades ambientales del ámbito nacional y regional, además de las entidades territoriales representadas por los alcaldes municipales y los gobernadores, cada una con sus propios intereses, jurisdicciones y expectativas en el área.

En consecuencia, acuden allí instituciones gubernamentales que han venido desarrollando diversos procesos y demás entidades relacionadas con los territoriales indígenas, conforme al traslape existente con el territorio tradicional y ancestral de la mencionada «Línea Negra». Así las cosas, la voz del Estado son las voces de los trabajadores estatales, contradictorias, desordenadas e ignorantes de los conocimientos locales, por lo cual las comunidades se enfrentan constantemente a medidas amplias, abstractas e injustas. El reclamo de las comunidades coincide con el trabajo de Ulloa (2020), que plantea la existencia de ontologías múltiples y relacionales que, de no ser atendidas, generan conflicto y apuntan a la injusticia ambiental.

Asimismo, hay que detenerse en la incertidumbre que representa la superposición de áreas de salvaguarda en este gran ecosistema en torno a las diferentes estrategias de acción y su dispersión jurídica, dado que los límites legales entre

11. Entrevista realizada en Bogotá en 2021.

ellas pueden resultar confusos. Esto, en el entendido de que, si bien es claro que se puede trabajar en la elaboración de un plan de manejo bajo los requerimientos legales de la figura internacional humedal Ramsar, esta debe incluir necesariamente las estipulaciones de las otras áreas de protección, de los instrumentos de planificación y de los demás que tengan las otras figuras de protección existentes como, por ejemplo, los planes de ordenación ambiental (entre los que se incluye el POMCA del río Magdalena, los planes de manejo de manglares, la protección de acuíferos, entre otros) y, sin duda, los planes de manejo de las áreas protegidas del SPNN que se encuentren en el área. Dicha situación lleva a que muchas veces los instrumentos no sean implementados materialmente y se generen problemáticas relativas a las estrategias de protección y las actuaciones que se adelantan en esta área por los diferentes actores involucrados.

Ante este panorama, tanto las comunidades como los estudiosos de la zona, entre ellos Vilardy-Quiroga y González-Novoa (2011), refieren el reto existente respecto a la comprensión de la complejidad ecológica y socioeconómica de la ecoregión de la CGSM, los diversos actores que coexisten allí, así como las formas de vida que se han desarrollado a partir de los recursos que este ecosistema provee para lograr un modelo de gestión y protección que concilie las diferentes visiones local, regional, nacional e internacional hacia el cumplimiento de los objetivos de conservación y uso racional de este sistema. Es por ello por lo que resulta imperativo continuar trabajando en proyectos de unificación y coordinación de mecanismos democráticamente contruidos, en aras de que las autoridades en esta materia, las entidades territoriales con jurisdicción en esta área y los habitantes del área puedan zonificar de manera armónica su territorio, superando las problemáticas existentes por el traslape de diferentes figuras de protección y la complejidad material que las mismas representan.

Hacia la planificación estratégica en la Ciénaga Grande de Santa Marta

Teniendo en cuenta que los procesos que se han dado desde la gestión institucional vienen generando diversos instrumentos jurídicos de planificación, que incluyen la elaboración de diferentes planes de manejo, se hace totalmente necesario que estos no solo incluyan los elementos del ambiente, sino que bajo su lectura respondan a procesos de concertación entre las comunidades locales con las autoridades administrativas y a una articulación entre los diferentes niveles y estructuras de administración para la toma de decisiones.

Aunque se evidencia que la normativa contempla estos ejercicios de participación y concertación, se ha evidenciado también que dichos planes han contribuido a la generación de conflictos, dado que se adoptan sin suficientes espacios de participación e incidencia social y no responden a las necesidades de las comunidades que en su mayoría se encuentran conformadas por campesinos y pescadores que realizan actividades de subsistencia y que esperan una mayor presencia institucional, no solo mediante figuras jurídicas de protección del territorio, sino con la promoción de proyectos o iniciativas que posibiliten mejorar sus precarias condiciones de vida. Por eso, se ha llamado la atención en diferentes escenarios sobre la necesidad de diseñar y adoptar medidas urgentes que permitan mantener y conservar el carácter ecológico de este sitio y lograr el uso tradicional del sistema de la Ciénega, como ha sido señalado en los informes de

Es necesario pensar el territorio con elementos adicionales a la conservación, es decir, desde un enfoque integral y de planificación estratégica (que incluya aspectos sociales, culturales, ecológicos, económicos, etc.), ya que precisamente sus pobladores son quienes han garantizado que estas áreas mantengan sus valores naturales a lo largo del tiempo.

la Secretaría del Convenio Ramsar. Según el testimonio de Sandra Viladry, el informe de 2017 confirma la grave situación ecológica del sistema e invita al Estado colombiano a inscribir a la Ciénega en el Registro de Montreux de humedales amenazados. Sin embargo, esto es insuficiente, debido a que las acciones estatales tendientes a conservar esta ecorregión muchas veces se adelantan

sin tener en cuenta, como ya hemos dicho, las dinámicas y particularidades de las poblaciones locales.

En ese sentido, es necesario pensar el territorio con elementos adicionales a la conservación, es decir, desde un enfoque integral y de planificación estratégica (que incluya aspectos sociales, culturales, ecológicos, económicos, etc.), ya que precisamente sus pobladores son quienes han garantizado que estas áreas mantengan sus valores naturales, en el marco de la interrelación biocultural desarrollada ancestralmente, y quienes también sufren las afectaciones del patrimonio natural que desde el derecho no son consideradas, como ocurre, por ejemplo, con los cambios de sabor del agua, la calidad de la comida preparada, la contaminación de la pesca y todos aquellos daños derivados que se convierten tan solo en reclamos aislados y no son resueltos por las autoridades. Es imprescindible contar con estrategias desde una planificación estratégica que permitan jurídicamente formular políticas públicas y acciones desde una visión amplia, que involucre diversos criterios (económicos, sociales, culturales, ecológicos, etc.) y permita conseguir superar las limitadas condiciones sociales que afrontan las comunidades presentes, teniendo en cuenta una visión de futuro. De esta manera, la planeación estratégica que involucre ac-

ciones concretas para resolver las problemáticas sociales y que respondan a procesos de inclusión de todos los actores e intereses puede convertirse en una herramienta fundamental para la toma de decisiones (González Millán y Rodríguez, 2019). Estas acciones necesarias deben ejercerse de forma colectiva, porque el uso solamente del derecho no es la respuesta adecuada cuando el problema nace de una visión institucional que, como hemos visto, es generadora de confrontaciones. Es decir, es necesario tener en cuenta que un modelo de democracia participativa requiere atender la voz de los ciudadanos y establecer mecanismos participativos inclusivos y equitativos para enfrentar situaciones como las que vive la CGSM.

Conclusiones

Existen múltiples cuestionamientos referentes a la tensión existente entre las prácticas legales de conservación y planificación del ecosistema de la Ciénaga Grande de Santa Marta, en Colombia, y las expectativas de las comunidades que la habitan. Al respecto, la arquitectura del derecho y de la ciencia está siendo discutida por conocimientos particulares ancestrales y locales que muestran diferentes perspectivas con distintos intereses. Al excluir las formas de relacionamiento tradicional, el constructo legal vigente puede desencadenar afectaciones a los seres humanos y al entorno. Esto supone la necesidad de un replanteamiento epistemológico de lo ambiental, que amplíe el espectro del derecho, incluyendo aspectos como el imperativo del mínimo vital a fin de evitar daños a perpetuidad, además de la incidencia real de todos los actores y sus cosmovisiones. Se debe superar, por lo tanto, el desconocimiento de las necesidades de las personas y su protección constitucional, para preservar lo que se llaman «recursos naturales», toda vez que la conservación debe incluir a la comunidad (y su forma de relacionarse con el medio) en el punto de partida; de lo contrario, y como ha venido ocurriendo, se acentuarán aún más los conflictos ambientales.

Entre las propuestas que posiblemente permitirían aportar soluciones democráticas a las problemáticas planteadas encontramos la planificación estratégica, la cual permitiría el entendimiento entre las diversas herramientas legales existentes y que, hasta ahora, no han respondido a las necesidades de las comunidades sino, todo lo contrario, han hecho aumentar las confrontaciones. Desde un enfoque prospectivo, esta planificación se debería caracterizar por permitir la construcción de herramientas y mecanismos de abajo-arriba (*bottom-up*), superando el hecho de que muchas decisiones del país se toman desde el nivel central, siendo ajenas a las realidades situadas. Sin embargo, plantear que las soluciones a estas inquietudes se encuentran solo en el derecho es una suposición ingenua,

al igual que creer que si el derecho no las plantea como un problema, entonces estas no lo son. Al respecto, y utilizando el ejemplo de la CGSM, este artículo propone que, desde el territorio, se tengan en cuenta los diferentes actores y sus cosmovisiones e intereses para que emerjan las respuestas necesarias –soluciones reales y democráticas– a las problemáticas ambientales y legales, ante lo cual la institucionalidad debe poder responder a esas prerrogativas. Pensar la salida de la problemática como se ha hecho hasta el momento, excluyendo a la comunidad local, es insuficiente ante una realidad ambiental compleja que, claramente, desborda la creación competencial de las normas.

La academia, que suele ser ajena a estos escenarios pero que podría constituirse como un actor importante, tiene mucho que aportar como facilitadora de encuentros y diálogos que permitan conciliar las diferentes visiones del mundo, en busca de soluciones concretas, democráticas e inclusivas que posibiliten superar las tensiones entre los habitantes de la Ciénega, las herramientas legales de conservación, la institucionalidad y el mantenimiento del ecosistema. Por ello, se hace un llamado a quienes deciden, por ejemplo, a través del derecho –como los jueces y operadores administrativos– para que conjuntamente investiguen e ideen propuestas que superen los límites competenciales de las entidades y ofrezcan soluciones democráticas a las problemáticas, ya que la protección del medio ambiente debe contribuir al bienestar y al disfrute de los derechos, situación urgente que debe asumirse en el ejemplo de la Ciénega Grande de Santa Marta.

Referencias bibliográficas

- Blomley, Nicholas. «Flowers in the bathtub: boundary crossing at the public-private divide». *Vancouver: Geoforum*, vol. 36, n.º 3 (2005), p. 281-296.
- Bourdieu, Pierre y Teubner, Günther. *La fuerza del Derecho*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Instituto Pensar y Siglo del Hombre Editores, 2014.
- CORPAMAG-Corporación Autónoma Regional del Magdalena. «Ecosistema Ciénega Grande de Santa Marta». *Corpamag*, (julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 16.01.2021] <https://www.corpamag.gov.co/index.php/es/informacion-ambiental/ecosistemas-fisiograficos/cienega-grande-de-santa-marta>
- Danowski, Déborah y Viverios, Eduardo. *¿Hay mundo por venir? Ensayo sobre los miedos y los fines*. Buenos Aires: Editorial Caja Negra, 2019.
- De La Cadena, Marisol. «Uncommoning Nature Stories from the Anthropo-Not-Seen». En: Harvey, Penny; Krohn-Hansen, Christian y Nustad, Knut (eds.). *Anthropos and the Material*. Durham: Duke University Press, 2019, p. 35-58.

- Dorsett, Shaunnagh y McVeigh, Shaun. «Conduct of Laws: Native Title, Responsibility, and Some Limits of Jurisdictional Thinking». *Melbourne University Law Review*, vol. 36, n.º 2. (2012), p. 470-493.
- Elías, Norbert. *La Sociología Fundamental*. Barcelona: Gedisa, 2008 [1982].
- Escobar, Arturo. *Autonomía y Diseño. La realización de lo comunal*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2016.
- Fals Borda, Orlando. *Historia doble de la Costa 4: Retorno a la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Banco de la República/El Áncora Editores, 2002.
- Global Witness. «Última línea de defensa: Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra las personas defensoras de la tierra y el medioambiente». *Global Witness*, (septiembre de 2021), p. 26 (en línea) [Fecha de consulta: 18.01.2022] https://www.globalwitness.org/documents/20195/Last_line_of_defence_ES_-_high_res_-_September_2021.pdf
- Gómez-Rey, Andrés; Henao-Mera, Álvaro José y Rincón-Escobar, Camilo Alexander. *La minería en páramos, humedales y reservas forestales*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017.
- Gómez-Rey, Andrés; Vargas-Chaves, Iván y Rodríguez, Gloria Amparo. «El desarrollo sostenible como política en Colombia». *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 20, n.º 38 (2020), p. 41-52.
- González Millán, José Javier y Rodríguez Díaz, Miryam Teresa. *Manual práctico de planeación estratégica*. Bogotá: Ediciones Díaz de Santos, 2019.
- Henao-Mera, Álvaro José. *El mínimo vital y la vivienda digna como límite al manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2018.
- Hilgartner, Stephen. «The Dominant View of Popularization: Conceptual, Problems, Political Uses». *New York: Social Studies of Science*, vol. 20, n.º 3 (1990), p. 519-539.
- Jaramillo-Sierra, Isabel Cristina y Alviar García, Helena. *Feminismo y crítica jurídica: el análisis distributivo como alternativa crítica al legalismo liberal*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2012.
- Jaramillo-Sierra, Isabel Cristina y Buchely-Ibarra, Lina Fernanda. «La etnografía burocrática como herramienta crítica en el derecho administrativo». En: Jaramillo-Sierra, Isabel Cristina y Buchely-Ibarra, Lina Fernanda (eds.). *Etnografías burocráticas: una nueva mirada a la construcción del Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2019, p. 9-36.
- Jasanoff, Sheila. *Science at the Bar. Law, Science and Technology in America*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- Kennedy, Duncan. *A Critique of Adjudication, fin de siècle*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

- Latour, Bruno. *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2008.
- Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th anniversary*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2010.
- Ministerio del Medio Ambiente. *Ficha informativa de los humedales de Ramsar: Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénega Grande de Santa Marta*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, 1998.
- Mora-Rodríguez, Alexandra; Naranjo-Peña, Édgar; Rodríguez, Gloria Amparo y Santamaría-Chavarro, Ángela (eds.). *Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.
- PNNC-Parques Nacionales Naturales de Colombia. «Parques Nacionales Naturales de Colombia suma esfuerzos para salvar la Ciénega Grande de Santa Marta». *PNNC*, (agosto de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 16.01.2021] <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales-naturales-de-colombia-suma-esfuerzos-para-salvar-la-cienega-grande-de-santa-marta/>
- PNNC-Parques Nacionales Naturales de Colombia. «Plan de manejo Santuario de Flora y Fauna: La Ciénega Grande de Santa Marta». *PNNC*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 11.01.2021] <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2020/10/plan-de-manejo-sff-cienega-grande-de-santa-marta.pdf>
- Rodríguez, Gloria Amparo. «La participación: un medio para prevenir y solucionar los conflictos ambientales en Colombia». En: Londoño-Toro, Beatriz, Rodríguez, Gloria Amparo y Herrera-Carrascal, Giovanni (eds.). *Perspectivas del ambiente ambiental en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario (2006), p. 154-170.
- Rodríguez, Gloria Amparo. *Los conflictos ambientales en Colombia. En el ejercicio del Derecho Mayor y la Ley de origen de los pueblos indígenas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017.
- Secretaría del Convenio Ramsar. «Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénega Grande de Santa Marta». *Secretaría del Convenio Ramsar*, (febrero de 1998) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2021] <https://rsis.ramsar.org/es/ris/951?language=es>
- Secretaría del Convenio Ramsar. «Informe Misión Ramsar de Asesoramiento: Sitio Ramsar Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena Ciénega Grande de Santa Marta». *Convenio Ramsar n.º 82*. (enero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 16.01.2021] https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ram82_cienega_grande_s.pdf
- Valverde, Mariana. *Everyday law on the street: City governance in an age of diversity*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

- Vilardy-Quiroga, Sandra. En comunicación personal, sobre la Ciénaga Grande de Santa Marta [Entrevista]. Bogotá, 2021.
- Vilardy-Quiroga, Sandra y González-Novoa, José (eds.). *Repensando la Ciénaga: Nuevas miradas y estrategias para la sostenibilidad en la Ciénaga Grande de Santa Marta*. Santa Marta: Universidad del Magdalena y Universidad Autónoma de Madrid, 2011.
- Ulloa, Astrid. «The Rights of the Wayúu People and Water in the Context of Mining in La Guajira, Colombia: demands of Relational Water Justice». *Bucarest: Human Geography*, vol. 13, n.º 1 (2020), p. 6-15.

DOSSIER

Presentación del dossier
Extractivismo minero en América Latina: la juridificación de los conflictos socioambientales
Rachel Sieder, Ainhoa Montoya y Yacotzin Bravo-Espinosa

Experticias y juridificación comunitaria: defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México
Salvador Aquino-Centeno

Procesos de juridificación y defensa del agua en el sur andino del Ecuador
Carlos Quizhpe e Ivette Vallejo

Juridificación multiescalar frente a la industria minera: experiencias de Centroamérica y México
Ainhoa Montoya, Rachel Sieder y Yacotzin Bravo-Espinosa

Comunidades indígenas y extracción de litio en Argentina: juridificación y estrategias de acción
Deborah Pragier, Mariano A. Novas y Lucas G. Christel

Hacia la descolonización del régimen extractivo: patrones y límites de la judicialización en conflictos mineros
María Ximena González-Serrano, Digno Montalván-Zambrano y Lieselotte Viaene

TEMAS

La designación de jueces en Ecuador: en búsqueda de una nueva legitimidad
Miguel Herrera

Ciudades intermedias y parque automotriz en Chile. ¿En jaque la sustentabilidad territorial?
Francisco Maturana, Mauricio Morales, Ulises Sepúlveda y Johana Maldonado

TEMAS

Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú
Mattias Borg Rasmussen

Afecto y subjetividad de trabajadoras de la política de infancia en Chile
Javiera García-Meneses y Giazú Enciso-Domínguez

La situación del tercer sector en Ecuador: supervivencia de las ONG en un entorno adverso
Bernardo Gortaire-Morejón, Andrés Matute, Valeria Romero y Juan Pablo Tinajero

Número anterior:
ICONOS 71: Ciencia, conocimiento y sociedad

Número siguiente:
ICONOS 73: Urbanismo, arquitecturas y diseños feministas

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); ICI Journals Master list, Copernicus; International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research (I2OR); LatAm-Studies; LATINDEX catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; Sociological Abstracts; SCOPUS; Social Science Journals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).
Página web: www.revistaiconos.ec
Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec
Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

La «cesión de uso» como mecanismo de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú

“Transfer of use rights” as a mechanism for the territorial dispossession of native communities in Peru

Juan Carlos Ruiz Molleda

Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú; coordinador del área de Litigio Constitucional, Instituto de Defensa Legal (Perú). jruiz@idl.org.pe.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1316-0313>

Olga Cristina del Rocío Gavancho León

Abogada, especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución; consultora del Instituto de Defensa Legal, región San Martín (Perú). cris_gavancho@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5696-9986>

Cómo citar este artículo: Ruiz Molleda, Juan Carlos y del Rocío Gavancho León, Olga Cristina. «La “cesión de uso” como mecanismo de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 119-138. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.119

Resumen: Este artículo analiza el andamiaje institucional peruano que favorece mecanismos de despojo de territorios de pueblos indígenas en el Perú, los cuales están protegidos por normas que los reconocen como tal y que tienen rango constitucional, siendo de obligado cumplimiento. De esta forma, se violan los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y se incumple el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Se destaca, al respecto, que el Estado peruano ha acreditado la titulación con «cesión de uso» de los territorios de los pueblos indígenas con aptitud forestal como principal mecanismo de despojo que afectan a territorios ancestrales de los pueblos indígenas de la selva peruana.

Palabras clave: Perú, Convenio 169 de la OIT, derechos humanos, pueblos indígenas, «cesión de uso», titulación de tierras

Abstract: *This paper analyses the Peruvian institutional scaffolding that favours mechanisms for dispossessing land from indigenous peoples in Peru, despite their protection by regulations that recognise them as such and their constitutional status, which imposes binding obligations. International human rights protection standards are therefore violated, along with the International Labour Organization's Convention 169 and the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights (IACHR). It is therefore noteworthy that the Peruvian State has approved the titling of indigenous peoples' lands that are suitable for forestry "Transfer of use rights" – the main mechanism of dispossession affecting the ancestral territories of the indigenous peoples of the Peruvian jungle.*

Key words: Peru, ILO Convention 169, human rights, indigenous peoples, "Transfer of use rights", land titling

En los últimos 30 años se ha promulgado un conjunto cada vez más amplio de leyes nacionales e internacionales sobre los grupos indígenas y sus derechos al uso de los recursos naturales. En América Latina, la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas en la región es compleja. La mayoría de los países latinoamericanos tienen leyes que garantizan a las poblaciones autóctonas el derecho a la propiedad y al uso de los recursos naturales renovables e hídricos. De hecho, muchos países han reconocido jurídicamente sus derechos sobre grandes extensiones de tierras. Sin embargo, pese a los avances en la legislación, en la práctica, las leyes no se cumplen debidamente y no ha cesado la destrucción de los recursos naturales en territorios indígenas, tal como ha sido ampliamente documentado en toda la región amazónica. En la mayoría de los casos, esta destrucción ha sido causada por agentes externos, aunque en algunas pocas

Pese a los avances en la legislación en los países de América Latina, en la práctica, las leyes no se cumplen debidamente y no ha cesado la destrucción de los recursos naturales en territorios indígenas.

ocasiones ello también ha ocurrido por las necesidades de los propios pueblos indígenas. Al respecto, las razones abundan y, entre las más importantes, destacamos las siguientes: falta de conocimiento de la ley, poca capacidad de negociación, am-

bigüedades de las leyes que son aprovechadas por expertos jurídicos en favor de agentes externos no indígenas, bajo cumplimiento de la legislación, así como la debilidad institucional, tanto de los gobiernos como de las comunidades nativas.

En el Perú, desde 1974¹ hasta la actualidad, la legislación ha oscilado entre, por una parte, medidas de fortalecimiento nacional de los pueblos indígenas, de aceptación y ratificación de tratados, acuerdos y convenios internacionales de derechos humanos y derechos de los pueblos; y, por la otra, en el plano interno, la sanción de leyes y medidas que debilitan los derechos y garantías que amparan a dichos pueblos. Este tipo de prácticas institucionales, además de constituirse en una muestra de las «brechas de implementación» del derecho internacional de los derechos humanos, agravan las condiciones de las comunidades a través de la reducción de sus territorios, a favor de empresas extractivas y la construcción de infraestructura, lo que acaba vaciando de contenido el derecho a la propiedad comunal en el Perú. La propiedad comunal solo está autorizada para

1. En 1974 se promulgó el Decreto Ley n.º 20653: «Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agropecuaria de Regiones de la Selva y Ceja de Selva», que eliminó el término indígena y lo reemplazó por campesino para los de la Sierra y nativo para los de la Selva. En 1979, se promulgó la Decreto Ley n.º 22175, que permitió la explotación forestal en las comunidades nativas.

tierras de uso agrícola y ganadero, por lo que las tierras de aptitud forestal² no son reconocidas como propiedad a favor de estas comunidades, a las que solo se les otorgan contratos de «cesión de uso», manteniendo el Estado el dominio de esos territorios. En este punto, es fundamental resaltar que, en promedio, estos territorios de aptitud forestal corresponden al 80% del área de la Amazonía peruana, lo que elimina en los hechos cualquier posibilidad de titulación para las comunidades originarias de dichos territorios (Programa FAO, 2008: 22).

Aunque ya han transcurrido 40 años desde la promulgación de la primera ley que reconocía el derecho a la propiedad de las tierras a los indígenas amazónicos en el Perú, aún persiste la inseguridad respecto de sus tierras y recursos, al tiempo que otros derechos, como el de la consulta previa, están siendo vulnerados día tras día. De esta forma, los conflictos territoriales se profundizan y el Estado peruano incumple las normas internacionales de derechos humanos que los protegen, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales –firmado por el Perú en 1989 y ratificado en 1994– y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007³.

La legislación peruana define a los pueblos indígenas «como pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como tales»⁴. En este sentido, la Constitución peruana reconoce a los pueblos indígenas como organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el

-
2. De conformidad con el artículo 16.1 del «Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor», se establece que las tierras con aptitud forestal son aquellas que, por su valor intrínseco, características ecológicas y edáficas, tienen capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley n.º 29763, son denominadas «Tierras de Capacidad de Uso Mayor Forestal».
 3. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas señala que es obligación de los estados y de Naciones Unidas, promover su cumplimiento. Establece además que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU debe promover que los países tengan en cuenta esta declaración al crear sus leyes, así como las instituciones administrativas al tomar sus decisiones y los tribunales al dictar su veredicto en los juicios. Así también deben supervisar cómo se cumple esta declaración en la realidad (art. 42).
 4. Conforme lo señala el literal a) del artículo 2 de la Ley n.º 27811, «Ley que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos» (24 de julio 2002).

desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país⁵. Sin embargo, a nivel legal, las comunidades étnicas no tienen posibilidad de reclamar en propiedad territorios fundamentales o considerados sagrados según su cosmovisión, a lo que se suman los problemas que las superposiciones del territorio a nivel catastral generan cuando se trata de áreas naturales protegidas (ANP)⁶, bosques de producción permanente⁷ (BPP) o concesiones que otorgan derechos de explotación de recursos a terceros que, por lo general, son otorgados sin consulta previa a las poblaciones originarias, lo que trae como consecuencia la pérdida de la propiedad y posesión de sus territorios.

En pleno siglo XXI, el panorama general en el Perú es de graves violaciones de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos indígenas, por múltiples factores, ya sean legales o ilegales. En la Amazonía peruana, se encuentran ilegal-

Aunque ya han transcurrido 40 años desde la promulgación de la primera ley que reconocía el derecho a la propiedad de las tierras a los indígenas amazónicos en el Perú, aún persiste la inseguridad respecto de sus tierras y recursos.

mente grupos y sectores —principalmente formados por cocaleros, traficantes de tierras, colonos, madereros y mineros ilegales, narcotraficantes y empresas de palma aceitera— que presionan sobre los territorios de los pueblos indígenas. En la zona andina, la minería se ha convertido en la prin-

cipal responsable del despojo de las tierras de las comunidades campesinas, sea a través de la expedición de concesiones mineras, la usurpación de tierras o a través del otorgamiento de derechos a terceros. Asimismo, las actividades extractivas en territorios de pueblos indígenas, fundamentalmente de los sectores del petróleo y la construcción de infraestructura, restringe y afecta el uso y goce del derecho de propiedad de los pueblos indígenas, lo que constituye una forma de despojo de tierras.

En ese sentido, este artículo tiene como objetivo cuestionar, desde una perspectiva jurídica constitucional y desde el derecho internacional de los derechos humanos, la forma en que se vienen titulando los territorios de los pueblos indí-

5. De conformidad a lo prescrito en el artículo 89 de la Constitución.

6. Según el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley n.º 26834, «las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país».

7. Conforme señala el artículo 29 de la Ley n.º 29763, «los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio del Ambiente, a propuesta del Serfor, en bosques de las categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas».

genas en el Perú, en especial, la forma como se titula a las comunidades nativas que existen en la Amazonía peruana a través del mecanismo de «cesión de uso». Al respecto, se demuestra que en el país existe un andamiaje institucional que permite, tolera y facilita el despojo de tierras de las comunidades campesinas –las comunidades nativas y de pueblos indígenas–, al privar del derecho a la propiedad y posesión plena de los territorios que dichas comunidades han ocupado tradicionalmente. Ciertamente, ello va a contracorriente de las disposiciones y los tratados internacionales firmados por el Estado peruano, como el Convenio 169 de la OIT, así como de los derechos de los pueblos y los derechos humanos.

Metodología

Para el estudio, se examinó y sistematizó un amplio acervo documental y se aprovechó el trabajo de campo realizado durante varias décadas por el Instituto de Defensa Legal en procesos de defensa de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas del Perú, llevado a cabo en instancias locales, nacionales e internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)⁸. Partimos de dos premisas fundamentales: a) que las comunidades campesinas, las comunidades nativas y los pueblos indígenas en aislamiento voluntario son pueblos indígenas y que, como tal, se les debe aplicar el Convenio 169 de la OIT, tal como el Estado mismo lo ha reconocido, y b) que, como establece el artículo 14.1 del Convenio 169 de la OIT, y de acuerdo con los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas, los pueblos indígenas son propietarios de facto de los territorios que han ocupado tradicionalmente.

El artículo se estructura de la siguiente manera. La primera sección, que analiza la utilización de lo que denominamos «mecanismos de despojo», se divide en tres subapartados: en el primero, se explica la implementación de los mecanismos institucionales en los territorios amazónicos frente a comunidades nativas y en aislamiento voluntario o de contacto inicial; en el segundo, se examinan los mecanismos de despojo utilizados en los territorios andinos de comunidades campesinas indígenas, y, en el tercero, se profundiza en el concepto de «cesión de uso», considerándose el mecanismo prevalente de despojo de los territorios ancestrales. A continuación, en la segunda sección, se aborda cómo el andamiaje institucional

8. Órgano judicial autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en San José (Costa Rica).

estatal se opone al derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Y, finalmente, el estudio se cierra con unas conclusiones que sintetizan los principales hallazgos.

Contexto y andamiaje institucional de los «mecanismos de despojo» en el Perú

A lo largo de los últimos años, ha sido ampliamente divulgada por los medios de comunicación la presión –tanto legal como ilegal– que se ha ejercido sobre los recursos naturales del territorio amazónico, centro de biodiversidad mundial y territorio ancestral de cientos de comunidades indígenas pertenecientes a nueve países de América del Sur. En ese contexto, las normas legales, civiles y/o constitucionales que se han desarrollado no son suficientes para garantizar la propiedad o derechos de uso de los indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales en ellos contenidos. Asimismo, las prácticas establecidas por los estados nacionales en el diseño de criterios a nivel constitucional, legal, reglamentario y de políticas públicas, sobreponen las prioridades de los gobiernos de turno a la realidad y necesidades de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en un contexto de modificación de las condiciones de vida de las comunidades indígenas y de su entorno, a menudo se encuentran defectos, vacíos legales, duplicidades y ambigüedades en la legislación que van en detrimento de dichas comunidades. Por lo tanto, el reto se presenta en lograr la resolución de las contradicciones jurídicas identificadas y una aplicación adecuada de las normas existentes por parte de las instituciones públicas.

Con respecto a la propiedad de los recursos boscosos, de la flora y la fauna, resulta de aceptación generalizada entre la comunidad jurídica que, dado que las comunidades se reconocen como propietarias colectivas de sus territorios, estas deben tener acceso a dichos recursos en los casos donde la propiedad está legalmente reconocida. Por ejemplo, en los territorios indígenas de Colombia, existen diferencias en el tratamiento jurídico según el tipo y la calidad del recurso; sin embargo, como norma general, se acredita pleno dominio del recurso de los suelos y bosques a las comunidades indígenas mediante títulos escriturados (Tresierra, 2000: 31).

Con respecto al uso y usufructo de los recursos naturales renovables, la legislación peruana reconoce que las extracciones de madera y la caza de fauna silvestre, dentro del territorio de las comunidades nativas, solo podrán ser realizadas por dichas comunidades y sus integrantes. Además, en tierras de comunidades indígenas, los derechos

de caza para fines de subsistencia se limitan a los miembros de las comunidades, y los de tipo comercial a los mismos integrantes del grupo cuando lo hacen en la forma propia comunitaria. Tratándose de tierras ocupadas por las comunidades indígenas en zonas protegidas de parques nacionales, la explotación o aprovechamiento por parte de tales comunidades está sujeta a las limitaciones que les impone el modelo tradicional de uso, si este modelo no atenta contra los principios que justifican el establecimiento de la demarcación de protección ecológica.

A pesar que el artículo 14.1 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, así como su desarrollo jurisprudencial por la Corte IDH y el Tribunal Constitucional peruano, reconocen el derecho de posesión y propiedad de los pueblos indígenas sobre los territorios que han ocupado tradicionalmente, en el Perú no se entrega propiedad a los pueblos indígenas, a las comunidades nativas, sobre los territorios que tienen aptitud forestal en la Amazonía, sino que solo se les reconoce una «cesión de uso». Y no solo eso, sino que existe todo un andamiaje institucional que favorece el aprovechamiento de terceros sobre sus territorios y los recursos de estos que vulnera los derechos de los pueblos indígenas, lo que conlleva graves consecuencias para su subsistencia, tanto física y comunitaria como de patrimonio cultural.

Las normas legales, civiles y/o constitucionales que se han desarrollado no son suficientes para garantizar la propiedad o derechos de uso de los indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales en ellos contenidos.

A continuación, se va a analizar este andamiaje institucional en el territorio amazónico y en el territorio andino, así como el desencuentro entre la titulación de los territorios de las comunidades nativas, a través de la figura de la «cesión de uso», y la Constitución Política del Perú, el Convenio 169 de la OIT y el desarrollo jurisprudencial realizado por la Corte IDH y el Tribunal Constitucional peruano, teniendo en cuenta además el contexto sociopolítico en el que se producen estas formas de despojo de las tierras de los pueblos indígenas.

Mecanismos institucionales de despojo en territorio amazónico

Aunque varios son los mecanismos institucionales utilizados para despojar a los pueblos indígenas amazónicos de sus territorios ancestrales, destaca, sin embargo, el de la *cesión de uso*. En efecto, se realiza una *presunta* titulación de los territorios de los pueblos indígenas pero, en realidad, no se les reconoce propiedad sobre la integridad de los territorios que han ocupado tradicionalmente, como exige el artículo 14.1 del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte IDH; al contra-

rio, se les entrega en «cesión de uso» los territorios que tienen aptitud forestal, que son la gran mayoría del territorio, y se les reconoce solo la propiedad sobre la parte del territorio que tiene aptitud ganadera o agrícola, que es pequeña, encontrándose casos donde todo el territorio de la comunidad ha sido entregado en cesión en uso. Por consiguiente, consideramos que esta es una de las formas más representativas de despojo de tierras de pueblos indígenas, teniendo en cuenta que son cerca de 2.000 las comunidades nativas que existen en la zona amazónica del Perú.

Un segundo mecanismo es la *no titulación de tierras* cuando estas se superponen con ANP. Según la Resolución Ministerial n.º 0443-2019-MINAGRI, no se pueden titular territorios de las comunidades nativas sobre áreas protegidas, a pesar de que han sido precisamente dichos pueblos quienes han preservado durante milenios esos territorios boscosos y sus recursos naturales. Por consiguiente, tanto en el primer mecanismo como en el segundo se incumple por parte del Estado la obligación de titulación como lo exige el artículo 14.2 del Convenio 169 de la OIT.

Un tercer mecanismo es la *ambigüedad de la legislación* sobre pueblos en situación de aislamiento voluntario y en situación de contacto inicial⁹. A nivel internacional, el Estado peruano dice aceptar las disposiciones que prohíben la realización de actividades extractivas en territorios de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, en virtud de los principios de no contacto e intangibilidad de su territorio, reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos (CIDH, 2013: 52). Sin embargo, el artículo 5.c de la Ley n.º 28736 permite que se realicen actividades extractivas, petroleras, mineras y forestales en estos mismos territorios, poniendo en peligro los derechos a la vida, la salud y la subsistencia de dichos pueblos indígenas, ya que, como demuestran diversos estudios, estos presentan condiciones particularmente sensibles en su sistema inmunológico y tienen el derecho a preservar sus costumbres ancestrales.

Un cuarto mecanismo tiene que ver con la *complejidad y dificultad burocrática* para titular tierras de las comunidades nativas. La Defensoría del Pueblo del Perú ha llevado a cabo un amplio análisis a través del cual se observa cómo los procedimientos establecidos en los procesos de titulación constituyen un impedimento para las comunidades nativas. Los trámites burocráticos han establecido cerca de 20 pasos

9. En la legislación peruana, una categoría adicional referente a los pueblos indígenas los define como pueblos en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial, de conformidad a la Ley n.º 28736 para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial, que en el literal k del artículo 3, señala «(k) Pueblo Indígena en Situación de Contacto Inicial: Pueblo indígena, o parte de él, que en base a su decisión se encuentra dentro de un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional».

diferentes para acceder a la titulación, creando todo un escenario que desincentiva y obstaculiza el acceso a dichos derechos. Asimismo, respecto a las solicitudes, las instituciones estatales no cuentan con registros unificados, ni una georreferenciación de comunidades y catastros actualizados, lo que impide que puedan llevarse a cabo los procesos de calificación de tierras, dilatando la titulación y haciéndola sumamente costosa para los pueblos nativos (Defensoría del Pueblo, 2018: 8).

Un quinto mecanismo es la *entrega*, por parte de los gobiernos locales y del Gobierno nacional, *de derechos a terceros* en territorio de comunidades nativas pendientes de titulación. La entrega de títulos y concesiones de derechos a terceros ha estado relacionada fundamentalmente con la explotación de recursos naturales en proyectos petroleros, mineros o forestales, con el argumento de que, mientras las comunidades nativas no cuenten con títulos de propiedad, dichos territorios pertenecen al Estado. Como puede observarse, es precisamente aquí donde, con la articulación de varios mecanismos, opera el despojo, en la medida en que los procesos de titulación son engorrosos, dilatados y costosos, lo que deja un amplio margen de tiempo mientras se titula –que puede durar años o décadas– a empresas nacionales o extranjeras para el desarrollo de proyectos extractivos. A nivel internacional, la jurisprudencia de la Corte IDH, primero en el caso *Awas Tigny vs. Nicaragua* y luego *Xucuru vs. Brasil*, prohíbe a los estados entregar derechos a terceros sobre territorios de pueblos indígenas que están pendientes y en proceso de titulación.

Un sexto mecanismo consiste en la *entrega de constancias de posesión a terceros* en territorio de comunidades nativas pendientes de titulación. A diferencia del anterior, que es la entrega de derechos a terceros para el desarrollo de proyectos extractivos, este mecanismo¹⁰ busca formalizar lo que denominan «predios rústicos», los cuales son entregados por gobiernos regionales y municipales y con los que se terminan legalizando invasiones de colonos y mestizos en territorios objeto de titulación. Han sido identificados procedimientos por medio de los cuales, tras la constancia de posesión, los colonos acceden a la propiedad, que posteriormente es transferida a empresas extractivas para el desarrollo de proyectos. Ello ha sucedido, por ejemplo, con cultivos de palma aceitera, fruto del resultado de procesos de deforestación en la región de Ucayali, ubicada en la zona centro-oriental del país (Servindi, 2016).

Un séptimo mecanismo consiste en la *resistencia*, por parte de funcionarios del Gobierno, para delimitar con precisión o volver a delimitar concesiones forestales cuando se superponen a territorios de pueblos indígenas, tal y como lo indica la Resolución Ministerial n.º 0368-2018-MINAGRI, que obliga al

10. Como lo establece la Resolución Ministerial n.º 029-2020-MINAGRI.

sobredimensionamiento de Bosques de Producción Permanente (BPP) y concesiones forestales, cuando se superponen sobre tierras de comunidades nativas, siguiendo la Quinta Disposición Complementaria y final de la Ley Forestal, aprobada por Ley n.º 29763, la cual precisa que: «No se otorga títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como en las áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, en concordancia con los tratados internacionales en vigor».

Un octavo mecanismo es la *entrega de servidumbres petroleras* en territorios de pueblos indígenas no titulados, por parte del Ministerio de Energía y Minas del Perú, sin previa consulta y ningún tipo de compensación, contraviniendo todos

En la mayoría de los casos, los pueblos indígenas han sido despojados, privados de autonomía y acceso a los recursos que tradicionalmente han utilizado, rompiéndose sus vínculos ancestrales.

los tratados internacionales suscritos por el Gobierno peruano y promoviendo conflictos sociales y la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas. Así fue establecido por la Corte IDH en la sentencia *Xucuru vs. Brasil*, de 5 de febrero de 2018,

que determinó: «el Estado debe garantizar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio» (Corte IDH, sentencia *Xucuru vs. Brasil*, párrafo 117).

Estos son algunos de los mecanismos más utilizados en la zona amazónica que no excluyen diversas formas de discriminación de los pueblos nativos a la hora de incluirlos en las decisiones políticas sobre sus territorios y derechos. Tal como lo cuestionó la exrelatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpuz, un sector del conservacionismo ha realizado su trabajo de conservación de espaldas a los pueblos indígenas, sin consultar con ellos, olvidando que han sido esos pueblos los que han conservado esos territorios y bosques durante siglos. Se ha presentado algún caso de comunidades que han seguido el juego a los madereros ilegales, quienes se han aprovechado de la necesidad de los primeros, pero ello no es significativo. En la mayoría de los casos, los pueblos han sido despojados, privados de autonomía y acceso a los recursos que tradicionalmente han utilizado, rompiéndose sus vínculos ancestrales. Bajo control gubernamental, sus tierras han pasado a proyectos de conservación o a emprendimientos extractivos; es en este escenario donde los pueblos excluidos están exigiendo el reconocimiento y la titulación de sus tierras (Tauli-Corpuz, 2016: 19).

Mecanismos institucionales de despojo en zonas andinas

Pero no solo las tierras de la Amazonía son objeto de despojo, ya que las tierras de las comunidades campesinas, que son tierras de los pueblos indígenas de la zona andina, también están sufriendo despojo, aunque por medio de otros mecanismos que operan de forma distinta.

El primer mecanismo es la *entrega de concesiones mineras a terceros*, las cuales socavan la propiedad campesina. El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet) entrega concesiones mineras a terceros sobre tierras de pueblos indígenas, sin consultar con las comunidades campesinas y nativas. Según la legislación, si una comunidad no está de acuerdo con la actividad minera en su territorio, el Estado puede terminar imponiendo una servidumbre minera y fijar un monto, el cual solo responde a una consideración del territorio por su valor económico, pero no por el que tiene para los pueblos indígenas. El fundamento de esta práctica se encuentra en el artículo único de la Ley n.º 26570 y en el artículo 130 del Decreto Supremo n.º 014-92-MINEM, que aprobó la Ley general de Minería, el cual establece que, si no hay acuerdo sobre la servidumbre, el Estado puede imponer dicha servidumbre minera de manera unilateral.

El segundo mecanismo son los *procesos penales por usurpación de tierras* contra la propia comunidad. Cabe subrayar que los territorios de comunidades campesinas en el Perú son parcelas familiares, donde no existe la propiedad privada o herencia de los comuneros, por lo que la parcela es revertida a la comunidad cuando se pierde la condición de «comunero calificado»¹¹ (art. 5 de la Ley n.º 24656). En este sentido, ha sucedido que terceros que en algún momento pudieron haber sido parte de una comunidad campesina, o sus descendientes foráneos, demandan la posesión de tierras de la comunidad campesina a pesar de no ser un «comunero calificado», acusando a las autoridades de las comunidades por delito de usurpación cuando dichas autoridades han declarado extinta la posesión familiar e intentando, así, recuperar *su* territorio.

Un tercer mecanismo, que viene siendo objeto de debate y controversia, es la *conversión de caminos comunales*, propiedad de las comunidades campesinas, *en vías nacionales*. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha llevado a cabo este tipo de transformaciones de espaldas a las comunidades campesinas,

11. Conforme se establece en el artículo 5 de la Ley n.º 24656, en las comunidades campesinas, para ser «comunero calificado» se requieren los siguientes requisitos: a) Ser comunero mayor de edad o tener capacidad civil; b) Tener residencia estable no menor de cinco años en la Comunidad; c) No pertenecer a otra Comunidad; d) Estar inscrito en el Padrón Comunal; y e) Los demás que establezca el Estatuto de la Comunidad.

sin consulta previa, ni expropiación, servidumbre, compensación o compra-venta, legitimando su actuación en el Decreto Supremo n.º 011-2016-MTC y Resolución Ministerial n.º 372-2018-MTC/01.02. El problema de fondo es que la reclasificación de las rutas, contenida en las normas antes mencionadas, convierte caminos comunales en vías nacionales, sin antes haber consultado la medida con las comunidades campesinas propietarias de los territorios. Finalmente, esta reclasificación de tierras, al permitir el paso de cientos de camiones con concentrados mineros, por caminos polvorientos, afecta la salud y contamina el medio ambiente de las comunidades campesinas que son afectadas doblemente (Servindi, 2019).

El cuarto mecanismo son las *compras ilegales de tierras* de comunidades campesinas. A pesar de que el artículo 7 de la Ley n.º 24656 establece que solo dos terceras partes de los «comuneros calificados» deben aprobar cualquier acto de disposición de la propiedad, terceros se apropian de territorios de las comunidades o bien al lograr que algunos líderes autoricen la venta, o bien consiguiendo el respaldo de dos terceras partes de «comuneros empadronados» –pero no «comuneros calificados»–, o bien porque se falsifican actas y firmas de los comuneros, entre otras (Ruiz, 2021).

Un quinto mecanismo de despojo es la *no titulación de tierras de las comunidades campesinas*, por la debilidad de los gobiernos regionales. Las direcciones regionales agrarias carecen, muchas veces, de personal técnico calificado, logística y recursos económicos para realizar la demarcación, delimitación y titulación de los territorios de las comunidades campesinas, por lo que se postergan y demoran los procesos de titulación de tierras. Es precisamente esa inseguridad jurídica la que es aprovechada por terceros.

Un sexto mecanismo consiste en la *creación de centros poblados menores* en territorios de pueblos indígenas, al considerarlos una oportunidad de *desarrollo y modernidad*. La Defensoría del Pueblo ha documentado cómo a las comunidades campesinas se le ha prometido que, con la creación de centros poblados menores, vendrá el desarrollo, las inversiones y la «transferencia de recursos». Sin embargo, muchos de estos centros han terminado por facilitar la apropiación, por parte de terceros, de tierras comunales protegidas por el Convenio 169 de la OIT, entre otras normas (Defensoría del Pueblo, 2010: 67).

Un séptimo mecanismo de despojo se produce *a partir de la destrucción o afectación de los recursos naturales* que existen en los territorios comunales. Por ejemplo, el trasvase de agua en territorios de comunidades campesinas, muchas veces, afecta significativamente el derecho de propiedad, pues se pierde el acceso al recurso hídrico, indispensable para las actividades económicas tradicionales que garantizan la subsistencia de las comunidades campesinas. El caso del trasvase de agua del proyecto Majes Siguan II afecta la disposición de agua de las

comunidades de Espinar para irrigar pastos, necesarios e indispensables para la intensa y conocida actividad ganadera en Espinar; otro caso se presenta en Maure de Tacna, donde los efectos del trasvase están desecando el territorio de la comunidad campesina (Ruiz *et al.*, 2020). Otro ejemplo muy significativo sería el de la contaminación de fuentes de agua por la actividad minera. Los proyectos mineros demandan mucha agua para su ejecución, un recurso que también necesitan las comunidades para realizar sus actividades agropecuarias y para la reproducción de la vida. Al respecto, son numerosas las denuncias de comunidades con fuentes de agua desaparecidas o ríos y cuencas contaminadas.

El 16 de julio del 2021, el Congreso de la República aprobó en el último pleno el Proyecto de Ley n.º 06934-2020-CR, más conocido como la «Ley que establece las acciones prioritarias de descontaminación, remediación y recuperación de cuencas hidrográficas afectadas por daños ambientales». Este proyecto, luego de ser aprobado por el pleno, fue enviado al Gobierno el 22 de julio del 2021, debiendo este promulgarlo u observarlo antes del 16 de agosto. Sin embargo, lastimosamente, el Gobierno de Pedro Castillo observó y devolvió al Congreso la iniciativa. Se trataba de una ley importante que establecía medidas concretas de protección de los diferentes ríos contaminados.

El mecanismo de «cesión de uso»: simulación de reconocimiento con despojo para los pueblos indígenas

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley n.º 22175 y del artículo 76 de la Ley n.º 29763, solo se titulan como propiedad a los pueblos indígenas las tierras que tengan aptitud agrícola y ganadera; por su parte, las tierras que tengan aptitud forestal o de protección —que, como se ha dicho anteriormente, corresponden al 80% de las tierras amazónicas— solo se otorgarán a las comunidades nativas en «cesión de uso», manteniendo el Estado la propiedad del recurso¹². Como su nombre lo indica, la «cesión de uso» no es un reconocimiento de la propiedad, por lo que ello implica una violación del artículo 14.1 y 14.2 del Convenio 169 de la OIT y de los artículos 2.16, 70, 88 y 89 de la Constitución.

Pero esto no siempre fue así. La primera Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agropecuaria de Regiones de la Selva y Ceja de Selva¹³, promulgada en

12. Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva (Ley n.º 22175), artículos 29 y 30; reglamento de esta misma ley (D.S. 003-79-AA), artículo 5.

13. Véase la nota 1.

1974, no contemplaba distinción alguna entre los tipos de tierra de una comunidad; por el contrario, respetaba la integridad del territorio desde una lógica de derecho preexistente (Carhuavilca, 2017: 1). Dicha ley, en su artículo 26, hacía alusión a los tipos de suelo y a su clasificación por el Ministerio de Agricultura, señalando que los usos forestales eran materia de ley específica. El artículo 28 ampliaba esa indicación a la ley específica refiriéndose a los recursos forestales y de fauna. La Tercera Disposición Complementaria concretaba que el término agrícola no incluía lo forestal, pero en ningún momento los derechos otorgados a las comunidades se referían a determinado tipo de suelo, sino que se otorgaba propiedad sobre las tierras utilizadas u ocupadas efectivamente de acuerdo con sus usos tradicionales. Sin embargo, esa fue la puerta por la que se introdujo la modificación normativa que daría como resultado la expropiación de parte de las tierras indígenas por el sistema normativo peruano, a través de una muy forzada creación legal: los contratos de *cesión de uso* de tierras forestales (García Hierro, 2017: 2).

El tratamiento de las tierras cambió con la promulgación del Decreto Ley n.º 21447, «Ley Forestal y de Fauna Silvestre», que declaró de dominio público los recursos forestales, señalando que sobre ellos no podía haber derechos adquiridos e incluyendo dentro del concepto de «recurso forestal» a las tierras con capacidad de uso mayor forestal. En 1979, con la promulgación del Decreto Ley n.º 22175, «Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva», vigente hasta hoy, tuvo que adaptarse e incluir la «cesión de uso», lo que resultó ser un claro mecanismo de despojo del territorio de los pueblos indígenas. Hay que tener en cuenta que los recursos forestales comprenden casi la totalidad de los suelos amazónicos y que los pueblos indígenas amazónicos son, principalmente, habitantes de los bosques. Así, al negarles la propiedad de sus áreas boscosas, en realidad se les está negando el ejercicio de su derecho a la reproducción de sus formas de vida ancestrales. Como ejemplo de esta situación tenemos el caso de la comunidad nativa Chambira del pueblo Kichwa, ubicada en la provincia de Picota, en el departamento de San Martín, en el norte del Perú: todo su territorio ha sido calificado como forestal y de protección, por lo que las comunidades indígenas no tienen ni una sola hectárea en propiedad y, conforme al actual marco normativo, nunca la tendrán.

La clasificación de «uso de suelos» significa determinar la aptitud natural de las tierras para producir de forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos, con el objetivo de asignar a cada unidad de suelo su uso y manejo más apropiado. Este requisito es uno de los principales obstáculos para el reconocimiento y titulación de la propiedad, incluso de las tierras con aptitud agrícola y de pastoreo, pues solo una vez determinada la categoría de los suelos,

la autoridad competente podrá establecer qué espacios se reconocen en propiedad y sobre cuáles se suscribirá un contrato de cesión de uso. Este procedimiento, que puede llevar años, en la práctica es la principal práctica de despojo de territorio indígena, en la medida en que hace costoso el proceso de titulación, inaccesible para las poblaciones indígenas que durante años están a la espera de su título, viéndose superadas por la facilidad de transferencia de derechos a terceros, o el otorgamiento de licencias para proyectos sobre su territorio sin el respeto de sus derechos como pueblos originarios.

Por ello, siguiendo a García Hierro (2017: 3), consideramos que esta modificación legislativa enmarcada en lo prescrito en el artículo 11 de la Ley de Comunidades Nativas aún vigente, a la luz de los actuales estándares internacionales de obligatorio cumplimiento, constituye una grave violación del derecho a la propiedad comunal. De acuerdo con esos estándares, hoy es inaceptable el mantenimiento de la clasificación de suelos en tierras indígenas como determinante final del derecho a la propiedad territorial de las comunidades originarias.

Los mecanismos de despojo frente a los estándares de protección internacional de derechos humanos

Como se ha explicado, hay diversos mecanismos que operan y terminan por despojar a las comunidades campesinas y nativas de sus territorios, tanto en territorios amazónicos como andinos. Al respecto, el artículo 17.3 del Convenio 169 de la OIT es muy claro al determinar que las autoridades deben impedir que el desconocimiento de leyes por parte de los pueblos nativos permita «arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras que les pertenecen», que es precisamente el escenario actual en el Perú.

De esta forma, con la anuencia y tolerancia del Estado, se está despojando a los pueblos originarios de sus territorios, aprovechándose de su desconocimiento de la legislación en materia de territorios. Con ello, el Estado está faltando a sus obligaciones de proteger el derecho al territorio de los pueblos indígenas: 1) no titula los territorios de los pueblos indígenas¹⁴; 2) no proporciona una protec-

14. Artículo 14.2 del Convenio 169 de la OIT.

ción jurídica adecuada¹⁵; 3) no se inhibe de entregar derechos a terceros sobre territorios de pueblos indígenas pendientes o en proceso de ser titulados¹⁶; 4) no restituye sus territorios cuando estos han sido despojados contra su voluntad¹⁷, y 5) no organiza todo el aparato estatal para proteger dichos derechos¹⁸.

Titular con «cesión de uso» los territorios de los pueblos indígenas implica una restricción del derecho a la propiedad comunal. Dicha restricción, sin embargo, sería constitucional si estuviera justificada y buscara proteger bienes jurídicos, derechos y principios de mayor relevancia y entidad constitucional para estos pueblos. Asimismo, la restricción del derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales solo sería legítima y constitucional, si se observaran y respetaran determinados requisitos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)¹⁹ y desarrollados por la Corte IDH. De lo contrario, sin respetarse estas salvaguardas, estamos ante restricciones ilegítimas y arbitrarias y, en consecuencia, inconstitucionales. Estas reglas, a pesar de su reconocimiento, son absolutamente ignoradas y desconocidas por el Estado peruano; más concretamente, por el Ministerio de Agricultura y los gobiernos regionales en el momento de titular con cesión de uso las tierras de las comunidades nativas.

No toda restricción de derechos fundamentales tiene que ser inconstitucional, ya que hay restricciones que están justificadas, al buscar la protección y la concreción de bienes jurídicos constitucionales de mayor relevancia e importancia que la de aquellos bienes jurídicos que se está restringiendo y sacrificando. En tal sentido, para que una medida sea constitucional, se debe cumplir con las exigencias del principio de proporcionalidad, es decir, solo será válida esta restricción, si representa una limitación o afectación *idónea, necesaria y ponderada*. Así, toda medida administrativa e incluso legislativa propuesta por el Gobierno nacional, o por los gobiernos regionales y locales, debe cumplir las exigencias del principio de proporcionalidad (Grandez, 2013). Es decir, las medidas restrictivas del derecho de propiedad solo serán válidas si representan una limitación o afectación idónea, necesaria y ponderada. Efectivamente, el análisis de idoneidad examina si la medida es adecuada para la protección de otros derechos y bienes

15. Artículo 14.3 del Convenio 169 de la OIT.

16. Corte IDH, sentencia *Xucuru vs. Brasil*, p. 117.

17. *Ibidem*.

18. Corte IDH, sentencia *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, p. 166.

19. Fue suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969 y celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

constitucionales. En el análisis de necesidad, la medida será constitucional solo si no existe otra medida alternativa que no precise restricciones de los derechos, en este caso, de los pueblos originarios. Por último, la medida será ponderada solo si se demuestra que la intensidad de la afectación de estos derechos es menos gravosa en comparación con la intensidad de afectación que sufriría el derecho o bien constitucional que promueva la medida a implementarse, de lo contrario, la medida deberá ser prohibida y excluida su implementación. En este caso concreto, hasta ahora, el Gobierno, el Ministerio de Agricultura y los gobiernos regionales no han acreditado cuáles son las razones de estas restricciones del derecho de propiedad por medio de la «cesión de uso» de las comunidades y pueblos originarios.

Otro de los argumentos expuestos por la Corte IDH al respecto es que la posibilidad de restringir el derecho de propiedad no puede poner en peligro la subsistencia de los pueblos indígenas. Según esta Corte, es importante establecer «salvaguardas para garantizar que las restricciones impuestas a las comunidades indígenas o tribales, respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio, no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo» (Corte IDH, Caso *Sarayaku*, párr. 205). En el caso de las comunidades nativas del Perú, el acceso a los bosques garantiza los recursos naturales que permiten su subsistencia. En ese sentido, pues, resulta clave comprender qué entiende la Corte IDH²⁰ cuando habla de «subsistencia», entendiéndola no solo respecto a aspectos puramente biológicos, sino también a aspectos culturales y espirituales propios de sus cosmovisiones ancestrales, constituyéndose en el límite de actividades extractivas –como las mineras, petroleras, forestales, así como obras de infraestructura pública (represas, carreteras, redes eléctricas, hidrovías, etc.)– cuando estas se realizan en territorios de los pueblos indígenas,.

Por último, cabe destacar que en el artículo 17.3 del Convenio 169 de la OIT se establece la prohibición de despojar a las comunidades indígenas de tierras ancestrales sobre la base del desconocimiento de las leyes. Este mandato no solo alcanza a particulares, sino también a los propios niveles del Gobierno; asimismo, establece la obligación del Estado de sancionar a terceros por la usurpación de tierras de las comunidades campesinas, así como por aprovecharse y realizar algún tipo de actividad extractiva de una manera u otra de estos territorios, haciendo un llamamiento a los gobiernos para «prever sanciones» y adoptar «medidas» preventivas que impidan tales conductas.

20. Conforme lo señala en la sentencia del caso *Sarayaku vs. Ecuador*, fundamento jurídico 148-155.

Conclusiones

Como se ha demostrado a lo largo del artículo, los pueblos indígenas en el Perú vienen experimentando un proceso de despojo de sus territorios: en algunos casos, mediante formas clásicas que remiten al desconocimiento de la propiedad de la tierra o a la omisión para su reconocimiento; en otros, haciendo uso de todo el andamiaje institucional estatal para socavar la posibilidad de la titulación de tierras a dichas comunidades o reconociendo formalmente la propiedad y permitiendo legalmente a terceros aprovechar y destruir los recursos naturales del territorio, de espaldas a las comunidades, lo cual afecta significativamente sus formas de vida ancestrales y relacionamiento en las formas de uso y apropiación cultural de los territorios.

Además de enfrentar este andamiaje institucional que favorece el despojo de sus tierras, los pueblos indígenas están sometidos a la presión constante y creciente de diversos grupos de poder sobre sus territorios, los cuales aprovechan el marco normativo estatal para sus intereses.

Pero es que, además de enfrentar este andamiaje institucional que favorece el despojo de sus tierras, los pueblos indígenas están sometidos a la presión constante y creciente de diversos grupos de poder sobre sus territorios, los cuales aprovechan el marco normativo estatal para sus intereses. Nos estamos refiriendo, en concreto, a los traficantes de tierras, cocaleros, colonos, madereros, empresas mineras y petroleras, minería ilegal, narcotráfico, entre otros sectores, que varían en combinaciones dependiendo de la zona del país donde se encuentren.

De entre los mecanismos documentados, la «cesión de uso» es el mecanismo institucional que cuenta con cobertura normativa más utilizado para despojar a los pueblos indígenas de sus territorios. En este sentido, el Estado peruano ha acreditado la titulación con cesión de uso de los territorios de los pueblos indígenas con aptitud forestal, sin observar los criterios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos, ni los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales. Como se ha explicado, estamos ante restricciones arbitrarias e inconstitucionales.

Como consecuencia de lo anterior, los contratos de cesión de uso violan el derecho de propiedad de las comunidades nativas sobre su territorio ancestral y vacían de contenido el derecho a la propiedad comunal, en claro incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Perú para el reconocimiento del territorio integral de las comunidades nativas.

Como consecuencia de lo anterior, los contratos de cesión de uso violan el derecho de propiedad de las comunidades nativas sobre su territorio ancestral y vacían de contenido el derecho a la propiedad comunal, en claro incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Perú para el reconocimiento del territorio integral de las comunidades nativas.

Referencias bibliográficas

- ACNUDH-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. «Los pueblos indígenas y el medio ambiente». *OHCHR*, Folleto n.º 10, (10 de enero de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.ohchr.org/documents/publications/guideleaflet10sp.pdf>
- Carhuavilca, Miluska. «Territorios prestados. El caso de los contratos de cesión en uso de las tierras de comunidades nativas». *NuestrosDerechos.pe*, (21 de julio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 2.12.2021] <https://nuestrosderechos.pe/territorios-prestados-el-caso-de-los-contratos-de-cesion-en-uso-de-las-tierras-de-comunidades-nativas/>
- CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos». *OEA*, Ser.L/V/II. Doc. 56/09, (30 de diciembre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>
- CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto de sus derechos humanos». *OEA*, Ser.L/V/II. Doc. 47/13, (30 de diciembre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/informe-pueblos-indigenas-aislamiento-voluntario.pdf>
- Defensoría del Pueblo. «Diagnóstico de la realidad y funcionamiento de las municipalidades de centro poblado». *Defensoría del Pueblo*, Documento n.º 13, (21 de diciembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2010/12/documento-defensorial-13.pdf>
- Defensoría del Pueblo. «El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas». *Defensoría del Pueblo*, Informe de Adjuntía n.º 002-2018-DP/AMASPPI/PPI, (28 de diciembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-de-adjuntia-no-002-2018-amasppi-ppi-2/>
- García Hierro, Pedro. «Argumentos básicos acerca de la irracionalidad e inconstitucionalidad del contrato de cesión en uso de suelos forestales en territorios indígenas». *NuestrosDerechos.pe*, (21 de julio de 2017), p. 2-4 (en línea) [Fecha de consulta: 21.12.2021] <https://nuestrosderechos.pe/argumentos-basicos-acerca-de-la-irracionalidad-e-inconstitucionalidad-del-contrato-de-cesion-en-uso-de-suelos-forestales-en-territorios-indigenas/>

- Gavancho, Cristina. *Los TICCA y las políticas de conservación de la biodiversidad en el Perú*. Lima: Servindi y Fundación Friedrich Ebert, 2020 (en línea) [Fecha de consulta: 21.12.2021] <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17447.pdf>
- Grandez, Pedro. «El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del TC peruano». *Cuadeno sobre Jurisprudencia Constitucional*, n.º 8 (2013), p. 15-21 (En línea) [Fecha de consulta: 21.12.2021] <http://revistas.palestraeditores.com/index.php/2519-7630/article/view/79/71>
- Programa FAO/OAPN. *Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina. Fortalecimiento del manejo sostenible de los recursos naturales en las áreas protegidas de América Latina*. Santiago: FAO, 2008 (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] https://www.miteco.gob.es/es/parques-nacionales-oapn/proyectos-de-cooperacion/2pueblos-indigenas_tcm30-287856.pdf
- Ruiz, Juan. «¿Cómo recuperar las tierras de las comunidades campesinas vendidas irregularmente a las empresas mineras?». *Enfoque derecho*, (17 de marzo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.enfoque-derecho.com/2021/03/17/como-recuperar-las-tierras-de-las-comunidades-campesinas-vendidas-irregularmente-a-las-empresas-mineras/>
- Ruiz, Juan Carlos; Laura, Marcial y Mejía Tapia, Julio. «Despojo de agua ancestral: el caso de la comunidad campesina Maure». *IDL*, (17 de agosto de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.idl.org.pe/despojos-de-agua-ancestral-el-caso-de-la-comunidad-campesina-maure/>
- Servindi. «Constancias de posesión, instrumento ilegal para el despojo comunal». *Servindi*, (24 de abril de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/24/04/2016/constancias-de-posesion-instrumento-ilegal-para-el-despojo-comunal>
- Servindi. «Comunicación intercultural para un mundo más humano y diverso». *Servindi*, (22 de octubre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/21/10/2019/gobierno-pisotea-derechos-de-comuneros-en-chumbivilcas>
- Tauli-Corpuz, Victoria. «Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos de Pueblos Indígenas». *ACNUR*, (29 de julio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10748.pdf>
- Tresierra, Julio. *Derechos de uso de los recursos naturales por los grupos indígenas en el bosque tropical*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000 (en línea) [Fecha de consulta: 20.12.2021] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Derechos-de-uso-de-los-recursos-naturales-por-los-grupos-ind%C3%ADgenas-en-el-bosque-tropical.pdf>

Cuando la belleza es la ciudad: áreas naturales protegidas en Río de Janeiro

When the beauty is the city: protected natural areas in Rio de Janeiro

Annelise Caetano Fraga Fernandez

Profesora de Sociología, Programa de Pos-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. annelisecff@ufrj.br.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2659-9547>

Cómo citar este artículo: Fraga Fernandez, Annelise Caetano. «Cuando la belleza es la ciudad: áreas naturales protegidas en Río de Janeiro». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 139-163. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.139

Resumen: Este artículo analiza la creación e implantación de dos áreas naturales protegidas (ANP) en la ciudad de Río de Janeiro. Se demuestra cómo ello pone de manifiesto, a la vez, tanto las disparidades sociales en el proceso de evolución urbana como las posibilidades para construir el derecho a la ciudad y al entorno en tanto que bien común. Los resultados de este proceso están supeditados a la equiparación de los objetivos principales (a menudo conflictivos) de las áreas protegidas: la conservación de la naturaleza, el uso público y los derechos territoriales de las comunidades locales. Partiendo de una revisión de bibliografía sobre las relaciones entre la ciudad y la naturaleza, se presentan las dicotomías y complementariedades entre ambos términos y los criterios de clasificación y denominación, de los que se han derivado distintas representaciones sociales, dispositivos técnicos y efectos políticos respecto a las ANP urbanas.

Palabras clave: áreas naturales protegidas (ANP), parques urbanos, justicia ambiental, socioambientalismo, derecho a la ciudad, Río de Janeiro, Brasil

Abstract: This article analyses the creation and implementation of two protected natural areas (PNA) in the city of Rio de Janeiro. It shows how this at once reveals both the social disparities in the urban evolution process and the potential for constructing the right to the city and the environment as a common good. The results of this process are conditional on balancing the main (often conflicting) goals of protected areas: nature conservation, public use and the land rights of local communities. Starting with a review of the literature on the relationship between the city and nature, the dichotomies and complementarities are presented between those two terms and the classification and designation criteria, which have given rise to a range of social representations, technical mechanisms and political effects in relation to the urban PNA.

Key words: protected natural areas (PNA), urban parks, environmental justice, socio-environmentalism, right to the city, Rio de Janeiro, Brazil

A primera vista, las áreas protegidas urbanas parecen encerrar una contradicción en sí mismas, ya que la mayor parte de ellas fueron creadas en lugares apartados de las ciudades como instrumentos para proteger los refugios de vida silvestre, los ecosistemas y los llamados «monumentos naturales». En gran medida, dichas áreas fueron establecidas gracias a las nuevas sensibilidades que surgieron en relación con la naturaleza, así como al deseo de huir de las urbes industriales a partir de los siglos XVIII y, sobre todo, XIX¹ (Thomas, 2010; Segawa, 1996; Barretto Filho, 2001). No obstante, más allá de esta aparente contradicción, podemos observar la aparición de las áreas protegidas como un mecanismo que, desde una óptica dialéctica, tiene relación con el fenómeno urbano; ya sea porque, simbólicamente, las áreas naturales protegidas (ANP) surgieron como una reacción a la ciudad industrial y a la aspiración de nuevos modelos urbanos, ya sea porque, pese a estar lejos de las ciudades, históricamente eran buscadas para satisfacer los valores (estéticos, afectivos y utilitarios) y el ansia de ocio de las poblaciones urbanas (Segawa, 1996, Thomas, 2010, Duarte, 2012).

El presente artículo no se limitará a los aspectos simbólicos y constitutivos entre las ANP y la vida urbana, sino que se centrará en esta relación a partir de la experiencia concreta de las ANP urbanas. Reflexionar sobre la relación entre las *urbes* y las áreas protegidas significa abordar situaciones límite en el debate de la sostenibilidad, centrarse en la aplicación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y responder a los objetivos de la Coalición de Alta Ambición por la Naturaleza y las Personas (HAC, por sus siglas en inglés)², que se compromete, hasta 2030, a proteger al menos el 30% de las superficies terrestres y marinas del planeta, precisamente en un momento en que estamos viviendo, a escala mundial, un boom de lo urbano o de la urbanización masiva (Monte-Mor, 2006). Las relaciones entre ciudad y naturaleza ocupan un lugar central en los debates sobre el cambio climático. Asistimos a un protagonismo de las llamadas «ciudades globales» en cuanto a acciones de gobernanza en políticas climáticas internacionales a varias escalas y en múltiples redes (Mendes, 2020; Ferreira y Martins, 2011). Este fenómeno viene impulsado por una determinación recíproca, puesto que las megaurbes serán las más afectadas por las alte-

-
1. La creación de espacios verdes urbanos se inició en el siglo XVII y, a partir del siglo XVIII, empezó a ser una tendencia relevante. El marco de referencia mundial para la creación de áreas protegidas es el Parque Nacional de Yellowstone, en Estados Unidos, creado en 1872.
 2. Copresidida por Costa Rica, Francia y el Reino Unido, la HAC (High Ambition Coalition for Nature and People) se lanzó el 11 de enero de 2021 en la Cumbre «Un Planeta» celebrada en París. Véase: <https://www.hacfornatureandpeople.org/home-esp>.

raciones climáticas, del mismo modo que la escala y complejidad de sus flujos económicos han sido los responsables de un gran impacto medioambiental. Se calcula que, en 2050, un 68% de la población mundial vivirá en ciudades (Espíndola y Ribeiro, 2020).

De esta forma, la relación entre las áreas protegidas y la urbanización está cada vez más condicionada por la articulación de importantes programas de sostenibilidad y derechos humanos (Hincapié y Verdugo, 2020); asimismo, implica reconsiderar el modelo de áreas protegidas como espacios aislados y prístinos –que Diegues (2002) define como «el mito moderno de la naturaleza intacta» y Martínez-Alier (2012) como «el culto a la vida silvestre»– y exige adoptar una perspectiva crítica sobre el modelo socialmente excluyente y de fuerte impacto ambiental que actualmente impera en las megalópolis. Desde esta perspectiva, las soluciones a los problemas ambientales no se localizan exclusivamente en «islas de conservación en lugares remotos», sino que deben buscarse en los propios hogares, barrios y ciudades. Con todo, debemos apartarnos de las narrativas, producidas incluso por algunos organismos multilaterales, que presentan planteamientos homogéneos de resiliencia y de urbanización, así como lecturas naturalizadoras de riesgos medioambientales o «antrópicos», sin tener en cuenta que los problemas de las llamadas «ciudades globales» son resultado de la producción de espacios capitalistas (Lefebvre, 2011), por medio de la mercantilización de la vivienda, de los servicios de infraestructura urbana y también de la naturaleza (Gomes, 2013; Nascimento y Araújo, 2021).

Con base en lo expuesto, partimos de la singularidad de las experiencias medioambientales de la ciudad de Río de Janeiro para analizar el proceso de creación e implantación de dos de las ANP más importantes de la ciudad: el Parque Nacional de Tijuca (PNT) y el Parque Estatal de Pedra Branca (PEPB). El primero fue creado en 1861, en el período del Imperio de Brasil, como Bosque de la Tijuca y, en su centenario, fue declarado oficialmente parque; el segundo se constituyó casi 100 años después, en 1974, en época de la dictadura militar. Más allá de las disposiciones y proyectos de arriba-abajo (*top-down*) que determinaron la creación de ambos parques, ha sido el proceso histórico de implantación y apropiación por parte de usuarios, residentes, ayuntamientos y las políticas públicas los que han hecho de estos espacios verdes aparatos socioculturales dinámicos e inestables (Barretto Filho, 2001) y, a la vez, factores condicionantes y condicionados de las disputas por el suelo urbano de Río

Las megaurbes serán las más afectadas por las alteraciones climáticas, del mismo modo que la escala y complejidad de sus flujos económicos han sido los responsables de un gran impacto medioambiental. Se calcula que, en 2050, un 68% de la población mundial vivirá en ciudades.

de Janeiro (Fuks, 2001; Fernandez, 2009; Souza, 2015). En este sentido, este artículo pretende describir el proceso de construcción social de ambos parques y demostrar que las posibilidades de conservación, así como el cumplimiento de su función efectiva en cuanto espacio medioambiental disponible y accesible para toda la ciudadanía, son posibles si se rompe con el modelo elitista y dicotómico entre sociedad-naturaleza que conformó el pensamiento moderno y que estuvo en la base de la concepción de los primeros parques y el propio proceso de urbanización.

Para ello, se adopta una perspectiva constructivista de los problemas ambientales (Hannigan, 2009; Fuks, 2001), teniendo en cuenta que el medio ambiente no habla por sí mismo, sino que distintos grupos e intereses se apropian de este, tanto material como representativamente. Así, se partirá de la propuesta de Souza (2015), que describe la historia social de las áreas protegidas urbanas cariocas³ a partir de una ecogeopolítica urbana, demostrando la instrumentalización de la política medioambiental en favor de una consolidación de la segregación social y sus formas de resistencia. Asimismo, se aplica una metodología basada en la revisión de la literatura sobre el tema y de diversos datos de investigación de largo plazo de la autora sobre el macizo de Pedra Branca, donde se localiza el PEPB⁴ (Fernandez, 2009 y 2011; Oliveira y Fernandez, 2020). El primer desafío a la hora de escoger la bibliografía y la documentación fue establecer criterios de clasificación, puesto que internacionalmente existen diferentes modalidades de ANP, muchas veces con otras definiciones, legislaciones distintas y sistemas administrativos específicos. Aquí, con el término ANP nos referimos a espacios protegidos, cuyo origen se remonta a las primeras experiencias de parques nacionales, a partir del siglo XIX, que posteriormente también se crearían en entornos urbanos. Por otra parte, cabe indicar que la bibliografía seleccionada no se limita a esta modalidad de área protegida, sino que, yendo más allá, la reflexión se plantea a partir de un conjunto amplio de enfoques al respecto de las relaciones entre ciudad y naturaleza. Ello ha permitido identificar el juego de dicotomías y complementariedades históricamente establecidas entre ambos términos, así como los criterios de inclusión-exclusión de dichos espacios protegidos en sistemas de clasificación diversos, lo que ha dado lugar a diferentes representaciones sociales y dispositivos técnicos, además de distintos efectos políticos.

3. Adjetivo relativo a todo lo que pertenece al municipio de Río de Janeiro.

4. Desde 2006, la autora ha investigado el proceso de construcción social del PEPB y las dinámicas de interacción de esta área protegida con el espacio urbano.

En la primera sección del artículo se presentan las ANP urbanas desde diferentes campos de investigación, para demostrar de qué modo pueden clasificarse como parte de espacios verdes urbanos (o del ecosistema urbano), como parques urbanos (incluidos todos los espacios de ocio de la ciudad) o, al contrario, como parques (nacionales) urbanos⁵, es decir, como una subcategoría de parque natural y, de este modo, una modalidad que se diferencia de los demás parques urbanos (áreas de ocio urbanas). Como explica Barretto Filho (2014: 298), cuando hablamos de las formas de designación de las áreas protegidas «es necesario saber qué función tuvo históricamente cada una –en épocas en que se les asignaban otras definiciones– a fin de mejorar la definición que especifique qué función deben cumplir en la actualidad». En la segunda sección, se describen los vínculos históricos entre urbanización y naturaleza en Río de Janeiro, tomando esta ciudad como un caso práctico relevante de estudio, tanto por su legado paisajístico-ambiental como por las contradicciones de su proceso de ocupación. Río de Janeiro abraza una de las primeras experiencias de creación de un bosque urbano –la Floresta de Tijuca–, en 1861, que fue convertido oficialmente en parque nacional en 1961. En la actualidad, la ciudad cuenta con 19 espacios protegidos (en los ámbitos federal, estatal y municipal) que, a partir de una idea de administración común, en 2011 se denominó a este conjunto el Mosaico Carioca. Posteriormente, en 2017, la inauguración de la Trilha Transcarioca –un itinerario de 180 km que atraviesa varias ANP de la ciudad– se anunció como una «columna vertebral de bosques» que articula el espacio urbano (Menezes, 2000).

De hecho, las relaciones intrínsecas entre el paisaje natural y urbano de Río de Janeiro contribuyeron a que en 1992 la ciudad fuera escogida sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo, la llamada Cumbre de la Tierra. Veinte años después, la ciudad acogió la Conferencia Río+20, en la cual se hizo un balance de las políticas de conservación y sostenibilidad mundiales en esas dos décadas. El 13 de diciembre de 2016, el paisaje urbano de Río fue el primer paisaje cultural urbano declarado patrimonio mundial de la Unesco. Sin embargo, estas credenciales no bastan para pasar por alto

Se describen los vínculos históricos entre urbanización y naturaleza en Río de Janeiro, tomando esta ciudad como un caso práctico relevante de estudio, tanto por su legado paisajístico-ambiental como por las contradicciones de su proceso de ocupación.

5. El término se refiere a los espacios protegidos que se definen por los mismos principios y valores asociados a los parques nacionales, aunque estén administrados por entidades municipales o estatales.

que Río de Janeiro es una de las ciudades del mundo con más desigualdades y que acumula graves contradicciones socioambientales, que no pueden resolverse únicamente con la creación de espacios naturales protegidos que, por otra parte, pueden ser también agravantes de procesos de injusticia social. En consecuencia, observamos que, en los debates emergentes sobre ciudades y medio ambiente, la ciudad carioca es uno de los principales casos de estudio, por tratarse de la segunda ciudad más grande de Brasil, además de una de las megalópolis mundiales con más de 10 millones de habitantes, con el riesgo añadido de sufrir nuevas catástrofes socioambientales.

Diferentes lecturas de las áreas naturales protegidas (ANP) urbanas

En esta sección se presentan cuatro enfoques relevantes para la propuesta de reflexión. Como el artículo no pretende abarcar todos los debates que han surgido en estos campos de investigación, con ello se quieren señalar marcos distintos sobre las ANP urbanas que proporcionen una visión más amplia y articulada sobre el tema. Así, se destacan los siguientes: a) estudios que tratan sobre la naturaleza y la modernidad, incluidos los estudios urbanísticos y recreativos que examinan los espacios verdes tales como los jardines y paseos públicos como contrapunto a la ciudad moderna; b) la producción específica sobre las ANP y la conservación de la naturaleza, tratadas como una modalidad de área protegida dotada de especificidades frente a las demás, pues se incluye en el contexto urbano; c) los estudios referentes al ocio que plantean las ANP urbanas como parte del conjunto de parques urbanos o espacios verdes urbanos y, por último, d) los estudios geográficos sobre la urbanización extensiva, que mostrarán cómo la confrontación entre las ANP y el entorno urbano es un fenómeno global y unificador que trasciende las metrópolis (Sancho y Deus, 2015; Monte-Mor, 2006; Lefebvre, 2011). Al respecto, la urbanización extensiva tiene efectos directos en la dinámica territorial de diversas áreas protegidas, es decir, no solo en las intraurbanas, sino también en las zonas que alojan centros metropolitanos (Sancho y Deus, 2015). Ante esta perspectiva, reflexionar sobre las relaciones entre las ANP y lo urbano debería formar parte del horizonte de gestión de todas las áreas protegidas, independientemente de su ubicación.

En este punto, es necesario aclarar que, aunque el término «áreas naturales protegidas» es genérico y puede comprenderse universalmente a partir de las primeras experiencias de parques nacionales, a partir del siglo XIX, cada país

tiene sus propias modalidades de ANP, nomenclaturas, legislaciones y sistemas administrativos específicos. En Brasil, el concepto de ANP se instauró en el año 2000 desde el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC, Ley 9.985/2000), que empezó a denominar estas áreas «unidades de conservación» (UC). Con esta definición se trataba de diferenciar un grupo específico de áreas protegidas de otro tipo de espacios verdes (jardines botánicos, paseos públicos), así como otras categorías más amplias de espacios protegidos, tales como cimas de colinas, bosques ribereños, reservas legales⁶ o tierras indígenas.

Desde una perspectiva global, la definición de «parque nacional» descarta otras acepciones del término «parque», tales como parque acuático, parque infantil, parque de atracciones, etc., a la vez que pone de manifiesto lo que siempre han sido, en parte, los parques, desde su primera aparición en Estados Unidos en el año 1872: espacios naturales destinados al ocio típicamente urbano (Fernandez, 2011). Por lo tanto, cabe señalar que las nomenclaturas son importantes, pues revelan la historia social de esas áreas protegidas, así como los valores y coyunturas tras su génesis y evolución.

«Urbanidades en la naturaleza»⁷ y la evasión de la ciudad dentro de la ciudad

Keith Thomas (2010) hace referencia a las nuevas sensibilidades que surgieron en torno a la naturaleza a lo largo del largo período que constituyó la Edad Moderna⁸. Según el autor, los avances en la ciencia y los estudios de historia natural fueron despertando un interés genuino por la naturaleza. Del mismo modo, la creciente reacción a los aspectos negativos de la incipiente industrialización y urbanización fue decisiva para dar lugar a un culto a la vida silvestre. En Inglaterra, cuna de la Revolución Industrial y cuyos impactos medioambientales y transformaciones en las relaciones sociales se produjeron de forma más inmediata, fue donde más se manifestaron estos sentimientos. El autor destaca, así, el culto a la vida en la campiña –tan característico del *ethos* inglés, ampliamente retratado en la literatura y las artes– y de qué modo, posteriormente, se ensalzó la naturaleza salvaje, frente a la naturaleza cultivada.

6. De acuerdo con el nuevo Código Forestal Brasileño, aprobado en 2012, la reserva legal consiste en el espacio de una propiedad rural que, estando cubierta de vegetación natural, puede explotarse mediante una gestión forestal sostenible.

7. «Urbanidades en la naturaleza» es una expresión utilizada por Días (2008), que da título a su libro.

8. El autor se refiere al largo período comprendido entre 1500 y 1800 que inauguró la modernidad.

Junto con los valores ilustrados de la ciencia de la conservación y de las cualidades civilizadoras del contacto con la naturaleza, también se subraya la alusión al carácter espiritual intrínseco a la naturaleza, capaz de producir una sensación de sublimación y de designio divino presentes en el paisaje salvaje. Según Duarte (2012), estos incentivos no partían solo de criterios racionales, científicos o de mero pragmatismo económico (conservar para garantizar recursos naturales a las generaciones futuras), sino también de un cultivado apego (de origen romántico) a los paisajes naturales que nos rodean. A partir de entonces, la creación de áreas protegidas ha pasado a ser uno de los principales instrumentos de conservación de la naturaleza, sumándose a estas iniciativas objetivos materiales y simbólicos. En este sentido, De Paula (2005) describe cómo el contacto de la población urbana con la naturaleza estuvo marcado por la regulación de deportes como el senderismo, la equitación, el alpinismo, o el piragüismo, con la consiguiente instauración de modalidades de conducta específicas en las actividades al aire libre. Sin embargo, la expectativa de disfrutar de paisajes aislados y de gran belleza paisajística, muchas veces entra en conflicto con una presión creciente por visitarlos por parte de públicos cada vez más diversos, que no comparten los mismos códigos de sociabilidad y etiqueta definidos para dichos espacios. Así, actividades deportivas al aire libre como el montañismo o el excursionismo, que tienen un carácter marcadamente iniciático, entran en conflicto con la creciente imposición de burocratizar esos espacios, exigida por el aumento de visitantes.

El imaginario del *wilderness* (naturaleza virgen) conllevó, en diferentes lugares del planeta, una desterritorialización (real o subjetiva) (Sathler, 2010) y un empobrecimiento de comunidades autóctonas, para que las poblaciones urbanas pudieran visitar y disfrutar de la naturaleza (Diegues, 2002). Según Alba Simon (2003), el modelo de ANP, sobre todo en la modalidad de parque nacional que se extendió a escala global, impuso un formato estandarizado de uso y zonificación que alcanzó efectos limitados respecto a la conservación de la naturaleza, debido al alto grado de conflictos con las poblaciones locales. La autora define este modelo de área protegida como «parque fortaleza», por su condición aislada y su desatención a las condiciones históricas y socioeconómicas de los territorios donde se crean. Así, cabe destacar la afinidad de valores y usos entre las ANP y algunas modalidades de espacios verdes urbanos: los jardines y paseos públicos como un fenómeno que se distingue por los mismos sentimientos de fuga de la ciudad. Según Segawa (1996): «El jardín público se consagró en los siglos XVI y XVII como un espacio destinado a un tipo de sociabilidad distinto del de las plazas públicas. Adentrarse en un jardín conllevaba aceptar las reglas de un juego social o sexual impuesto por una norma de comportamiento refinado, ostentoso, silenciosos y discreto

donde incluso se manifiesta la sugestión de prácticas eróticas de buen tono. *El jardín público era el lugar de encuentro de las élites o los segmentos derivados, una pasarela donde exhibirse, donde exponer las vanidades, la vestimenta, para equilibrar o escamotear a las clases distintas»* (Segawa, 1996: 221, énfasis en cursiva añadido). Por lo tanto, los jardines públicos y las áreas protegidas son manifestaciones de las relaciones sociedad-naturaleza que se crean en la modernidad, sobre todo por parte de las élites, plasmadas en relaciones de alteridad o contrapunto a la ciudad. Ello formaba parte de los ideales de higiene, control social y planificación de las ciudades que se establecieron con el surgimiento del capitalismo y las consiguientes nuevas relaciones sociales y económicas.

Ciudades y áreas protegidas: ¿oxímoron o alianza?

El título de este subapartado se tomó prestado del editorial incluido en el dossier de la revista *Parks* de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, o IUCN, por sus siglas en inglés), publicado en 2001 y dedicado exclusivamente a las áreas protegidas urbanas (IUCN, 2001)⁹. En 1960, la UICN¹⁰ creó la Comisión Mundial de Parques Nacionales y, desde entonces, ha organizado diversos congresos para debatir sobre esta temática en todo el mundo, influyendo sus directrices sobre las prácticas de gestión internacional para la conservación de la naturaleza. El análisis de la documentación sobre los temas tratados en los congresos mundiales de áreas protegidas organizados por esta organización, entre 1962 y los años 2000, demuestra que la valorización creciente de las ANP urbanas y el reconocimiento de sus cualidades didácticas y recreativas, y no menos despreciables para la conservación de la naturaleza, es reciente.

En 2012, se creó en Brasil una Red Nacional de Unidades de Conservación Urbanas (Renurb), lo que demostraba el reconocimiento institucional que se estaba dando a la cuestión de la ciudad en los debates sobre la conservación de la naturaleza. En el campo medioambiental, su efecto parece ser el de minimizar en los parques urbanos el carácter antropofóbico y socialmente excluyente que

9. La publicación presenta seis casos, entre los que se encuentra el del Bosque de Tijuca en Río de Janeiro, que se abordará en la siguiente sección.

10. En 1948 se fundó la organización IUPN (International Union for Preservation of Nature) y, en 1960, se renombró como IUCN, cambiando el término «preservación» por «conservación».

ha caracterizado la gestión de muchas áreas protegidas en el mundo. En este sentido, se ha intentado inculcar la idea de que las unidades de conservación (UC) de los espacios urbanos tienen funciones diferentes de las demás UC, con un mayor énfasis en el uso público y en el papel de la educación ambiental para los visitantes.

En el ámbito de debate sobre el ocio urbano, Pacheco y Raimundo (2014: 56) critican el carácter formal de la educación medioambiental en las UC,

Se ha intentado inculcar la idea de que las unidades de conservación (UC) de los espacios urbanos tienen funciones diferentes de las demás UC, con un mayor énfasis en el uso público y en el papel de la educación ambiental para los visitantes.

puesto que «se pierde la oportunidad de trabajar la experiencia medioambiental a partir del ocio, en un proceso de educación no formal». Los autores consideran las ANP como parte del resto de espacios verdes de la ciudad y subrayan su función como bien común,

atendiendo al derecho constitucional¹¹ de toda la ciudadanía a disfrutar del ocio y de entornos saludables. Pero ¿cómo garantizar tal derecho en contextos urbanos, donde la presión por la privatización de los espacios públicos es creciente debido a la crisis de la vivienda y a las desigualdades socioespaciales? Los autores defienden que las ANP deben contemplar distintas territorialidades e identidades a fin de poder resolver los conflictos de intereses que afectan a esos espacios.

Por último, Sancho y Deus (2015) enumeran los desafíos que el proceso de urbanización extensiva ha supuesto para la ordenación territorial de las ANP. De acuerdo con los autores, el proceso de reestructuración productiva, la revolución tecnológica y la expansión de las redes transnacionales e informacionales han causado el fenómeno de la posmetrópolis, con la integración del espacio rural en la zona simbólica de la ciudad. «Esta nueva configuración socioespacial de las metrópolis interferirá directamente en la dinámica territorial de las áreas protegidas localizadas dentro de sus áreas de influencia» (ibídem: 7).

En resumen, se puede considerar que la relación dialéctica entre las ANP y el fenómeno urbano, ya sea en su origen o en la confrontación actual con el fenómeno de la urbanización extensiva, expone las tensiones de este modelo de conservación de la naturaleza, que debe ser reevaluado tanto para salvaguardarse como para fomentar ciudades más justas y sostenibles.

11. Art. 227 de la Constitución brasileña de 1988, sobre el derecho al ocio como parte de los derechos sociales.

Río de Janeiro: una ciudad de bosques

En los relatos de viajeros y escritores, sobre todo a partir del siglo XVIII, ya se mencionaba la belleza natural de Río de Janeiro. En ellos también se destacaban las diversas opciones de recreo que ofrecía el contacto con la naturaleza, en muchos casos, con vistas a la ciudad, «con sus bahías, islas, playas y montañas circundantes, y una inmensa extensión de océano» (Luccock¹², citado en Dias, 2011). Dias describe cómo, a partir de este período, surge la costumbre de «visitar la naturaleza»: paseos, excursiones, picnics, que conformaron las costumbres de la población carioca y consagraron históricamente Río de Janeiro como una ciudad proveedora de ocio, en contacto con la naturaleza (ibídem: 17).

En los relatos de viajeros y escritores, sobre todo a partir del siglo XVIII, ya se mencionaba la belleza natural de Río de Janeiro. En ellos también se destacaban las diversas opciones de recreo que ofrecía el contacto con la naturaleza, en muchos casos, con vistas a la ciudad.

El Parque Nacional de Tijuca (PNT)

No cabe duda de que la creación de áreas protegidas se ha convertido en una posibilidad más para garantizar espacios públicos de ocio, aunque los objetivos más utilitarios han sido determinantes para la creación de parques. En el caso del Parque Nacional de Tijuca, la causa principal para justificar su creación fue garantizar la conservación de los manantiales que abastecían la ciudad, porque la devastación de las laderas por el cultivo de café puso de manifiesto los riesgos hídricos y geológicos que ello suponía. Se trató de uno de los casos de reforestación más importante¹³ a nivel mundial. El documento «Instrucciones provisionales para la plantación y conservación de los bosques de Tijuca y Paineiras»¹⁴ data de 1861, y otorgaba, por primera vez, una designación oficial al término «bosque» (Soares, 2006: 131). En el período comprendido entre 1862 y 1892, se replantaron aproximadamente 127.000 árboles en el Bosque de Tijuca y 22.000 árboles en las Paineiras (ibídem: 138).

12. Comerciante inglés que vivió en Brasil entre 1808 y 1818.

13. Reforestación del Bosque de Tijuca. Expedición de documentos. (2011). Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=hat4grkXL7s> [Fecha de consulta: 20.05.2021].

14. Área contigua al Bosque de Tijuca.

Sobre las motivaciones reales para esta reforestación, Soares (ibídem) afirma que el argumento de la crisis hídrica no era suficiente para justificar tales inversiones. De hecho, las autoridades ya sabían que los manantiales del Macizo de Tijuca eran insuficientes para abastecer a la ciudad. En 1874, es decir, poco después de iniciarse las actividades de replantación, se inauguró el suministro de agua de la localidad de Tinguá¹⁵. En opinión de la autora, existen otros factores que contribuyeron a promover este emprendimiento público. En primer lugar, los cultivos de café en las laderas de la ciudad ya estaban en plena decadencia, por lo que la expropiación de tierras era conveniente. En segundo lugar, se había iniciado un proceso de gentrificación en las partes más altas de la ciudad y, claro está, la creación de un área protegida contribuía a valorizar la zona¹⁶. Según la autora, las expropiaciones fueron selectivas y arbitrarias, y afectaron principalmente a los propietarios de clase media, que no gozaban del mismo prestigio que los más acaudalados y próximos al círculo imperial. Los terratenientes amigos del emperador conservaron sus propiedades y pudieron parcelarlas, aprovechando la valorización de las tierras propiciada por las inversiones públicas; además, se beneficiaron de las concesiones de servicios de transporte y hostelería. En una época anterior, los bosques de Tijuca habían sido un refugio para esclavos negros fugitivos que se habían rebelado contra las prácticas esclavistas. De modo que, cuando se creó el Bosque de Tijuca, este grupo ya formaba parte de la historia de los vencidos (ibídem).

Junto con la reforestación, se realizaron una serie de interferencias paisajísticas con el fin de garantizar a los visitantes la experiencia del disfrute de la naturaleza. Así, se construyeron rincones con encanto, plazas, miradores y caminos. Incluso el punto más elevado del bosque, el Pico de Tijuca (1.201 metros de altitud), tiene una escalera de 117 peldaños tallada en piedra y un pasamanos de cadena¹⁷. Asimismo, se conservaron edificaciones con marcas de ocupaciones previas, como capillas y viviendas agrícolas, por lo que se observa un interés institucional en mantener la historia social de la élite imperial como parte del pai-

15. Región metropolitana de Río de Janeiro.

16. Penna-Firme (2020) demuestra cómo, a pesar de las ventajas para la conservación de la biodiversidad, la creación de espacios protegidos también puede instrumentalizarse como estrategia de reserva de mercado para una variedad de iniciativas futuras «sostenibles».

17. A pesar de la versión histórica recurrente de que la escalera se construyó para recibir la visita del rey de Bélgica en septiembre de 1920, existen documentos donde se menciona que en 1860 ya existía una suerte de escalera excavada en la roca para facilitar la subida a la cima del Pico de Tijuca. La escalera no se restauró hasta 1927-1928, para tener el aspecto que se conoce en la actualidad (Ragucci, 2015).

saje forestal. En 1961, se añadieron al Bosque de Tijuca otras tres áreas anexas, que fueron decretadas en su conjunto como Parque Nacional de Río de Janeiro, aunque en 1967 se recuperó el nombre original y pasó a llamarse Parque Nacional de Tijuca, ya que la población nunca había dejado de utilizar ese nombre. Así, pues, oficialmente, los términos Bosque y Parque de Tijuca comprenden áreas distintas, pero para la población todo el conjunto es el Bosque de Tijuca.

En la actualidad, el Parque está dividido en cuatro sectores y recibe cerca de tres millones de visitantes al año (Pena, 2015). Además de las zonas con acceso para visitantes, el parque conservó las estructuras de captación de agua. La presa de Ciganos, por ejemplo, situada en la vertiente oeste (en el barrio de Jacarepaguá), quedó inhabilitada en la década de 1980. La Asociación de Residentes de Freguesia, localidad del barrio de Jacarepaguá, reivindica tanto la conservación de este patrimonio histórico como la rehabilitación de la presa como alternativa de abastecimiento en caso de crisis hídrica en la ciudad. Y aunque ello finalmente no se reactive, la asociación alega que el lugar necesita infraestructuras de acceso. Esta petición se añade a las críticas referentes a que, aunque el parque sea público y gratuito, no se facilita el acceso a poblaciones de otras áreas menos nobles de la ciudad. Cabe señalar también que, aparte de las infraestructuras de captación de aguas, el PNT –así como el PEPB– albergan innumerables torres de transmisión eléctrica y de telecomunicaciones, que son fuentes de contaminación electromagnética.

Igualmente, al tratarse de un parque que ha sido progresivamente rodeado por la ocupación urbana, sus límites territoriales están siendo gravemente amenazados. La ocupación de las laderas de la ciudad se debe, en parte, a las condiciones geomorfológicas de la urbe, que se ha desarrollado entre el mar y la montaña (Abreu, 2006). Como resultado de las extremas desigualdades sociales y una ausencia de políticas de vivienda pública, la población más pobre ha ocupado áreas de las laderas de las colinas y las orillas del río, quedando expuesta a accidentes geotectónicos. Ya en 1907, el escritor y político Coelho Netto (1864-1937) apuntaba que solo un 42,8% de toda la superficie del Macizo de Tijuca (de 112 km²) se hallaba en buen estado de conservación (Macedo y André, 2007). El resto sufría los llamados «efectos de borde» a causa de la presión urbana del entorno. Por otro lado, hay constancia de que el cambio climático que favorece el aumento de la temperatura y una alteración del régimen pluvial también puede afectar el mantenimiento de la estructura y el equilibrio de los bosques (Fearnside, 2009).

Souza (2015) hace hincapié en que la administración pública da un trato desigual a la ocupación de las laderas si se trata de residencias burguesas. Según él, la construcción social del riesgo ambiental en la ciudad de Río de Janeiro ha estado condicionada por un trato discriminatorio a las personas y los modos de

vida. Bajo la perspectiva del llamado «uso público», en la convivencia urbana han surgido múltiples usos que son muy distintos del modelo excursionista preponderante en el siglo XIX. Hay cierta afluencia de personas y grupos motivada por vínculos religiosos que reivindican esos espacios para realizar rituales como bautismos, unciones y oraciones, o para dejar ofrendas¹⁸. Asimismo, se desarrollan actividades deportivas bastante eclécticas.

Así, tanto las desigualdades sociales como las fragilidades institucionales, fruto del desprestigio histórico de las políticas medioambientales aplicadas por los gobiernos, han causado un deterioro en las infraestructuras para visitar el parque: pocos funcionarios y reducidas iniciativas de seguridad, un aumento de los índices de atracos –entre otros tipos de violencia–, así como dejadez respecto a la conservación de la naturaleza. Soares (2006) afirma que existen 52 favelas en el entorno del PNT y que, además de la presión sobre sus límites, el parque se ha convertido en una ruta de fuga para narcotraficantes y un punto de encuentro para el consumo de drogas, por lo que no es un espacio seguro. Sin embargo, se han empezado a llevar a cabo políticas de inclusión para los residentes pobres del entorno del parque – bajo la perspectiva del ocio, la convivencia y la conservación de la naturaleza–, aunque son demasiado recientes y todavía insuficientes para valorarlas. Como señala Simon (2003), el modelo de «parques fortaleza» establecía relaciones represivas con el entorno de las favelas, o de los residentes que viven en condiciones irregulares en terrenos de los parques, y no contribuía a mejorar la conservación de la naturaleza, sino más bien a perpetuar los conflictos.

El Parque Estatal de Pedra Branca (PEPB)

El Parque Estatal de Pedra Branca (PEPB) se creó el 28 de junio de 1974 con la Ley Estatal n.º 2.377, durante una etapa de régimen dictatorial en Brasil, en la que la tecnocracia del país tomaba las decisiones medioambientales y demás ámbitos, sin consultar a la población. Pese a ser una iniciativa realizada un poco más de un siglo después de establecerse el PNT, su creación también se justificó en pro de la conservación de la cobertura forestal que protegía los manantiales. A diferencia del PNT, sin embargo, que sufrió toda clase de interferencias en el paisaje y la implantación de infraestructuras para visitarlo, en un principio

18. En Brasil, las ofrendas de alimentos u objetos a entidades sagradas son bastante comunes en las religiones de origen africano.

los poderes públicos intervinieron muy poco en el PEPB; solo se evidenciaba que era un ANP por la presencia de unas pocas instalaciones administrativas, pórticos y señalizaciones. Las primeras iniciativas estructuradas de implantación del parque como tal se realizaron en ocasión de la Conferencia de Río de 1992, cuando se inauguró su sede *in situ*; se crearon las instalaciones de visita y se adquirieron vehículos e instrumentos de supervisión, además de diseñarse una identidad visual.

Este parque es cuatro veces más grande que el PNT: 12.393,84 hectáreas que ocupan el 12% del territorio municipal. Con su creación, los agricultores y habitantes del lugar se encontraron, de repente, residiendo en condiciones irregulares, ya que el decreto que rige los parques determina que no puede haber permanencia humana ni uso directo de los recursos naturales de tales espacios. Al respecto, a menudo se observa que las medidas medioambientales interfieren en conflictos socioespaciales preexistentes y, en el caso de los espacios protegidos, muchas veces poblaciones pobres y marginalizadas, desplazadas por el proceso de privatización del suelo, a veces acaban ocupando espacios en laderas, colinas, valles, restingas; en definitiva, en lugares que, tarde o temprano, acaban siendo objeto de políticas medioambientales.

De acuerdo con el plan de gestión del parque, publicado en 2013¹⁹, en el PEPB había en ese momento unas 5.000 viviendas. Claro está, este dato era inferior en la fecha en que se creó el parque, lo cual evidencia la ausencia de medidas, durante décadas, para establecer el espacio como territorio protegido. Lo cierto es que el PEPB, así como otros muchos espacios protegidos, se crearon sin tener en cuenta los usos anteriores del lugar, sin adaptar la categoría de área protegida a los modos de vida previamente existentes. Para Sathler (2010), se trata de una estrategia deliberada del Estado que obliga a las poblaciones afectadas, que quedan en una situación de irregularidad, a tener que reivindicar sus derechos contra el poder público del Estado, una vez se ha creado la unidad de conservación. A diferencia del PNT, cuya historia social –relacionada con la élite imperial– es rememorada en el paisaje, en la creación del PEPB hubo un claro empeño por borrar su historia agrícola, sobre todo porque se trata de un uso que todavía está presente: visitar el PEPB puede ser una experiencia perturbadora para alguien que espera encontrarse con un parque con estándares de uso público reconocidos en todo el mundo (Fernandez, 2011).

19. Para más información, véase el Plan de manejo del PEPB en: <http://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/parque-estadual-da-pedra-branca/>

En la década de 2000, se puso a disposición de Brasil una serie de recursos de organismos multilaterales destinados a iniciativas de conservación de la naturaleza, por lo que se pudo observar una inversión considerable en medidas de revitalización e implantación de estructuras de gestión en las unidades de conservación (vigilancia, señalizaciones, material didáctico, vehículos, o contratación de guardaparques). La Ley 9.985 (SNUC), interpretada inicialmente en su faceta represiva, empezó a aplicarse juntamente con la Constitución [de 1988] y otros códigos infraconstitucionales, donde se reconocían los derechos territoriales y culturales de los pueblos y las comunidades tradicionales²⁰. Las experiencias socioambientales en la Amazonía han demostrado la diversidad de formas materiales y simbólicas de interacción con la naturaleza y los diferentes regímenes de propiedad de la tierra que existen y que escapan al modelo globalmente establecido de parques nacionales.

Asimismo, el PEPB, desde su creación en 1974, tuvo un efecto contradictorio y es que, a pesar de imponer restricciones e incluso criminalizar a los agricultores, el parque protegía sus tierras y actividades agrícolas gracias a un proceso más amplio de especulación inmobiliaria. A partir de la década de 2000, se produjo un fuerte movimiento para redefinir y dignificar la actividad agrícola en el PEPB. Así, gracias a más de una década de movimientos socioambientales y agroecológicos en la ciudad de Río de Janeiro, se logró el reconocimiento formal de tres *quilombos*²¹ en el PEPB, la conversión orgánica y agroecológica de una parte de sus agricultores, así como su inserción en circuitos cortos de comercialización. Las ferias de productos orgánicos y agroecológicos se han convertido en campos discursivos (Bourdieu, 2006) para la divulgación de la agricultura carioca y, en concreto, del Macizo de Pedra Branca, caracterizado por formas rústicas de prácticas agrícolas. De esta forma, vemos como las actividades turísticas en el parque no se han limitado a las excursiones a los picos o a los entornos naturales, sino que existen itinerarios sostenibles organizados por los agricultores, que abordan la memoria de los usos sociales del Macizo, promueven cosechas solidarias de caquis, o experiencias de un día en el campo.

20. El concepto de pueblos y poblaciones tradicionales surge en el ámbito del debate internacional sobre las áreas protegidas. En Brasil, cobró fuerza a lo largo de ocho años de debate para la elaboración de la Ley 9.985/2000 (SNUC), pero solo fue definido en el Decreto 6.040/2007, que los identifica como: «grupos culturalmente diferenciados, que se reconocen como tales, con formas de organización social propias, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas».

21. Los *quilombos* son comunidades descendientes de negros esclavizados, beneficiarias de políticas de protección reconocidas por la Constitución brasileña de 1988.

Sin embargo, para sorpresa de los gestores medioambientales, las comunidades de los *quilombos* en sus reivindicaciones ya no se limitan a defender sus viviendas y cultivos, sino que, basándose en esos derechos, cuestionan el uso público del parque y sus consecuencias, señalando problemas como la basura, el impacto de los caminos, la afluencia descontrolada a las cascadas, o el desarrollo de actividades deportivas prohibidas en los senderos, como el *motocross* o la bicicleta de montaña. Las comunidades residentes han dejado de combatir la existencia del parque como tal, que les impuso tantas restricciones durante tantos años, y han buscado nuevos sentidos a la existencia de este, imprimiéndole una marca comunitaria a la gestión del territorio protegido. Los usos comunitarios se manifiestan en la práctica cotidiana de ir y venir por los caminos, en la reivindicación de servicios básicos como la seguridad, la limpieza y las instalaciones sanitarias, además de incluir actividades de visita, actos y paseos guiados, en los que esas mismas comunidades presentan propuestas turísticas alternativas, con ofertas de actividades de interpretación del paisaje a partir de su memoria y usos del lugar.

El debate sobre las cualidades ambientales, socioeconómicas y culturales de las prácticas agrícolas de base ecológica se extendió a las áreas alrededor del parque a partir de la década de 2010. Más allá de defender la protección del entorno rural y los paisajes agrobiodiversos cultivados históricamente en la región, se activa la defensa de la agricultura como una práctica esencial para nuevos modelos de ciudad. La pauta de la agricultura urbana se sumó a la de la vivienda, las formas de subsistencia y de seguridad alimentaria, definidas por Mello (2021: 109) como un urbanismo insurgente. Las zonas de depresión del terreno entre la montaña y el mar —una delicada zona de llanuras fértiles—, situadas alrededor del PEPB y el PNT han estado en el punto de mira del capital inmobiliario de grandes empresas o grupos paramilitares denominados «milicias». La construcción de nuevos ejes viarios, condominios y centros comerciales avanza sobre espacios verdes o mediante el derribo de barrios populares. Las olimpiadas celebradas en la ciudad en 2016, por ejemplo, se utilizaron como pretexto para desalojar comunidades tradicionales (Baptista *et al.*, 2020) y suprimir la Zona de Protección Ambiental de Marapendi para crear el campo de golf olímpico.

A través de diversos movimientos sociales, sobre todo aquellos vinculados a la agroecología, la sociedad civil —organizada en comités de cuencas y consejos— trata de demostrar la correlación entre las zonas de las llanuras fértiles, las montañas y los sistemas lagunares para la conservación del ciclo de las aguas en la ciudad, así como las condiciones climáticas que pueden afectar a los bosques, incluso sin deforestación. En este sentido, las unidades de conservación (UC) urbanas se engloban en un conjunto más amplio denominado «ecosistema urbano», no solo como espacios de recreación, como indica el término «parques urbanos» (Pacheco y Raimundo, 2014), sino también como parte de un conjunto de espacios verdes que

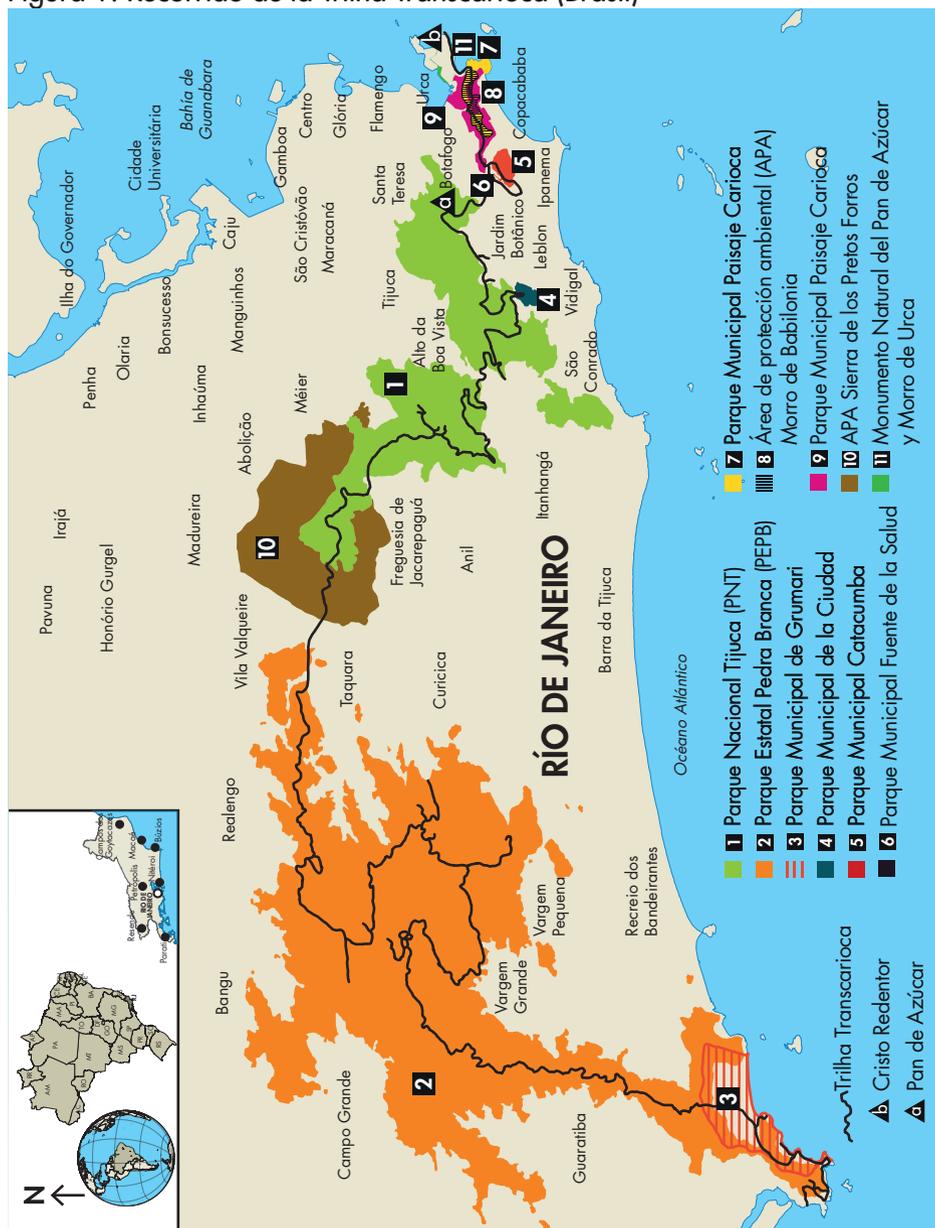
cumplen una importante función ambiental. En el documento sobre el efecto del cambio climático en las ciudades brasileñas, titulado «Mudanças Climáticas e Cidades: Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas» (Ribeiro y Santos, 2016: 34), los ecosistemas urbanos se definen como: «una diversa gama de usos de la tierra en las ciudades, exceptuando las áreas construidas. En estos se incluyen parques, instalaciones deportivas (como campos de fútbol, de golf, etc.), canales (de agua), jardines y patios, tejados verdes, jardines verticales, urbanizaciones, terrenos baldíos, cementerios, terraplenes, zonas industriales, etc.».

En 2011, tomando como base el artículo 26 de la Ley 9.985 (SNUC), que se refiere a la importancia de crear mosaicos de UC²², se creó el Mosaico Carioca como una gobernanza de sus 19 UC. En términos materiales, iniciativas como esta incluyen dispositivos técnicos que producen efectos concretos sobre la realidad: instalaciones, senderos, señalizaciones, legislaciones, consejos asesores y medidas compensatorias ambientales. En el marco del Mosaico Carioca, se propuso la creación de un camino (*trilha*) de largo recorrido (180 km) –la *Trilha Transcarioca* (TT)– a través de las UC de la ciudad. En términos simbólicos, la creación del itinerario oficial proporcionó un nuevo sentido de unidad entre las UC. Este sentido de reinterpretación de los territorios e integración se genera discursivamente por las publicaciones y los medios de comunicación, pero también gracias a los mapas y los caminos trazados por el uso y, sobre todo, a las señalizaciones, ya que instauran un nuevo proceso de división social (Bourdieu, 2006) de las UC de la ciudad. A este respecto, el impulsor de la idea escribe: «En el área entre Pedra Branca y el Parque Nacional Bosque de Tijuca, la *Trilha Transcarioca* deberá establecer, sobre todo, una columna vertebral psicológica entre los dos. (...) Una vez definido el itinerario, será posible elevar aquella cadena de colinas al estatus de parque» (Menezes, 2000: 21).

Así, se creó una marca específica para que los senderistas identificaran la continuidad del recorrido, incluso al cruzar diferentes UC o tramos de enlace. La marca de la TT consiste en la huella de una bota en amarillo contra un fondo negro, con la imagen de un Cristo Redentor en mochila. Esas huellas se pintaron con tinta en espray sobre árboles, piedras o señales. En el sentido oeste-este, la suela es amarilla con el fondo negro, en el sentido este-oeste, los colores están dispuestos al revés (véase la figura 2).

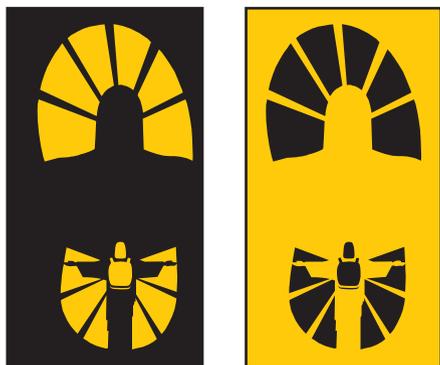
22. Cabe destacar que los gestores medioambientales han utilizado este instrumento de gestión territorial (mosaico de UC) con una lógica restringida de la conservación de la naturaleza, es decir, buscando ampliar los territorios naturales, pero no con el objeto de minimizar los conflictos que se establecen con la creación de UC de protección integral.

Figura 1. Recorrido de la Trilha Transcarioca (Brasil)



Fuente: Laboratorio de Cartografía para el Ocio y el Turismo de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (2022).

Figura 2. Señalización de la *Trilha Transcarioca* (Brasil)



Fuente: <http://trilhatranscarioca.com.br/>

El camino se inauguró en febrero de 2017 y, en junio del mismo año, la TT obtuvo carácter oficial por medio del decreto municipal (43.272/2017), mediante el cual se procuraba garantizar que la TT constara como parte de la planificación municipal para poder recibir recursos financieros y humanos. Así, como se observa en el mapa de la figura 1, salta a la vista el creciente proceso de institucionalización del camino y de la reconfiguración territorial que este fomenta, reforzada por el poder legal para dar nombre y existencia a aquello que esta prescribe (Bourdieu, 2006).

A modo de conclusión: ¿para qué deben servir hoy las ANP?

Este artículo ha desarrollado la constatación de Barretto Filho (2014) sobre los diferentes sentidos y finalidades atribuidos a las ANP urbanas. A lo largo de su historia, las ANP urbanas se han definido a partir de resaltar sus rasgos diferenciadores o complementarios con respecto al medio urbano, sus especificidades frente a otros espacios verdes de las ciudades, o de ser incluidos en conjuntos más amplios que acrecientan posibles sentidos y finalidades (ecosistemas urbanos o espacios públicos de ocio urbano).

A través de la descripción del proceso de construcción social de dos ANP en la ciudad de Río de Janeiro – el Parque Nacional de Tijuca (PNT) y el Parque

Estatal de Pedra Branca (PEPB)—, se han señalado las innumerables amenazas a la integridad de esos espacios protegidos y la acuciante necesidad de conservarlos, frente al empeoramiento de las condiciones medioambientales y climáticas globales. A pesar de las diversas contradicciones que han afectado a dicho proceso de implantación, los espacios protegidos estudiados se han convertido en un legado, no solo ambiental, sino también cultural e histórico para la ciudad de Río de Janeiro, y han sido llamados a participar en la lucha por una ciudad más democrática. A este respecto, el activismo medioambiental (Hincapié y Verdugo, 2020) y el urbanismo insurgente (Mello, 2020) han jugado un papel importante para imaginar un mundo compartido con otras especies y nuevas formas de vivir en las ciudades, más allá de los patrones de la ciudad industrial moderna donde se concibieron inicialmente los espacios verdes urbanos.

Esta reorientación es el reflejo de un lento proceso de avance en las agendas mundiales medioambientales, así como concretamente en Brasil, en el contexto de democratización de la sociedad en el período posterior a la Constitución de 1988,

cuando los movimientos sociales pusieron en tela de juicio las ideas conservacionistas de la naturaleza e infiltraron valores socioambientales en las políticas brasileñas de conservación de la naturaleza. Específicamente, la Conferencia de Río de 1992 fue un marco de referencia para esas nuevas configuraciones, permitiendo dar proyección al respecto de la biodiversidad y la sociodiversidad (Alonso *et al.*, 2007).

En la coyuntura actual brasileña, estamos ante un escenario en el que se atacan las instancias de participación social, con la extinción o desactivación de los consejos, y en el que existe una reducción significativa de los mecanismos de transparencia de las políticas públicas. En el ámbito federal, con efectos tangibles en el estatal y el municipal, se está produciendo una grave desregulación de las políticas medioambientales y sociales, desmantelándose organismos medioambientales, cuyos efectos sobre la gestión de las áreas protegidas (unidades de conservación y tierras indígenas) son inmediatos. A todo ello, se suma la relajación de las legislaciones municipales en materia de urbanismo, la concesión de colaboraciones público-privadas para equipamientos públicos, con el agravante de los desahucios y la ausencia absoluta de políticas de vivienda pública.

A pesar de las limitaciones que el estudio de un caso práctico conlleva, consideramos que las contradicciones socioambientales en la ciudad de Río de Janeiro pueden demostrar que, a escala internacional, debe existir un programa

Las contradicciones socioambientales en la ciudad de Río de Janeiro pueden demostrar que, a escala internacional, debe existir un programa de investigación que reflexione sobre «ciudad, sostenibilidad y justicia social en un mundo globalizado».

de investigación que reflexione sobre «ciudad, sostenibilidad y justicia social en un mundo globalizado», y en el que el estudio multidisciplinar sobre las áreas protegidas urbanas adopte una relevancia incuestionable por los argumentos expuestos a lo largo de este artículo.

Referencias bibliográficas

- Abreu, Mauricio de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: IPP, 2006.
- Alonso, Angela; Costa, Valeriano y Maciel, Débora. «Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro». *Revista Novos Estudos*, n.º 79 (noviembre de 2007), p.151-167.
- Baptista, Sílvia; Formoso, Carlos y Silva, Ivani. «Sertão carioca: a construção social de um território agroecológico». En: Oliveira, Rogério y Fernandez, Annelise (orgs.). *Paisagens do sertão carioca: floresta e cidade*. Río de Janeiro: PUC-Rio, 2020, p. 119-144.
- Barretto Filho, Henyo T. *Da nação ao planeta: Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral da Amazônia brasileira*. Tesis de Doctorado en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras y Ciencias Humanas, Universidade de São Paulo, 2001.
- Barretto Filho, Henyo T. «Gestão ambiental e territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil». En: Little, P. (Org.). *Os novos desafios da política ambiental brasileira*. Brasília: IEB, São Paulo, 2014. p. 274-302.
- Bourdieu, Pierre. *O poder simbólico*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- De Paula, Silvana G. «Natureza, ruralidade e experiência urbana». En: Moreira, Roberto José (org.). *Identidades sociais: ruralidades no Brasil contemporâneo*. Río de Janeiro: DP&A, 2005, p. 237-254.
- Dias, Cleber Augusto G. *Urbanidades na natureza: o montanhismo e o surfe e as novas configurações do esporte no Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: Apicuri, 2008.
- Dias, Cleber Augusto G. *História do lazer na natureza no Rio de Janeiro entre 1779 e 1838: um estudo de caso*. Tesis de doctorado en Educación Física, Universidade Estadual de Campinas, 2011.
- Diegues, Antonio C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Annablume/Hucitec, 2002.
- Duarte, Luiz F. D. «Mundos ambientes; paisagens envolventes». *Revista Ciência Hoje*. (2012) (en línea) [Fecha de acceso: 22.04.2021] <https://cienciahoje.org.br/coluna/mundos-ambientes-paisagens-envolventes/>

- Espíndola, Isabela B. y Ribeiro, Wagner C. «Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros». *Cadernos Metrópole*, vol. 22, n.º 48 (2020), p. 365-395.
- Fernandez, Annelise C. F. *Do Sertão Carioca ao Parque Estadual da Pedra Branca: a construção social de uma unidade de conservação à luz das políticas ambientais fluminenses e da evolução urbana do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.
- Fernandez, Annelise C. F. «Um Rio de florestas: uma reflexão sobre o sentido da criação dos parques na cidade do Rio de Janeiro». *Estudos Históricos*, vol. 24, (2011), p. 141-161.
- Fernandez, Annelise C. F. «Do castelo das águas à Trilha Transcarioca: as marcas institucionais na paisagem do Parque Estadual da Pedra Branca». En: Oliveira, Rogério y Fernandez, Annelise (orgs.). *Paisagens do sertão carioca: floresta e cidade*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2020, p. 279-301.
- Fernandez, Annelise C.F; Oliveira, Rogério R. de y Dias, María Cristina de O. «Plantas exóticas e populações nativas: humanos e não humanos na paisagem de uma floresta do Rio de Janeiro». En: Oliveira, Rogério y Fernandez, Annelise (orgs.). *Paisagens do sertão carioca: floresta e cidade*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2020, p. 255-278.
- Fearnside, Philip Martin. «A vulnerabilidade da Floresta Amazônica perante as mudanças climáticas». *Oecologia Brasiliensis*, vol. 13, n.º 4 (diciembre de 2019), p. 609-618.
- Ferreira, Leila da C. y Martins, Rafael D'A. «Climate change action at the city level: tales from two megacities in Brazil». *Management of Environmental Quality: An International Journal*, vol. 22, n.º 3 (2011), p. 344-357.
- Fuks, Mario. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.
- Gomes, Marcos Antônio S. «A espacialização dos parques e a dinâmica da produção, apropriação e valorização do espaço urbano em Ribeirão Preto (SP)». *Espaço e Economia*, vol. 2, (2013) (en línea) <https://doi.org/10.4000/espaco-economia>.181
- Hannigan, John. *Sociologia ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- Hincapié, Sandra y Verdugo, Julio T. (coord.). *Activismo, Medio Ambiente y Derechos Humanos en América Latina*. Cuenca: Universidad de Cuenca, 2020.
- IUCN. Editorial: «Cities and Protected Areas». *Parks*, vol. 11, n.º 3 (2001) (en línea) [Fecha de consulta: 22.02.2021] <https://www.iucn.org/content/cities-and-protected-areas>
- Lefebvre, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.
- Macedo, Eric y André, Gabriela M. «Floresta da Tijuca em risco – com Ana Lui-

- za Coelho Neto». *O Eco*, (17 de agosto de 2007) (en línea) [Fecha de consulta: 14.01.2021] https://www.oeco.org.br/reportagens/10969-oeco_23658/
- Martinez Alier, Juan. *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Contexto, 2012.
- Melo, Claudia S de. *A Feira da Roça Agroecologia e Cultura de Vargem Grande: espaços, práticas e saberes da agricultura urbana no Rio de Janeiro*. Tesis de doctorado en Arquitectura y Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, 2021.
- Mendes, Marcos Vinícius I. «Mudança global do clima e as cidades no Antropoceno: escalas, redes e tecnologias». *Caderno Metrópole*, vol. 22, n.º 48 (2020), p. 343-363.
- Menezes, Pedro Cunha. *Transcarioca: todos os passos de um sonho*. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- Monte-Mor, Roberto Luís. «O que é o urbano no mundo contemporâneo?». *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.º 111 (2006), p. 9-18.
- Nascimento, Alexandre S. y Araújo, Caline M. de. «Narrativas sobre riscos naturais e resiliência na construção da agenda urbana global neoliberal». *Caderno Metrópole*, vol. 23, n.º 52 (2021), p. 1.135-1.164.
- Oliveira, Rogério Ribeiro de y Fernandez, Annelise Caetano Fraga. *Paisagens do Sertão Carioca: floresta e cidade*. Rio de Janeiro: Puc-Rio, 2020.
- Pacheco, Reinaldo y Raimundo, Sidnei. «Parques urbanos e o campo de estudos do lazer: propostas para uma agenda de pesquisa». *Revista Brasileira de Estudos de Lazer*, vol. 1, n.º 3 (2014), p. 43-63.
- Pena, Ingrid A. *Mosaico Carioca de áreas protegidas e a perspectiva de gestão integrada do território no contexto urbano*. Disertación de maestrado en Desenvolvimento Territorial y Políticas Públicas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2015.
- Penna-Firme, Rodrigo. «Carvoeiros do passado, quilombolas do futuro? Conflitos e direitos socioambientais de populações residentes no interior do Parque Estadual da Pedra Branca, RJ». En: Oliveira, Rogério y Fernandez, Annelise (orgs.). *Paisagens do sertão carioca: floresta e cidade*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2020, p. 59-82.
- Ragucci, Horacio. «A história da escadaria do Pico da Tijuca». *Boletim do Centro Excursionista Brasileiro*, (2015), p. 5-7 (en línea) [Fecha de consulta: 04.01.2022] <https://www.ceb.org.br/wp-content/uploads/boletim-ceb-marco-abril-2015.pdf>
- Ribeiro, Suzana K. y Santos, Andrea S. (eds.). *PBMC, 2016: Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas*. COPPE – UFRJ. Rio de Janeiro, 2016.
- Sancho, Altair y Deus, Jose Antonio S. de. «Áreas protegidas e ambientes urbanos: novos significados e transformações associados ao fenômeno da urbanização extensiva». *Revista Sociedade e Natureza*, vol. 27, n.º 2 (2015), p. 223-238.

- Sathler, Evandro. *Os “espaços de incerteza”, a “desterritorialização subjetiva” e o “pacto da conservação”: perspectivas de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas*. Tesis de doctorado en Geografía, Universidade Federal Fluminense, 2010.
- Segawa, Hugo. *Ao amor do público: jardins no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1996.
- Ser Tao Carioca. «Morar e plantar na metrópole». *Ser Tao Carioca*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 19.12.2021] https://www.youtube.com/watch?v=l9QSQOIwJEM&ab_channel=Ser_taoCarioca
- Simon, Alba. *Conflitos na conservação: o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca*. Disertación de mestrado en Ciência Ambiental, Universidade Federal Fluminense, 2003.
- Soares, Maria Luíza. *Floresta carioca: a interface urbano-florestal do Parque Nacional da Tijuca*. Disertación de mestrado en PLaneamiento Urbano y Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
- Souza, Marcelo L. de. «Proteção Ambiental Para Quem? A Instrumentalização da Ecologia Contra o Direito à Moradia». *Mercator*, vol. 14, n.º 4 (2015), p. 25-44.
- Thomas, Keith. *O homem e o mundo natural*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

Traducción del original en portugués: Roser Vilagrassa y redacción CIDOB.



Núm. 206
vol. XXXVI
15 €

POLÍTICA EXTERIOR

marzo/abril de 2022 • www.politicaexterior.com



Desafío a Occidente

El momento Macron | Un eje franco-alemán renovado
Sanciones de la UE | Hobsbawm y el nacionalismo

Petróleo en tiempos de democracia: debates en torno a la extracción y la política en Ghana

Oil in times of democracy: debates on extraction and politics in Ghana

Alicia Campos Serrano

Profesora titular, Departamento de Antropología Social, Universidad Autónoma de Madrid.
alicia.campos@uam.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0768-7338>

Ángeles Sánchez Díez

Profesora contratada-doctora, Departamento de Estructura Económica Mundial y Economía del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid. angeles.sanchez@uam.es.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1595-8129>

Cómo citar este artículo: Campos Serrano, Alicia y Sánchez Díez, Ángeles. «Petróleo en tiempos de democracia: debates en torno a la extracción y la política en Ghana». Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 130 (abril de 2022), p. 165-191. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.165

Resumen: Cuando en 2007 se descubrió petróleo en las costas de Ghana, las elecciones ya habían demostrado su capacidad de promover la alternancia de los dos principales partidos políticos en el Gobierno. El objetivo de este artículo es investigar los términos en que se han desarrollado los debates en torno a la relación entre los recursos naturales y la democracia en Ghana. Tres han sido las principales cuestiones abordadas: la capacidad de las instituciones democráticas para condicionar y configurar los efectos sociales y políticos de la industria petrolífera en el país; los potenciales efectos perversos de la extracción petrolífera sobre las instituciones democráticas; y el papel de la arena y los actores internacionales en la constitución de la economía política del petróleo en Ghana.

Palabras clave: Ghana, África Subsahariana, economía política, democracia, recursos naturales, petróleo

Abstract: *By the time oil was discovered off the Ghanaian coast in 2007, the capacity of elections to encourage alternation between government by the two main political parties was already clear. This paper aims to investigate the terms in which the debates have developed around the relationship between natural resources and democracy in Ghana. Three main issues have been addressed: the capacity of democratic institutions to condition and shape the social and political effects of the oil industry in the country; the potentially perverse effects of oil extraction on democratic institutions; and the role of international actors and the international arena in forming the political economy of oil in Ghana.*

Key words: Ghana, Sub-Saharan Africa, political economy, democracy, natural resources, oil

Este trabajo se ha realizado en el marco y con el apoyo financiero de la Red Jean Monet: África-Mediterráneo-Europa (AMENET), 2018-2021. Las autoras son también miembros del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM-UAM).

En 2007, en vísperas de las quintas elecciones pluripartidistas en Ghana, la empresa transnacional estadounidense Kosmos Energy anunció el descubrimiento de yacimientos petrolíferos bajo las aguas de la costa de la Región Occidental. Se formó entonces un consorcio entre petroleras extranjeras –Kosmos, la británica Tullow Oil y las estadounidenses Anadarko Petroleum Co. y Sabre Oil and Gas– y la compañía estatal Ghana National Petroleum Corporation (GNPC). Solo tres años después, el petróleo se extraía del yacimiento Jubilee y se comercializaba en los mercados mundiales; el gas que lo acompañaba, se dedicaría a alimentar la red eléctrica nacional a través de una planta de procesamiento en Atuabo¹.

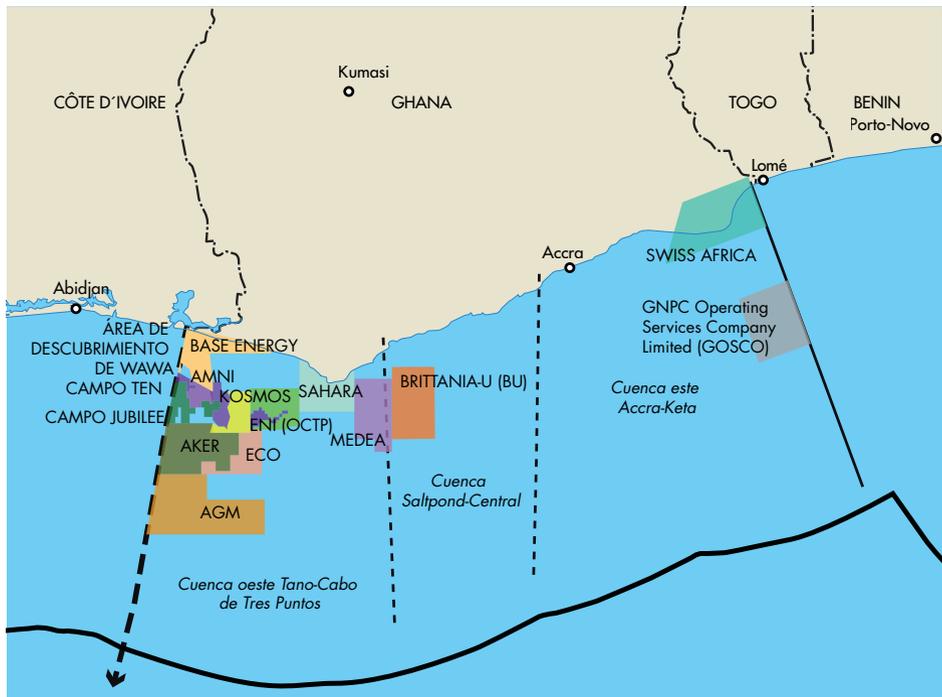
Desde entonces, se han establecido 18 bloques de licitación en la Zona Económica Exclusiva de Ghana (véase la figura 1), se han descubierto más yacimientos² y se han incorporado más empresas extranjeras al sector³. Solo una empresa privada ghanesa, EO Group, posteriormente adquirida por Tullow Oil, consiguió una participación menor en los acuerdos iniciales; otras, como Springfield Group o Star Africa, participan prestando servicios técnicos y logísticos; y un grupo semipúblico, Ghana Oil Company Limited (GOIL), ha pasado recientemente de la comercialización y la distribución a las actividades de exploración en asociación con Exxon Mobil. En 2020, la producción total ascendió a casi 67 millones de barriles de petróleo y a unos 238.000 millones de pies cúbicos estándar (MMSCF) de gas, que proporcionaron 639 millones de dólares en ingresos estatales. Es importante señalar que estos datos son inferiores a los 925 millones de 2019, debido a una disminución de la producción y a los efectos de la pandemia de la COVID-19 (PIAC, 2020).

El primer descubrimiento de petróleo, en 2007, se produjo durante el Gobierno del presidente John Kufuor, del National Patriotic Party (NPP), quien había llegado al poder en 2000, a través de la primera alternancia pacífica que se había dado en el país tras el establecimiento de un sistema electoral a principios de la década de 1990. Pero, en 2008, el NPP perdió las elecciones y fue sustituido por

-
1. La posibilidad de consumir el petróleo dentro del país se enfrenta a la escasa capacidad de la refinería de Tema (al este de Accra, la capital) y la excesiva rapidez con la que se inició la extracción (entrevista con Agustina Akonnor [antes Adusah-Karikari], profesora del Ghana Institute of Management and Public Administration, 1 de junio de 2019, Accra).
 2. Las principales zonas productivas se conocen como los campos (Greater) Jubilee, Offshore Cape Three Points (OCTP) y Tweneboa-Enyenra-Ntomme (TEN). También se han promovido actividades de exploración en tierra firme, en la cuenca del Volta.
 3. Es el caso de la estadounidense Exxon Mobil, la sudafricana PetroSA, la italiana ENI, la holandesa Vitol, el consorcio AGM y la noruega Aker Energy. Para más información, véase el Petroleum Register of Ghana's Upstream Petroleum Sector, en: <https://www.ghanapetroleumregister.com/> [Fecha de consulta: 15.04.2021].

el National Democratic Congress (NDC) de Atta Mills⁴. Durante su Gobierno y el de John D. Mahama, del mismo partido, se inició la extracción de petróleo y llegaron las primeras rentas a las arcas públicas. Este resultado no impidió, sin embargo, el regreso al Gobierno del NPP en las elecciones de 2016, por las que su candidato, Nana Akufo-Addo, se convirtió en presidente de Ghana⁵.

Figura 1. Distribución de las concesiones petrolíferas en la Zona Económica Exclusiva de Ghana (2020)



Fuente: Petroleum Commission, Ghana (<https://www.petrocom.gov.gh/maps/>).

4. El NDC, de tendencia socialista, fue fundado por Jerry Rawlings y se identifica con la historia de la Convention People's Party de Kwame Nkrumah; mientras que el NPP, de tendencia liberal, reconoce a los oponentes de Nkrumah, esto es, a J.B. Danquah y Kofi A. Bussia, como referencias históricas.
5. Las elecciones de diciembre de 2020 confirmaron a Akufo-Addo en el poder, a pesar de las acusaciones de manipulación por parte del NDC, que fueron desestimadas por el Tribunal Supremo de Ghana en marzo de 2021.

Desde el principio, las expectativas de que los ingresos del petróleo y la electricidad alimentada por el gas contribuyeran a la prosperidad y el desarrollo del país se mezclaron con advertencias sobre los posibles efectos perversos de la nueva industria extractiva en la economía, el medio ambiente y el sistema político. La prensa fue un lugar privilegiado para la articulación pública de estas ansiedades, como ilustra la primera sección de este trabajo. La cuestión del petróleo también ha producido una incisiva literatura académica tanto dentro como fuera de Ghana, lo que constituye el objeto de la segunda parte de este artículo. En ella distinguiremos los debates generados en torno a tres cuestiones diferentes, aunque interrelacionadas: ¿puede la democracia ghanesa prevenir los efectos más perversos de la industria petrolífera?; ¿afectará la extracción de hidrocarburos al funcionamiento del sistema democrático?; ¿cómo afectan las estructuras y actores transnacionales a la economía política del petróleo en Ghana?

Sueños y temores: el descubrimiento de petróleo en la prensa ghanesa

En una entrevista con la *BBC*, el presidente Kufuor (NPP) expresó con elocuencia en 2007 las grandes expectativas que suscitaba el descubrimiento de petróleo: «Vamos a acelerar de verdad y, si todo funciona, lo que rezo porque ocurra, usted vendrá en cinco años y verá que Ghana es realmente el tigre africano en términos económicos para el desarrollo». Con ello, el presidente quiso contrarrestar rápidamente cualquier escepticismo: «El petróleo es dinero, y necesitamos dinero para construir escuelas, carreteras, hospitales. Si encuentras petróleo y lo gestionas bien, ¿puedes quejarte de ello?» (*BBC*, 2007). Este optimismo parecía compartido por mucha gente⁶. En uno de los primeros trabajos académicos sobre el petróleo en Ghana, Tom McCaskie (2008) señalaba que, en los días siguientes al anuncio del descubrimiento, «las iglesias celebraron servicios de acción de gracias por el descubrimiento del petróleo» y el lenguaje religioso ocupó un lugar destacado en las expresiones de esperanza respecto al nuevo recurso. «Gracias a Dios. Por fin hay petróleo. Gracias a Dios» era el

6. Los comentarios a la noticia de la *BBC* (2007) son un buen ejemplo de ello. Véase: http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/pop_ups/07/africa_ghana0s_oil_discovery/html/1.stm [Fecha de consulta: 05.12.2020].

título de un artículo aparecido en el *Accra Daily Mail* el 20 de junio de 2007, que ilustraba esta euforia, así como el amplio uso de un «lenguaje providencial» (ibídem: 324).

Sin embargo, surgió casi simultáneamente la preocupación por los posibles efectos perversos de la extracción de petróleo. Por un lado, el ámbito religioso proporcionaba también algunos de los términos y espacios para articular las primeras inquietudes sociales⁷ y, por el otro, la prensa era especialmente cautelosa con las grandes expectativas que se habían generado. Dicotomías como bendición o maldición, sueños y temores, éxito o fracaso, o beneficios y pesadillas, fueron recursos retóricos comunes para expresar la posibilidad de que la extracción del nuevo recurso natural pudiera tener implicaciones poco positivas para el bienestar de la población o la estabilidad política del país (Modern Ghana, 2008; Prempeh, 2008; Daily Guide, 2009; Daily Express, 2008). El fundamento de estas preocupaciones solía ser la comparativa con los países vecinos ricos en petróleo. Según Kofi Akosah-Sarpong (2010), «[como] Guinea Ecuatorial, Nigeria y Angola ejemplifican negativamente, el saqueo de los recursos naturales está en el corazón de la tragedia económica de África (...) haciendo que los bienes para la prosperidad de los ciudadanos sean malversados para el enriquecimiento de unos pocos». Incluso el ministro de Información, Kwamena Bartels, parecía ser consciente de estos peligros al anunciar la formación de seis equipos que visitarían distintos países productores de petróleo con el fin de aprender «qué hicieron mal y qué hicieron bien, para no caer en el mismo pozo» (Clottey, 2007).

La larga historia de extracción de oro en Ghana también se mencionaba para ejemplificar que la riqueza mineral no implicaba necesariamente la mejora de los medios de vida de la mayoría de la población en las zonas de producción o del país en su conjunto (Adjoa Hackman, 2010). Al escribir sobre el mencionado anuncio del ministro, Akwasi Prempeh (2008) sugería que «El Señor Bartels debería haber aprendido algunas lecciones del modo en que, a lo largo de los años, Ghana ha recibido la peor parte de la explotación de otros recursos minerales del

Desde el principio, las expectativas de que los ingresos del petróleo y la electricidad alimentada por el gas contribuirían a la prosperidad y el desarrollo de Ghana se mezclaron con advertencias sobre los posibles efectos perversos de la nueva industria extractiva en la economía, el medio ambiente y el sistema político.

7. McCaskie (2008: 326-327) también menciona la reacción de las iglesias y líderes pentecostales ante la falta de noticias sobre la gestión del petróleo por parte de los políticos.

país, como el oro, la bauxita, el diamante y el manganeso, además de productos forestales como el cacao y la madera».

Cuando comenzó la extracción de petróleo en 2010, estas preocupaciones parecían estar ya abiertamente incorporadas en los discursos oficiales del nuevo Gobierno. Durante la ceremonia del primer bombeo de petróleo, el 15 de diciembre de 2010, el presidente Atta Mills (NDC) añadía cierto grado de prudencia cuando pedía a todos los funcionarios de su Gobierno que «se aseguraran de que el hallazgo de petróleo fuera una bendición para los ghaneses y subrayó además que nosotros, como nación, estamos asumiendo responsabilidades muy serias, de ahí la necesidad de trabajar duro y no dormirse en los laureles» (Alagbo, 2011)⁸. Algunos medios de comunicación empezaron también a reflexionar sobre las consecuencias sociales de la nueva industria en la Región Occidental, que

El consenso general expresado en la prensa era que la democracia en Ghana sería un baluarte contra los peores excesos de la industria petrolífera, observables en otros países.

incluían la reducción de las zonas de pesca, la expropiación de tierras agrícolas para la construcción de instalaciones petrolíferas, así como el aumento del coste de la vida en la capital regional, Sekondi-Takoradi (Alagbo, 2011; Yeboah, 2015).

Pero lo más interesante para nuestro análisis es que los periodistas debatieron desde el principio sobre la economía política del petróleo. El consenso general expresado era que la democracia en Ghana sería un baluarte contra los peores excesos de la industria petrolífera, observables en otros países. Para Akosah-Sarpong (2010): «El modo en que estas duras lecciones [procedentes del sistema internacional] ayuden a los ghaneses a beneficiarse de sus probables ingresos del petróleo vendrá determinado por la aplicación de sus incipientes principios democráticos»⁹. Así, la democracia se consideraba no solo una garantía contra la maldición, sino de hecho una necesidad para asegurar la bendición pública. Para Anzagra (2010), «petróleo con democracia es la dosis correcta de medicamento que necesita Ghana para el tratamiento de su enfermedad persistente, con muchos de sus habitantes viviendo bajo la pobreza crónica». En la misma línea, Alagbo (2011) sostenía que «si Ghana puede salvaguardar su régimen democrático... entonces sí, Ghana puede demostrar una vez más que los descubrimientos de petróleo y otros recursos

8. Véanse también Ghana Business News (2010) y MacDougall (2010).

9. El periodista seguía enumerando cuáles eran esos principios democráticos: «responsabilidad, libertades, igualdad, transparencia, Estado de derecho, derechos humanos, medios de comunicación muy vigilantes y un sistema internacional que presione a Accra para que piense bien en el bienestar del ghanés medio en primer lugar».

naturales pueden ser una bendición y no una maldición». Un par de años antes, el *Daily Express* (2008) había citado al economista Kwamena Essilfie Adjaye para expresar el momento tan oportuno en que había aparecido el petróleo: «Es bueno que lo estemos obteniendo en este momento, cuando tenemos esta floreciente experiencia democrática (...) Llega en un tiempo en el que es probable que se gaste mejor de lo que se hubiera gastado con anterioridad».

Al respecto, las autoridades políticas ofrecían públicamente un argumento similar. El presidente Mahama (NDC) afirmaba en 2011: «[e]l principal seguro que tenemos y que me hace confiar es que estamos produciendo petróleo en un momento en el que hemos profundizado en la democracia, lo que garantiza la transparencia y la responsabilidad» (GhanaWeb, 2011). Y, siete años más tarde, el presidente Akufo-Addo (NPP) sostendría durante una conferencia en la Universidad de Yale que «[l]a democracia y la libertad están proporcionando la plataforma política, social y económica para el tan esperado desarrollo de África» (citado en Guzman, 2018)¹⁰. Sin embargo, más allá del consenso sobre el valor de la democracia para la correcta gestión del petróleo, la prensa ha sido menos indulgente con los políticos y con determinadas instituciones y normativas. Los periodistas ghaneses han denunciado periódicamente la corrupción generalizada en los múltiples niveles de la administración (Kwarteng, 2016). Un caso muy aireado, anterior al inicio de la extracción de petróleo, se refería precisamente a Tsatsu Tsikata, un antiguo director general de la Ghana National Petroleum Corporation (Ghana Oil Watchdog, 2009). En mayo de 2019 también aparecieron acusaciones de connivencia entre políticos y empresarios en la revisión del acuerdo petrolero con AGM Petroleum Ghana y Aker Energy (Tarlue, 2019; Jafaru, 2019).

Junto con los grupos de la sociedad civil y otros actores, la prensa ha apoyado la demanda de nuevas y mejores normas sobre los contratos petroleros y la regulación de los ingresos (Alagbo, 2011). El inicio de la extracción de petróleo poco después de su descubrimiento suscitó intensas críticas por producirse antes de que se aprobaran las leyes previstas que regularían esta actividad (TodayGh Editorial, 2010). Mientras, las exigencias de más transparencia y políticas específicas de reducción de la pobreza han sido habituales en los artículos referidos al petróleo o a la política ghanesa (Prempeh, 2008; Alagbo, 2011; Ghanaian Chronicle, 2010). Las palabras de Attah-Brako (2011) resumen bien estas exigencias: «el Gobierno asume la responsabilidad de luchar contra la pobreza y la desigualdad poniendo en marcha las políticas necesarias basadas en la transparencia en la gestión de los ingresos»¹¹.

10. Véase también la entrevista concedida a *AlJazeera* en noviembre de 2017 (AlJazeera, 2017).

11. Véase también Yeboah (2010).

Como se mencionará más adelante, desde la articulación inicial de estas demandas, el Parlamento de Ghana ha aprobado varias leyes y la clase política ha ido adoptando paulatinamente el lenguaje de la transparencia (Ghana News Agency, 2016).

Petróleo y democracia en los debates académicos

Poco después de que se anunciara el descubrimiento de petróleo en 2007, también comenzaron a aparecer publicaciones académicas sobre esta circunstancia. Los efectos sociales y medioambientales adversos de la llegada de las empresas transnacionales a la Región Occidental han generado análisis relevantes (Obeng-Odoom, 2014; Adusah-Karikari, 2015; Ackah-Baidoo, 2013; Adjei y Overå, 2019)¹², de los que aquí nos centraremos, no obstante, solo en aquellos en torno a la economía política del petróleo en Ghana de forma más general.

Son tres las diferentes cuestiones que plantean estos textos sobre las relaciones entre la extracción de petróleo y la política ghanesa: la primera gira alrededor de cómo la democracia y las instituciones y regulaciones específicas condicionan los impactos del petróleo sobre el bienestar de la población y el resto de la economía; la segunda atiende, de manera inversa, a la influencia potencial o real de la industria petrolífera, y las rentas que genera, en las dinámicas políticas del país; y la tercera se extiende más allá del marco nacional para explorar otras relaciones políticas, a saber, las existentes entre el Gobierno y los actores y estructuras internacionales. Básicamente, estos debates tratan de responder a tres preguntas diferentes de investigación: ¿Cómo puede la democracia configurar los efectos sociales y políticos de la industria petrolera? ¿Ha afectado el petróleo negativamente a la democracia? ¿De qué manera han interferido los actores y estructuras transnacionales en el contrato social entre los ghaneses y sus gobernantes?

12. Como ejemplo de estas preocupaciones, así como de la cooperación entre centros universitarios y activistas, el 10 de junio de 2019 se organizó en la Universidad GIMPA un Seminario sobre Mujeres en Comunidades Afectadas por el Petróleo a cargo de las profesoras Agustina Akonnor (antes Adusah-Karikari) y Abigail Hilson. Este evento acogió a representantes del Center for Extractives and Development Africa, la Network for Women's Rights in Ghana, la National Fish Processors and Trader Association y la ONG Friends of the Nation.

La «buena gobernanza» como baluarte contra la maldición de los recursos

Un andamiaje normativo y organizativo nacional adecuado, que incluya la divulgación de los acuerdos mineros o petrolíferos, así como un papel activo del Parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación, son las principales medidas que aseguran que las poblaciones se beneficien de las rentas e ingresos de las industrias extractivas. Ello resume la perspectiva de la mayor parte de los documentos publicados poco después del descubrimiento de petróleo por parte de organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, y organizaciones sociales de cabildeo e incidencia política como la ghanesa ISODEC u Oxfam (World Bank, 2009; Gary, 2009). Es también la lógica que subyace a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE) y a la campaña transnacional «Publish What You Pay» para exigir una gestión pública abierta y transparente de las rentas del sector extractivo. Este enfoque, compartido por la prensa y que algunos expertos han denominado «gerencialismo institucional liberal», se relaciona con el marco de buena gobernanza que ha impregnado los discursos de los organismos internacionales de desarrollo desde la década de 1990 (Phillips *et al.*, 2016).

Se han aprobado algunas leyes que crean un marco normativo parcial para la gestión del petróleo y el gas inspirado, en parte, en esas «mejores prácticas internacionales» y en las experiencias anteriores de Ghana con la minería del oro.

Muchos académicos han entablado un diálogo con este tipo de literatura. Eye-ne Okpanachi y Nathan Andrews (2012: 432) parten de la situación en Nigeria para proponer «posibles caminos que Ghana puede tomar para evitar la maldición de los recursos». Su análisis considera como factores fundamentales el marco legal de los acuerdos entre el Gobierno y las empresas petroleras, además de la gestión de los ingresos del petróleo, las políticas de distribución, la responsabilidad social corporativa de las empresas y el papel de la sociedad civil en la economía política nigeriana del petróleo. En sus observaciones finales, estos autores (*ibídem*: 446) también reconocen la importancia de otras condiciones no institucionales para la eficacia de esas medidas, como la voluntad política o la economía política internacional del petróleo.

Desde que se formularon estas recomendaciones, se han aprobado algunas leyes que crean un marco normativo parcial para la gestión del petróleo y el gas inspirado, en parte, en esas «mejores prácticas internacionales» y en las experiencias anteriores de Ghana con la minería del oro (CSPOG-GH, 2011). En 2010, ya se había puesto en marcha una Política de Energía Nacional y, al año siguiente, en 2011, una Ley del Parlamento (Act 821) estableció una Comi-

sión del Petróleo como órgano independiente para la regulación y gestión de los recursos petrolíferos y la coordinación de las políticas del sector (Gyimah-Boadi y Prempeh, 2012). Además, ese mismo año, la Ley de Gestión de los Ingresos del Petróleo (Act 815) instituía dos fondos con el fin de reservar una parte de las rentas del petróleo para a) contingencias económicas (Stabilization Fund) y b) para las generaciones futuras (Heritage Fund). La ley también creaba un Comité de Interés Público y Rendición de Cuentas (PIAC, por sus siglas en inglés), que publica informes periódicos sobre el uso de las rentas del petróleo¹³. Por su parte, el Reglamento sobre Contenido Local y Participación Local en el Petróleo¹⁴, aprobado en 2013, pretende garantizar que los sectores privados regionales y nacionales aprovechen las oportunidades económicas que ofrece la industria petrolera. Mientras que la Ley de Exploración y Producción de Petróleo (Act 919), de 2016, establece el procedimiento que deben seguir los contratos entre el Gobierno y las empresas petrolíferas; un proceso que incluye medidas de transparencia, así como licitaciones abiertas y competitivas para asignar los bloques petrolíferos.

Los investigadores polacos Dominik Kopiński, Andrzej Polus y Wojciech Tycholiz (2013: 601) describen esta evolución como «un marco institucional sólido y bien diseñado que aumenta las posibilidades de escapar de la llamada maldición de los recursos naturales». También destacan el papel de numerosas organizaciones sociales en la supervisión de las políticas estatales: en 2010 se formó una Plataforma de la Sociedad Civil sobre el Petróleo y el Gas que busca supervisar al Gobierno en esta cuestión y ofrecer aportaciones en la elaboración de diferentes normas. El mismo PIAC está presidido por representantes de organizaciones sociales (PIAC-Ghana, 2020). La participación de Ghana en la ITIE también ha otorgado a estas organizaciones un foro permanente, la GHEITI (Ghana EITI), en el que confrontar al Gobierno sobre estas cuestiones¹⁵.

Sin embargo, no todos los autores son tan optimistas. Amponsah-Tawiah Dartey-Baah y Osam (2015: 127), aunque consideran que un «acuerdo institucional adecuado en la industria de los hidrocarburos es vital para

13. Steve Manteaw, expresidente de la Plataforma de la Sociedad Civil sobre el Petróleo y el Gas y miembro de la ONG ghanesa ISODEC que participó en la redacción de esta ley, comentó que se inspiraron en las instituciones de otros países, como las de Timor Oriental, para el control del Gobierno en lo que respecta a las rentas del petróleo (entrevista en la sede de ISODEC, Accra, 6 de junio de 2019).

14. Petroleum [Local Content & Local Participation] Regulations.

15. Véase la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas de Ghana: <https://eiti.org/ghana>; y Ghana Publish What You Pay: https://www.pwyp.org/pwyp_members/ghana/

convertir la posible colisión en cooperación», denuncian el secretismo de la mayoría de los acuerdos petrolíferos entre el Gobierno y las compañías petroleras internacionales que se habían firmado antes de la aprobación de la legislación ya mencionada. Por otra parte, estos mismos autores atribuyen especial relevancia a los jefes locales, que «ofrecen una plataforma de compromiso para debatir los agravios con el fin de evitar posibles conflictos», pero que también pueden «servir de punto de movilización para los movimientos de resistencia y las actividades violentas contra las compañías petroleras» (ibídem)¹⁶.

En entrevistas personales, Amponsah-Tawiah y Dartey-Baah expresaban una preocupación adicional y controvertida en relación con la democracia: la alternancia electoral en el poder puede obstaculizar las transformaciones estructurales que son vitales para que el petróleo beneficie a la mayoría de los ghaneses. Una opinión similar exponía Daniel Kwabena Twerefou, quien reconocía que «necesitamos la democracia, pero (debido a la competición entre élites que promueve) no ayuda» a formular políticas a largo plazo que puedan añadir valor a la extracción de petróleo¹⁷. En otra entrevista, Franklin Oduro y Mohammed Awal, del Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana), señalaban en la misma línea que, a pesar de la amplia legitimidad de las elecciones entre la población y su relevancia para la política democrática, no proporcionan la debida previsibilidad: especialmente porque uno de los «deportes favoritos» en Ghana es cambiar toda la Administración una vez que un nuevo partido llega al Gobierno. Estos cambios se extienden a la Presidencia de la petrolera estatal GNPC, que se ha convertido en fuente fundamental de ingresos para el Gobierno¹⁸.

Otros autores han cuestionado más abiertamente la noción de que la democracia ghanesa sea una ventaja para la correcta gestión de la industria petrolera y los ingresos. Hickey, Abdulai, Izama y Mohan (2015) mantienen que Uganda, que observa

16. En 2010, los jefes locales reclamaron la gestión directa del 10% de los ingresos del petróleo, de forma similar a lo que ocurre con la extracción de oro en otros territorios del país (Myjoyonline, 2010; Daily Express, 2008; Daily Guide, 2009). Sin embargo, parece haber un consenso entre los políticos y los activistas sociales de Accra en torno a la centralización de la gestión de la renta petrolera (entrevista con Steve Manteaw, de la Plataforma de la Sociedad Civil sobre el Petróleo y el Gas, en la sede de ISODEC, Accra, 6 de junio de 2019).

17. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Ghana-Legon, entrevistado los días 3 y 6 de julio de 2019.

18. Entrevistas en CDD-Ghana en Accra, 10 de junio de 2020. Ambos analistas, junto con Amponsah y Dartey, piensan que incluso el PIAC y el PC, que deben controlar al Gobierno, corren el riesgo de ser capturados por este.

un orden político menos democrático, ha logrado un mayor beneficio de la industria petrolera en comparación con Ghana. Utilizando el marco de la configuración política (*political settlement*) de Mushtaq Khan (1995 y 2018) como alternativa al enfoque institucional, estos autores han destacado las redes y coaliciones que condicionan el orden político más allá de las instituciones y las normas formales. En este sentido, Uganda tendría un sistema de *partido dominante*. En cuanto a Ghana, su configuración política sería «una forma de *clientelismo competitivo*», en el que las élites políticas y sus expansivas redes personales se organizan en dos partidos principales, que rotan en el poder a través de elecciones (Hickey *et al.*, 2015: 7). De esta forma, «el cortoplacismo generado por la fuerte probabilidad de turnos electorales ha dado lugar a una burocracia pública altamente politizada» que no favorece «la transformación estructural, la igualdad socioeconómica y la creación de instituciones» (ibídem: 7-8).

Algunos autores han cuestionado la noción de que la democracia ghanesa sea una ventaja para la correcta gestión de la industria petrolera y los ingresos. «El cortoplacismo generado por la fuerte probabilidad de turnos electorales ha dado lugar a una burocracia pública altamente politizada» que no favorece «la transformación estructural, la igualdad socioeconómica y la creación de instituciones» (Hickey *et al.*, 2015: 7-8).

No obstante, estos autores también reconocen el papel que juega la divergencia ideológica en la gestión del petróleo. De 2000 a 2008, el NPP tendió a dar prioridad a la atracción de inversiones extranjeras, lo que redujo la participación del Gobierno en las rentas del petróleo y debilitó a la compañía nacional de petróleo GNPC. Cuando el NDC recuperó el poder se adhirió a un enfoque más nacionalista sobre

los recursos y reforzó el papel de la GNPC en el sector petrolífero. Según Abdulai (2014), los debates parlamentarios sobre cómo gastar los ingresos del petróleo también se han visto impulsados por una mezcla de ideas políticas e intereses partidistas. En cierto sentido, todos estos trabajos están reviviendo la literatura del neopatrimonialismo de la política africana que surgió en la década de 1980 (Medard, 1992; Bayart, 1993; Jackson y Roseburg, 1983; Chazan, 1983)¹⁹. Su trabajo ilumina la relevancia de las relaciones informales interpersonales que atraviesan las instituciones y las reglas formales destacadas por Okpanachi, Andrews y otros.

19. Este paralelismo fue aceptado por Abdul-Garafu Abdulai durante nuestra entrevista en la Universidad de Accra, el 6 de junio de 2019.

¿Está en peligro la democracia ghanesa?

En vísperas del inicio de la extracción de petróleo, Ransford Edward Van Gyampo (2011), del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Ghana-Legon, expresaba su gran preocupación por los efectos que ello podría tener sobre la joven democracia ghanesa. En particular, recordó la capacidad de la industria petrolera para fomentar la tensión y el conflicto en torno al control del Estado. La precipitación en el inicio de la extracción sin la debida preparación y regulación, además de «la opacidad, la marginación de los partidos políticos de la oposición, así como de la organización de la sociedad civil en los procesos preparatorios», hacían temer al autor una deriva antidemocrática, que podría implicar violencia y caos y justificaban su reclamación de una moratoria (ibídem: 99). Los primeros síntomas del aumento de la tensión política se habían hecho ya evidentes durante los debates parlamentarios ante la exigencia expresada por las autoridades locales de la Región Occidental del 10% de los ingresos del petróleo; o los habidos, ya con el NDC en el Gobierno, en torno al uso de los ingresos del petróleo como garantía para obtener un préstamo de China.

Gymah-Boadi y Prempeh (2012), del Center for Democratic Development of Ghana, advertían igualmente que el petróleo puede intensificar la competencia política. Tanto los contratos entre el Gobierno y las compañías petrolíferas como los primeros avances en materia de regulación que inició el NPP fueron cuestionados por el NDC cuando este partido llegó al poder en 2008. La urgencia por desarrollar el campo Jubilee y el hecho de hipotecar las rentas del petróleo indican que ambos partidos buscaban «acceder a la mayor cantidad de dinero del petróleo y lo más rápido posible» (ibídem: 105). Estos dos autores han planteado que la debilidad de la democracia debida a la extracción de petróleo se deriva del carácter competitivo y clientelar de la política ghanesa ya mencionado, que presenta un faccionalismo y un partidismo extremos. Las rentas del petróleo pueden reforzar un presidencialismo ya agudo, el cual permite al nuevo jefe del Estado nombrar a un gran número de cargos administrativos, incluso de instituciones destinadas a controlar al Gobierno. La capacidad de control del Parlamento es también insuficiente, ya que los ministros deben ser nombrados entre los mismos parlamentarios. Por su parte, y a pesar de la notable fuerza que han mostrado las organizaciones sociales ghanesas en comparación con otros países de la región, estas son dependientes y vulnerables a las agendas de las organizaciones transnacionales o del Banco Mundial.

Dicho esto, Gyampo (2011: 65) subraya que «muchos ghaneses, incluidos responsables políticos» son conscientes de los peligros del síndrome de

la maldición de los recursos y de la importancia de la participación de la sociedad civil en el Foro del Petróleo para el Desarrollo (*Oil for Development Forum*), que convocó a ONG locales y transnacionales, parlamentarios, académicos y representantes de las comunidades locales en febrero de 2008. Este evento fue el primer paso para la creación de la ya mencionada Plataforma de la Sociedad Civil sobre el Petróleo y el Gas, fuerza impulsora de las diversas leyes y reglamentos de la industria petrolera que se han aprobado desde entonces.

Pero ha habido lecturas más optimistas respecto a la democracia en Ghana. El análisis de Christoph Buchberger (2011: 9-11) sobre las instituciones políticas y las medidas adoptadas para evitar la maldición de los recursos reconoce la «grave falta de controles y equilibrios» y el «modo en que “el ganador se lo

Algunos autores reconocen que el elevado interés y las expectativas en torno al petróleo pueden empoderar a la sociedad civil y a los grupos mediáticos y animar a los partidos políticos a ser más programáticos y menos clientelistas a la hora de atender las demandas de los votantes.

lleva todo» por el que «todo está muy politizado», desde la Administración pública hasta la asignación de proyectos. Sin embargo, aunque no sea fácil evitar la polarización y las fricciones y asegurar el uso de los ingresos del petróleo para un desarrollo equitativo, el autor sostiene que el elevado apego de la población ghanesa al régimen democrático, in-

dependientemente del partido en el Gobierno, constituirá un baluarte contra su degeneración, al menos en el corto plazo. Más aún, Buchberger pronostica que los ingresos del petróleo abrirán el espacio político del país, lo que otorgará al Gobierno más autonomía frente a los donantes internacionales a la hora de tomar decisiones políticas.

Sin embargo, el más optimista de todos los autores es sin duda Ehis Michael Odijie (2017), de la Universidad de Cambridge, quien utiliza el marco del *political settlement* para llegar a conclusiones diferentes de las de Hickey *et al.* Desde su punto de vista, las instituciones reflejan, en lugar de ocultar, «la distribución política del poder en la sociedad» y constituyen las reglas por las que las élites políticas y otros actores sociales desarrollan sus prácticas. El hecho de que, en el momento del descubrimiento del petróleo, existiera un sistema democrático multipartidista explica que la política petrolífera se haya canalizado a través de formas más democráticas de lo que sería el caso en un contexto político diferente. Además, Odijie argumenta, como Buchberger, que ciertas dinámicas debidas a la exploración y la explotación de petróleo están fomentando la democracia en lugar de socavarla. La consolidación del régimen democrático en Ghana podría verse favorecida por multitud de factores, como la libertad de prensa en su aná-

lisis de la política petrolífera²⁰, el enfrentamiento ideológico entre los partidos dominantes y las dos alternancias efectivas en el poder desde 2007, la consolidación de la Plataforma de la Sociedad Civil para el Petróleo y el Gas, la independencia del PIAC en sus informes sobre la gestión gubernamental de los ingresos del petróleo, así como el fortalecimiento del Gobierno ante las presiones locales y extranjeras.

En algún punto intermedio, se encuentra el argumento de Oduro, Awal y Agyei Ashon (2014: 23) de que «la débil supervisión institucional y la corroída política clientelar» no favorecen ni la estabilidad ni la transformación estructural que se necesita para llegar a un desarrollo más inclusivo y a una democracia social. Por otro lado, reconocen que el elevado interés y las expectativas en torno al petróleo pueden empoderar a la sociedad civil y a los grupos mediáticos y animar a los partidos políticos a ser más programáticos y menos clientelistas a la hora de atender las demandas de los votantes. Todo ello son pronósticos que requerirán más tiempo y datos para ser debatidos.

¿Y los actores internacionales y las estructuras mundiales?

Muchos de los autores mencionados han hecho referencia al papel de los actores transnacionales, como las compañías petrolíferas, las ONG transnacionales o los gobiernos donantes y acreedores. Sin embargo, algunos trabajos se han centrado específicamente en ellos y en las estructuras mundiales más amplias en las que tiene lugar la extracción y comercialización del petróleo.

Uno de los primeros trabajos académicos sobre el petróleo ghanés, ya mencionado, comienza su análisis desde la perspectiva de las políticas estadounidenses. En 2008, el historiador Tom C. McCaskie (2008) sostenía que el auge del petróleo en Ghana no podía entenderse sin prestar atención al creciente interés de Estados Unidos en el Golfo de Guinea como alternativa a otras regiones petrolíferas, así como a su política de seguridad mundial y la búsqueda de una sede para el AFRICOM²¹. Es en este contexto que la pequeña empresa independiente Kosmos Energy decidió asumir el riesgo de explorar la Zona

20. En la actualidad, Ghana ocupa el puesto 30 en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa, por lo que está por delante de muchos países, entre ellos España. Véase: <https://rsf.org/en/ranking> [Fecha de consulta: 05.12.2020].

21. Mando Militar estadounidense para África.

Económica Exclusiva de Ghana y firmó un primer acuerdo con el Gobierno en 2004. No obstante, Estados Unidos no es la única potencia cuya política ha condicionado las actividades económicas en Ghana. El Gobierno y los inversores chinos también han sido actores clave, y su relación y competencia con la potencia estadounidense han configurado en parte el escenario internacional en el que se ha creado y distribuido la riqueza petrolífera ghanesa. En la época del artículo de McCaskie, la presa de Bui en el Volta Negro, en el noreste de Ghana, estaba siendo construida por la Sinohydro Corporation, que la completó en 2013. En los años siguientes, un préstamo chino garantizado con petróleo generó, como hemos visto, una importante confrontación política en Ghana. El trabajo de McCaskie (2008) fue el primero en situar el descubrimiento de petróleo ghanés en «el ámbito más amplio de la competencia comercial internacional

Estados Unidos no es la única potencia cuya política ha condicionado las actividades económicas en Ghana. El Gobierno y los inversores chinos también han sido actores clave, y su relación y competencia con la potencia estadounidense han configurado en parte el escenario internacional en el que se ha creado y distribuido la riqueza petrolífera ghanesa.

y (...) las relaciones entre Estados Unidos y China» (ibídem: 330).

Otros trabajos han investigado los impactos sociales de la presencia de empresas transnacionales en la Región Occidental, así como el verdadero alcance de las políticas que, a través de la normativa sobre contenido local y responsabilidad social corporativa, persiguen que

los beneficios de la extracción recaigan también en sectores locales. Las conclusiones provisionales no son, por el momento, demasiado positivas a este respecto. (Ablo y Overå, 2015; Ablo, 2015; Mohammed, 2019). En cambio, otros autores han adoptado un enfoque más estructuralista. Jasper Ayelazuno (2014: 66) ha contribuido al debate incorporando «los fundamentos de economía política mundial de la maldición de los recursos en el África Subsahariana» y criticando duramente el enfoque institucional liberal por no tener en cuenta las estructuras más amplias de la economía mundial. La concentración de la economía de Ghana en la extracción de minerales y petróleo sería parte de una economía política que obliga a los países africanos a seguir desindustrializados y lleva a los inversores extranjeros a centrarse, no en la fabricación, sino en la extracción. La crítica de Ayelazuno se remite a la literatura clásica sobre el subdesarrollo y al trabajo de Samir Amin (1972) sobre el desarrollo capitalista desigual. También recuerda a análisis más recientes sobre la globalización, como el de James Ferguson (2006) cuando señala que las industrias mineras provocan que los capitales «salten» en lugar de «fluir», creando así enclaves con pocos vínculos o efectos indirectos so-

bre la economía circundante. Ayelazuno (2014: 72) aboga por políticas más estructurales y radicales e insta al movimiento social a «presionar al Estado y a las empresas para que localicen la mayor parte de la cadena de valor en Ghana, en particular la industria de refinería».

La aportación de Phillips, Haiwood y Brook (2016: 1), del King's College de Londres, también analiza «la reciente inserción de Ghana en la economía política mundial del petróleo». Estos autores continúan, en cierta manera, el recorrido histórico de McCaskie sobre las relaciones entre el Gobierno y las compañías petrolíferas, así como las tensiones políticas que han ido generando entre los dos partidos principales. Los primeros acuerdos entre Kosmos y el Gobierno, el papel del grupo privado E.O. y el público GNPC, así como la posibilidad de que una empresa china entre en la industria petrolera ghanesa han sido fuente de importantes tensiones en el contexto político de las alternancias electorales en el poder. Asimismo, destacan la influencia del institucionalismo liberal y del discurso de la buena gobernanza como lenguaje común de las organizaciones internacionales y la sociedad civil local y como palanca en la relación entre las primeras y el Gobierno. El discurso liberal, sostienen estos autores, plantea importantes limitaciones para abordar dimensiones como la distribución de los beneficios del petróleo o el papel de los «factores político-económicos globales». Este trabajo muestra las dificultades de centrarse en «lo global», al tiempo que intenta dar cuenta de las estrategias de diversos actores; sin embargo, es la única contribución que introduce la importancia del principio de soberanía para las relaciones entre el Gobierno, las compañías petroleras y las organizaciones internacionales²².

El trabajo de Mohan y Asante (2015), menos estructuralista a la hora de evaluar la importancia de los actores transnacionales para la política nacional ghanesa, subraya cómo el *clientelismo competitivo* ghanés se ha intensificado con la llegada de las corporaciones extranjeras y ante la perspectiva de nuevos recursos para distribuir. En la línea que señalaban Phillips *et al.*, cuestiones como el papel de las corporaciones nacionales *frente a* las empresas privadas extranjeras y nacionales, la cuota del Estado, la participación de la sociedad civil y las pautas de reparto de los ingresos han provocado enfrentamientos entre los dos principales partidos. Por otra parte, la necesidad de distribución de ingresos que implica el clientelismo proporciona una gran capacidad de influencia a las empresas y gobiernos extranjeros en sus relaciones con los políticos ghaneses, ya

22. Para una reflexión sobre el papel de la soberanía en otro contexto de extracción de petróleo, véase Campos Serrano (2013).

que les asegura unas condiciones de negociación óptimas, como en el caso de los acuerdos petroleros o la garantía del petróleo para el crédito chino. Sin embargo, las estrategias de las élites locales y los *arreglos* políticos existentes siguen siendo decisivos para entender las dinámicas políticas en el país. Todo ello recuerda a la dinámica de extraversion que destacó Jean-François Bayart (2000), en la que la dependencia proporciona a las élites locales poderosas herramientas en sus relaciones políticas internas.

Consideraciones finales

El debate en el contexto ghanés sobre las implicaciones políticas de la extracción de hidrocarburos está contribuyendo a una mejor comprensión de las interconexiones entre los estados y los mercados transnacionales, así como entre la economía de exportación y la política nacional. La revisión de este panorama ha puesto de manifiesto los debates –explícitos en algunos casos y más latentes en otros– que atraviesan la producción académica sobre esta materia. Así, este artículo ha identificado tres temas de interés principales: el papel de las instituciones y dinámicas democráticas en el condicionamiento de los efectos sociales y políticos de la extracción; el impacto de la extracción en la calidad de las dinámicas democráticas; y, por último, el lugar de los actores y escenarios transnacionales en la constitución del orden político ghanés. Al respecto, hemos comprobado la falta de acuerdo sobre dichas cuestiones.

En primer lugar, las instituciones democráticas ghanesas y la regulación de la industria petrolífera que se ha ido aprobando, desde el primer descubrimiento de petróleo en 2007, parecen haber contribuido a evitar los peores pronósticos para la economía y la política general del país, pero las poblaciones de la Región Occidental han sufrido algunos de los efectos perversos habituales de la llegada masiva de capitales y empresas transnacionales. En segundo lugar, aunque la alternancia en el poder se ha seguido produciendo a través de elecciones y las libertades civiles no han sufrido un retroceso apreciable, algunos autores han señalado el reforzamiento del clientelismo en los partidos y la Administración pública. Por último, ha quedado claro que es fundamental analizar los procesos políticos y sociales que se producen en Ghana y su Región Occidental en el contexto más amplio de la geopolítica y la economía regional y mundial, aunque el peso de los actores externos sobre la toma de decisión de los responsables políticos ghaneses sea mucho más difícil de valorar.

En cualquier caso, las distintas posiciones identificadas en estos debates pueden situarse en dos ejes. El primero va desde las que enfatizan las instituciones y las normas hasta las que lo hacen en las redes personales. La posición institucionalista más extrema, como el denominado por algunos «institucionalismo gerencialista liberal» (Phillips, 2016: 26), considera que los procesos sociales están configurados principalmente por las normas y reglas que tratan de regularlos. El otro extremo, como el enfoque del *political settlement*, concibe la realidad social como una tupida red de relaciones interpersonales entre individuos y grupos, cuyo poder y capacidad dependen de su conexión y su ubicación en esa red. Para analistas como Hickey, Abdulai, Izama y Mohan (2015), las instituciones que no son reflejo de la estructura específica de estas relaciones sociales son irrelevantes. La mayoría de los autores citados en este estudio subrayan una u otra dimensión, aunque muchos logran integrar tanto a las instituciones como las redes en sus análisis, incluso cuando insistan más en uno de ellos²³.

El segundo eje discurre desde las posiciones que ponen el énfasis en las dinámicas y la agencia locales y nacionales hasta las que lo ponen en las fuerzas transnacionales. La mayoría de los estudios revisados han adoptado una perspectiva más bien estatalista, concentrándose en las estrategias de los políticos y actores sociales locales y considerando solo tangencialmente las de las compañías petroleras extranjeras o las organizaciones internacionales. Ayelazuno (2014), por ejemplo, intenta explicar las dinámicas nacionales como resultado del funcionamiento de una economía política global. Entre ambas posiciones se encuentran los análisis que abordan lo foráneo no como un sistema, sino como un conjunto de diversos actores que mantienen distintas estrategias y relaciones con los políticos y empresarios ghaneses.

El debate en el contexto ghanés sobre las implicaciones políticas de la extracción de hidrocarburos está contribuyendo a una mejor comprensión de las interconexiones entre los estados y los mercados transnacionales, así como entre la economía de exportación y la política nacional.

23. Como ha expresado Frederick Cooper (2002: 159), «[t]odos los estados funcionan mediante una mezcla de vínculos personales y estructuras formales».

Figura 2. Petróleo en Ghana: perspectivas teóricas de los textos estudiados

	Ámbito local y estatal	Ámbito regional e internacional
Redes	Hickey, Abdulai, Izama y Mohan (2015) Mohan y Asante (2015) Gymah-Boadi y Prempeh (2012) Oduro, Awal y Agyei Ashon (2014) Odijie (2017) Buchberguer (2011) / Gyampo (2011) Okpanachi y Andrews, 2012 Amponsah-Tawiah, Dartey-Baah y Osam (2015)	Ayelazuno (2014) Phillips, Hailwood y Brooks, 2016
Instituciones	Kopiński, Polus y Tycholiz (2013)	

Fuente: Elaboración propia.

Con sus distintos énfasis, el conjunto de estos textos nos anima a considerar las cuatro dimensiones en sus relaciones entre sí —y con otras como la ideológica, también abordada por algunos de ellos—. Desde esta perspectiva amplia, las dinámicas democráticas internas constituyen indudables condicionantes, aunque siempre están atravesadas por las redes interpersonales entre actores locales y actores foráneos, con sus intereses y estrategias particulares. Por otra parte, las instituciones estatales conviven con una mirada de otras instituciones, tanto locales como transnacionales, que también conforman los procesos económicos y sociales generados a partir de la extracción del petróleo en la Región Occidental.

Futuros estudios empíricos pueden revelar más datos sobre muchas de las cuestiones aquí atendidas; podrían mostrar, por ejemplo, si las elecciones siguen funcionando como un dispositivo social para cambiar periódicamente los partidos y las personas que ocupan el Gobierno y otros cargos públicos, o aclarar si los futuros descubrimientos de petróleo aumentarán las rentas del Estado y las dinámicas clientelares hasta tal punto de tensar la competencia política y restringir la efectividad del dispositivo electoral. Por último, también pueden probar si las nuevas leyes y reglamentos pro-

moverán las necesarias inversiones y la redistribución de las nuevas rentas, o las desigualdades territoriales y sociales seguirán caracterizando la economía ghanesa. Por el momento, son ya significativos los datos obtenidos y los análisis elaborados, si se comparan con otros países de la región con una historia más larga de extracción de hidrocarburos, como Guinea Ecuatorial (Sánchez Díez y Campos Serrano, 2021). La deliberación académica sobre la política petrolífera en Ghana ha hecho avanzar la comprensión de este complejo fenómeno, alentando debates teóricos que pueden llevar a comparaciones fructíferas. Todo ello podría inspirar a responsables políticos, líderes sociales y organizaciones internacionales en su toma de decisiones en relación con la economía política de la extracción.

Los animados y extensos debates académicos sobre las implicaciones sociales y políticas de la extracción de petróleo que se han sistematizado en este artículo pueden considerarse tanto un elemento promotor, como una de las consecuencias de los procesos democráticos en Ghana. Estos debates también están animados por sólidas conexiones transnacionales entre el mundo académico ghanés y los colegas y centros de investigación extranjeros. La mera existencia en el país de una academia activa, crítica e implicada, como la que queda reflejada en este artículo, contribuye sin duda a la consolidación de las dinámicas democráticas que han caracterizado la historia reciente de Ghana.

Referencias bibliográficas

- Abdulai, Abdul-Garafu. «The Political Economy of Regional Inequality in Ghana: Do Political Settlements Matter?». *European Journal of Development Research*, n.º 29 (2014), p. 213-229 (en línea) <https://doi.org/10.1057/ejdr.2016.11>
- Ablo, Austin Dziwornu. «Local content and participation in Ghana's oil and gas industry: Can enterprise development make a difference?». *The Extractive Industries and Society*, vol. 2, n.º 2 (2015), p. 320-327 (en línea) <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2015.02.003>
- Ablo, Austin Dziwornu y Overå, Ragnhild. «Networks, trust and capital mobilisation: challenges of embedded local entrepreneurial strategies in Ghana's oil and gas industry». *Journal of Modern African Studies*, vol. 53, n.º 3 (2015), p. 391-413 (en línea) <https://doi.org/10.1017/S0022278X15000385>
- Ackah-Baidoo, Abigail. «Fishing in troubled waters: oil production, seaweed and community-level grievances in the Western Region of Ghana». *Community Development Journal*, vol. 48, n.º 3 (2013), p. 406-420 (en línea) <https://doi.org/10.1093/cdj/bst022>

- Adjei, Moses y Overå, Ragnhild. «Opposing discourses on the offshore coexistence of the petroleum industry and small-scale fisheries in Ghana». *The Extractive Industries and Society*, vol. 6, n.º 1 (2019), p. 190-197 (en línea) <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.09.006>
- Adjoa Hackman, Nana. «Can Oil Succeed Where Gold Failed Ghanaians?». *GhanaWeb*, (13 de mayo de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/Can-Oil-Succeed-Where-Gold-Failed-Ghanaians-181864>
- Adusah-Karikari, Agustina. «Black gold in Ghana: Changing livelihoods for women in communities affected by oil production». *The Extractive Industries and Society*, vol. 2, n.º 1 (2015), p. 24-32 (en línea) <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2014.10.006>
- Akosah-Sarpong, Kofi. «Democracy drives oil debates in Ghana». *Modern Ghana*, (6 diciembre 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.modernghana.com/news/307113/democracy-drives-oil-debates-in-ghana.html>
- Alagbo, Mathias K. «Avoiding Oil Resource Curse In Ghana, A Myth Or Reality?». *GhanaWeb*, 15 de enero de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/Avoiding-Oil-Resource-Curse-In-Ghana-A-Myth-Or-Reality-201307>
- AlJazeera. «Akufo-Addo: Africa's march of democracy hard to reverse». *AlJazeera*, (25 de noviembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2017/11/akufo-addo-africa-march-democracy-hard-reverse-171124113644826.html>
- Amin, Samir. «Underdevelopment and Dependence in Black Africa: Historical Origin». *Journal of Peace Research*, vol. 9, n.º 2 (1972), p. 105-120 (en línea) <https://doi.org/10.1177/002234337200900201>
- Amponsah-Tawiah, Kwesi; Dartey-Baah, Kwasi y Osam, Kobena. «Turning potential collision into cooperation in Ghana's oil industry». *Society and Business Review*, vol. 10, n.º 2 (2015), p. 118-131 (en línea) <https://doi.org/10.1108/SBR-12-2014-0059>
- Anzagra, Solomon. «Oil with Democracy: what does it portend for Ghana?». *GhanaWeb*, (2 de noviembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/Oil-with-Democracy-what-does-it-portend-for-Ghana-196445>
- Attah-Brako, Auxtyn. «Poverty Reduction And Oil Revenue». *Modern Ghana*, (11 de noviembre de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.modernghana.com/news/360441/poverty-reduction-and-oil-revenue.html>
- Ayelazuno, Jasper. «Oil wealth and the well-being of the subaltern classes in Sub-Saharan Africa: A critical analysis of the resource curse in Ghana». *Re-*

- sources Policy*, n.º 40 (2014), p. 66-73 (en línea) <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.06.009>
- Bayart, Jean-François. *The state in Africa: The politics of the Belly*, Londres: Longman, 1993.
- Bayart, Jean-François. «Africa in the World: A History of Extraversion». *African Affairs*, vol. 99, n.º 395 (2000), p. 217-267 (en línea) <https://doi.org/10.1093/afraf/99.395.217>
- BBC. «Ghana will be an African tiger». *BBC*, (19 de junio de 2007) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6766527.stm>
- Bebbington, Anthony; Abdulai, Abdul-Garafu; Bebbington, Denise H.; Hinfelaar, Marja y Sanborn, Cyntia A. *Governing Extractive Industries. Politics, Histories, Ideas*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Buchberger, Christoph. «Ghana and its Oil: Is Democracy at Risk?». *Friedrich Ebert Stiftung*, reporte de Ghana Office, (septiembre de 2011) (en línea) <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ghana/10499.pdf>
- Campos Serrano, Alicia. «Extraction offshore, politics inshore and the role of the state in Equatorial Guinea». *Africa*, vol. 83, n.º 2 (2013), p. 314-339 (en línea) <https://doi.org/10.1017/S0001972013000065>
- Chazan, Naomi. *An Anatomy of Ghanaian Politics: Managing Political Recession 1969-1982*, Boulder: Westview, 1983.
- Clottey, Peter. «Jubilation Over Oil Discovery». *Voice of America*, (19 de junio de 2007) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Jubilation-Over-Oil-Discovery-125826>
- Cooper, Frederick. *Africa since 1940, The past of the present*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- CSPOG-GH – Civil Society Platform on Oil y Gas-Ghana. «Ghana's Oil Boom A Readiness Report Card». *CSPOG-GH*, reporte, (11 de abril de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/ghana-oil-readiness-report-card.pdf>
- Daily Express. «Dreams of oil wealth, tinted by fear». *ModernGhana*, (3 de junio de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.modernghana.com/news/168265/dreams-of-oil-wealth-tinted-by-fear.html>
- Daily Guide. «Ghana's oil find: Benefits and Nightmares». *ModernGhana*, (30 de abril de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.modernghana.com/news/213863/ghanas-oil-find-benefits-and-nightmares.html>
- Ferguson, James. *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. Durham: Duke University Press Books, 2006.

- Ghana Business News. «Ghana joins oil producing nations as first oil flows». *Ghana Business News*, (15 de diciembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanabusinessnews.com/2010/12/15/ghana-joins-oil-producing-nations-as-first-oil-flows/>
- Ghana News Agency. «Political parties commit to transparency in oil sector». *Ghana News Agency*, (16 de febrero de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Political-Parties-declare-policy-positions-on-oil-and-gas-416180>
- Ghana Oil Watchdog. «Tsikata Hijacks Ghana's Oil». *Ghana Web*, (12 de diciembre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/Tsikata-Hijacks-Ghana-s-Oil-173222?channel=D1>
- Ghanaian Chronicle. «Transparency, Accountability and Participation: A formula to enhance the Governance of Ghana's Petroleum Sector». *Modern Ghana*, (3 de agosto de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.modernghana.com/news/287376/transparency-accountability-and-participation-a-formula-to.html>
- GhanaWeb. «Experts Brainstorm To Beat The 'Oil Curse'». *GhanaWeb*, (3 de diciembre de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Experts-Brainstorm-To-Beat-The-Oil-Curse-224819>
- Gary, Ian. «Ghana's big test: Oil's challenge to democratic development». *Oxfam America* y *ISODE*, (2009) (en línea) <https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/ghanas-big-test.pdf>
- Guzman, K. «Ghanaian President Nana Akufo-Addo Discusses Democracy and Development in Africa». *Yale School of Management*, (27 de septiembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://som.yale.edu/event/2018/09/president-of-the-republic-of-ghana-democracy-and-development-in-africa>
- Gyampo, Ransford Edward Van. «Saving Ghana from Its Oil: A Critical Assessment of Preparations so Far Made». *Africa Today*, vol. 57, n.º 4 (2011), p. 49-69 (en línea) <https://doi.org/10.4314/afrev.v4i3.60138>
- Gyimah-Boadi, Emmanuel y Prempeh, H.Kwasi. «Oil, Politics, And Ghana's Democracy». *Journal of Democracy*, vol. 23, n.º 3 (2012), p. 94-108.
- Hickey, Sam; Abdulai, Abdul-Garafu; Izama Angelo y Mohan, Giles. «The politics of governing oil effectively: a comparative study of two new oil-rich states in Africa». *ESID Working Paper*, n.º 54 (2015), p. 1-35 (en línea) <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2695723>
- Jackson, Robert H. y Roseburg, Carl G. *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- Jafaru, Musah Y. «Renegotiate agreement with AGM/Aker for oil exploration,

- parliament directs Energy Minister». *Graphic Online*, (6 de mayo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.graphic.com.gh/news/politics/ghana-news-renegotiate-agreement-with-agm-aker-for-oil-exploration-parliament-directs-energy-minister.html>
- Karl, Terry Lynn. «Understanding the Resource Curse». En: Tsalik, Svetlana y Schiffrin, Anya (eds.). *Covering Oil. A Reporter's Guide to Energy and Development*. Nueva York: Open Society Institute, 2005 (en línea) <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/covering-oil-reporters-guide-energy-and-development>
- Khan, Mushtaq. «State failure in weak states: A critique of new institutionalist explanations». En: Harriss, John; Hunter, Janet y Lewis, Colin. *The New Institutional Economics and Third World Development*, 1995, p. 71-86.
- Khan, Mushtaq. «Political Settlements and the Analysis of Institutions». *African Affairs*, vol. 117, n.º 469 (2018), p. 636-655 (en línea) <https://doi.org/10.1093/afraf/ady055>
- Kopiński, Dominik; Polus, Andrzej y Tycholiz, Wojciech. «Resource Curse or Resource Disease? Oil in Ghana». *African Affairs*, vol. 112, n.º 449 (2013), p. 583-601 (en línea) <https://doi.org/10.1093/afraf/adt056>
- Kumah-Abiwu, Felix. «Democratic Institutions, Natural Resource Governance, and Ghana's Oil Wealth». *Social Science*, vol. 6, n.º 21 (2017), p. 1-13. <https://doi.org/10.3390/socsci6010021>
- Kwarteng, Francis. «Ghana: Politics of the belly». *GhanaWeb*, 30 de mayo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/Ghana-Politics-of-the-belly-442952>
- MacDougall, Clair. «Ghana's 'First Oil' Ceremony Turns Political». *Huffington Post*, (17 de diciembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] https://www.huffingtonpost.com/clair-macdougall/ghanas-first-oil-ceremony_b_798118.html?ncid=engmodushpmsg00000006
- McCaskie, Tom C. «The United States, Ghana and Oil: Global and Local Perspectives». *African Affairs*, vol. 107, n.º 428 (2008), p. 313-332 (en línea) <https://dx.doi.org/adn019>
- McPerson, Hazel M. «Governance and hyper-corruption in resource-rich African Countries». *Third World Quarterly*, vol. 30, n.º 8 (2009), p. 1.529-1.547 (en línea) <https://doi.org/10.1080/01436590903279257>
- Medard, Jean-François (ed.). *États d'Afrique: formations, mécanismes, crise*. París: Karthala, 1992.
- Modern Ghana-MG. «Africa's mining industry – a blessing or a curse?». *ModernGhana*, (19 de mayo de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.modernghana.com/news/166194/africas-mining-industry-a-blessing-or-a-curse.html>

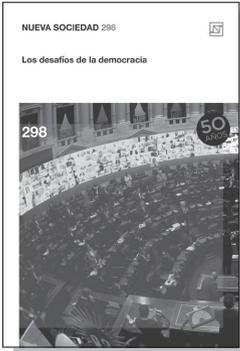
- Mohammed, Asaah Sumaila. «Local Actors' Interest and Negotiation Strategies for Benefits in Ghana's Oil and Gas Sector». *Ghana Journal of Development Studies*, vol. 16, n.º 3 (2019), p. 31-50 (en línea) <http://dx.doi.org/10.4314/gjds.v16i3.2>
- Mohan Giles y Asante, Kojo P. «Transnational capital and the political settlement of Ghana's oil economy». *ESID Working Paper*, n.º 49 (2015), p. 1-29 (en línea) <https://www.effective-states.org/working-paper-49/>
- Mohan, Giles; Asante, Kojo Pumpuni y Abdulai, Abdul-Garafu. «Party Politics and the Political Economy of Ghana's Oil». *New Political Economy*, vol. 23, n.º 3 (2017), p. 274-289 (en línea) <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1349087>
- Myjoyonline. «Western Regional chief storm parliament to demand 10% of oil revenue». *myjoyonline*, (23 de noviembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.myjoyonline.com/western-chief-demands-apology-from-parliamentary-committee/>
- Obeng-Odoom. Franklin. *Oiling the Urban Economy: Land, Labour, Capital, and the State in Sekondi-Takoradi, Ghana*. Londres: Routledge, 2014.
- Odiije, Michael. «Oil and democratisation in Ghana». *Review of African Political Economy*, vol. 44, n.º 153 (2017), p. 476-486 (en línea) <https://doi.org/10.1080/03056244.2017.1368010>
- Oduro, Franklin; Awal, Mohammed y Agyei Ashon, Maxwell. «A dynamic mapping of the political settlement in Ghana». *ESID Working Paper*, n.º 28 (2014), p. 1-33 (en línea) <https://www.effective-states.org/working-paper-28/>
- Okpanachi, Eyene y Andrews, Nathan. «Preventing the Oil 'Resource Curse' in Ghana: Lessons from Nigeria». *World Futures*, n.º 68 (2012), p. 430-450 (en línea) <https://doi.org/10.1080/02604027.2012.693854>
- Phillips, Jon; Hailwood, Elena y Brooks, Andrew Brooks. «Sovereignty, the 'resource curse' and the limits of good governance: a political economy of oil in Ghana». *Review of African political economy* vol. 43, n.º 147 (2016), p. 26-42 (en línea) <https://doi.org/10.1080/03056244.2015.1049520>
- PIAC-Public Interest and Accountability Committee. «Annual Report on the Management and Use of Petroleum Revenues from January - December 2020». *PIAC-Ghana*, reporte, (en línea) [Fecha de consulta: 11.11.2021] https://www.piacghana.org/portal/files/downloads/piac_reports/piac_2020_annual_report.pdf
- PIAC-Public Interest and Accountability Committee. «PIAC elects Noble Wadzah as Chairman». *PIAC-Ghana*, (23 de enero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.piacghana.org/portal/12/13/373/piac-elects-noble-wadzah-as-chairman>

- Prempeh, Akwasi. «The Oil Find in Ghana: What Should Be Done». *GhanaWeb*, (17 de mayo de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/The-Oil-Find-in-Ghana-What-Should-Be-Done-143820>
- Sánchez-Díez, Ángeles y Campos Serrano, Alicia. «Industria del petróleo, orden económico y orden político: estudio comparativo de Ghana y Guinea Ecuatorial». *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 10, n.º 2 (2021), p. 204-228 (en línea) <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/view/600>
- Tarlue, Melvin. «NDC exposed over AGM oil deal Source». *Daily Guide Network*, (6 de mayo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://dailyguidenetwork.com/ndc-exposed-over-agm-oil-deal/>
- TodayGh Editorial. «Oil, are we ready for it?». *Today News Ghana*, (16 de diciembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.todaygh.com/oil-are-we-ready-for-it/>
- Whitfield, Lindsay. «Growth without economic transformation: Economic impacts of Ghana's political settlement». *DIIS Working Paper*, n.º 28 (2012), p. 1-40 (en línea) <https://www.diis.dk/node/18919>
- World Bank. «Economy-Wide Impact of Oil Discovery in Ghana». *World Bank Group*, iReport 47321-GH, (2009) (en línea) <http://documents.worldbank.org/curated/en/752921468030343049/Ghana-Economy-wide-impact-of-oil-discovery-in-Ghana>
- Yeboah, Stephen. «Guarding the misguided expectations for Ghana's oil wealth». *Modern Ghana*, (30 de abril de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.modernghana.com/news/273574/guarding-the-misguided-expectations-for-ghanas-oil-wealth.html>
- Yeboah, Stephen. «Oil or fish? Why Ghana should balance oil production and fishing activities». *Modern Ghana*, (23 de febrero de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 05.12.2020] <https://www.modernghana.com/news/600435/oil-or-fish-why-ghana-should-balance-oil-production-and-fis.html>



298
MARZO-ABRIL 2022

Los desafíos de la democracia



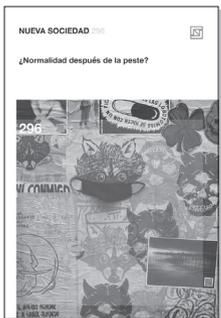
COYUNTURA: **Natalia A. Volosin**. En las cloacas de la política. Politización y cuentapropismo de la inteligencia argentina. **Benedicte Bull / Antulio Rosales / Manuel Sutherland**. Venezuela: lujo, desigualdades y «capitalismo bodegonero».

TRIBUNA GLOBAL: **Pavel Barša**. Europa del Este: los sueños extraviados de los liberales del 89.

TEMA CENTRAL: **Yanina Welp**. Sin partidos la democracia no funciona; con estos partidos, tampoco. **Nabila Abbas / Yves Sintomer**. Tres imaginarios

del sorteo en la política. ¿Democracia deliberativa, antipolítica o radical? **Steven Forti**. Posverdad, *fake news* y extrema derecha contra la democracia. **Cristina Lafont**. Las asambleas ciudadanas y la concepción populista de representación. **Nuria Alabao**. Por una democracia feminista (siempre por hacer). **Santiago Gerchunoff**. La crisis de la democracia como melancolía. **Alicia Lissidini**. Democracia directa y movilización social: lo que nos muestra Uruguay. **Patricio Gómez Talavera**. América Latina y los gatos de Cambises. Fragmentación política y desafíos para la democracia.

ENTREVISTAS | 50 AÑOS: **Maristella Svampa / Pablo Stefanoni**. Pensar y actuar de manera anfibia.



296
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2021

¿Normalidad
después
de la peste?



297
ENERO-FEBRERO 2022

La socialdemocracia
ha muerto, viva la
socialdemocracia

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

¿Un segundo giro a la izquierda en América Latina?

Odisea en un mar de tierra: migraciones venezolanas en Brasil, Uruguay y Paraguay

Odyssey in a sea of land: Venezuelan migration in Brazil, Uruguay and Paraguay

Nicolás Gissi Barbieri, Sebastián Polo Alvis y Angelo Flórez de Andrade*

Cómo citar este artículo: Nicolás Gissi Barbieri; Polo Alvis, Sebastián y Flórez de Andrade, Angelo. «Odisea en un mar de tierra: migraciones venezolanas en Brasil, Uruguay y Paraguay». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 193-219. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.193

Resumen: Más de 5,4 millones de personas han abandonado Venezuela durante la última década, de las cuales 4,6 millones han llegado a países de América Latina y el Caribe. La mayoría son refugiados que buscan instalarse en otro país de la región, entre ellos, Brasil, Uruguay y Paraguay. Este artículo se enfoca en la diáspora venezolana hacia estos países, analizando si se trata de fronteras abiertas o cerradas y las formas institucionales de incorporación o de exclusión que ha vivido esta población. Para ello, hace un abordaje casuístico a partir de la revisión legislativa y el análisis de políticas en cada país: aunque Brasil, Uruguay y Paraguay pertenecen a Mercosur y pactaron el acuerdo de residencia común, que facilitaba el movimiento de personas, Paraguay no ha creado una categoría migratoria especial para los ciudadanos venezolanos, implementando un enfoque más restrictivo.

Abstract: Over 5.4 million people have fled Venezuela in the last decade, with 4.6 million arriving in Latin American and Caribbean countries. Most are refugees seeking to settle in another of the region's countries, including Brazil, Uruguay and Paraguay. This paper focuses on the Venezuelan diaspora towards these countries and analyses whether these borders should be defined as open or closed, along with the forms of institutional incorporation or exclusion these people have experienced. To do this, it takes a case-by-case approach, reviewing legislation and analysing policy for each country. While Brazil, Uruguay and Paraguay are all Mercosur members and signed the common residence agreement, which facilitated the movement of people, Paraguay has not created a special migration category for Venezuelan citizens, and has taken a more restrictive approach.

Palabras clave: América Latina, éxodo venezolano, Mercosur, fronteras, políticas migratorias

Key words: Latin America, Venezuelan exodus, Mercosur, borders, migration policies

* **Nicolás Gissi Barbieri**, profesor-investigador, Departamento de Antropología, Universidad de Chile (ngissi@uchile.cl). ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5059-7691>; **Sebastián Polo Alvis**, profesor investigador, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario (Colombia); docente y director del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior (SEMICOEX) (sebastian.polo@urosario.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2950-6710>; **Angelo Flórez de Andrade**, profesor-investigador, Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás (Colombia) (angeloflorez@usantotomas.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0411-9271>.

Las sociedades de Brasil, Uruguay y Paraguay se han pluralizado de manera importante en la última década, adquiriendo cada vez más una composición social heterogénea, por lo que la migración transnacional se ha convertido en un tema relevante en el debate público de estos países. Se ha producido, así, un aumento de la pluriculturalidad ante lo que se percibe como una *ola* de migrantes latinoamericanos y del Caribe, quienes por distintas circunstancias han debido abandonar su hogar y su país y cruzar fronteras para ser miembros de otra comunidad política (aunque sea temporalmente). Ello se produce cada vez más al interior de América Latina, en la denominada migración Sur-Sur. A pesar de que Uruguay y Paraguay no han representado hasta ahora polos de atracción migratoria similar a los casos de Brasil, Argentina y Chile (Gissi *et al.*, 2021), su crecimiento ha sido considerable y su evolución anual se ha mantenido acelerada desde el año 2015.

El éxodo de personas procedentes de Venezuela –más de 5,4 millones de personas han abandonado su país natal en la última década, de las cuales 4,6 millones han llegado a países de América Latina y el Caribe– representa la crisis humanitaria más relevante en la región de lo que llevamos de siglo XXI.

reaccionar frente a un aumento de la diversidad «étnica» (Kymlicka, 1996; Sassen, 2013) y sus amenazas, imaginarias o reales, de dos maneras: a través de actividades llevadas a cabo por la misma comunidad o intentando instalar el tema a nivel político con su inclusión en la agenda del Gobierno. A escala estatal, el asunto migratorio puede tratarse a través de la legislación, de la política migratoria y el control de las fronteras. Así es como los gobiernos han debido tomar decisiones, teniendo en cuenta que se pueden clasificar las políticas migratorias de acuerdo con tres enfoques: a) basándose en los derechos humanos, que considera que migrar es un derecho universal de toda persona; b) el *securitario*, que prioriza el cierre y control de fronteras; y c) el denominado de gobernabilidad, que visualiza la migración como un asunto de gestión político-administrativa (Mármora, 2010).

Ahora bien, durante los últimos dos años, los inmigrantes de estos tres países de destino han experimentado una contingencia común en todos ellos: la pandemia mundial de la COVID-19; una crisis sanitaria que ha hecho aumentar la inseguridad y vulnerabilidad de la población, especialmente la migrante, que ha enfrentado también situaciones de xenofobia, racismo y aporofobia (Cortina, 2017). En este marco, el éxodo de personas procedentes de Venezuela –más de 5,4 millones de personas han abandonado su país natal en la última década, de las cuales 4,6 millones

Estos hechos recientes nos conducen a reflexionar sobre el concepto de ciudadanía, esto es, sobre el ingreso y asentamiento de personas *extrañas* en los estados-nación existentes. Y es que las fronteras políticas definen a algunos como miembros de una comunidad definida y a otros como culturalmente diferentes. En este sentido, la sociedad nacional puede

han llegado a países de América Latina y el Caribe (UNHCR/ACNUR, 2021)– representa la crisis humanitaria más relevante en la región de lo que llevamos de siglo XXI. En Venezuela, debido a los conflictos políticos y la violencia interna, la crisis económica, la escasez de bienes básicos, la alta inflación y la falta de medicamentos, se ha ido incrementando el malestar y la inseguridad social, lo que, en consecuencia, ha hecho aumentar la movilidad durante la última década (Encovi, 2020). De esta forma, el ingreso de venezolanos hacia países de la región ha crecido de manera significativa en los últimos años, particularmente entre 2015 y 2021 (Gissi *et al.*, 2021).

En este contexto de diversificación etnonacional de las sociedades de estos tres países y de crisis sanitaria, el objetivo de este artículo es analizar el flujo migratorio venezolano y las políticas públicas que han implementado Brasil, Uruguay y Paraguay al respecto –considerando las tendencias migratorias transfronterizas desde una perspectiva tanto diacrónica como sincrónica– para responder la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el modelo de política migratoria que subyace hoy en estos países suramericanos? Para ello, se presentan los datos a partir de tres apartados que examinan la situación general de los migrantes venezolanos en Brasil, Uruguay y Paraguay, respectivamente.

En el plano metodológico, se realiza un abordaje casuístico a partir de la revisión legislativa, el análisis de políticas y el estudio sobre las medidas institucionales tomadas ante la migración de venezolanos en cada uno de los países. Dicho análisis se basa en la identificación de garantías constitucionales y legales en la defensa de los derechos de los/as extranjeros/as, la evolución reciente de las diversas gestiones estatales y de cooperación internacional, la incidencia de elementos de índole diplomática, así como la identificación de tendencias y consecuencias respecto de las medidas revisadas.

Consideraciones previas y marco de referencia

En el contexto actual del siglo XXI, marcado por la recesión económica en Europa y Estados Unidos, la crisis económica de 2008, así como por la epidemia de COVID-19 de 2020-2022, se han observado nuevas dinámicas de movilidad e inmovilidad a nivel internacional (Sassen, 2013 y 2015; Nussbaum, 2020). Las recientes problemáticas sociales y ambientales han generado nuevos flujos migratorios Sur-Sur, destacando antiguas y renovadas rutas en América Latina y el Caribe, como las áreas andinas y del Amazonas, territorios transfronterizos, algunos rurales, otros urbanos e híbridos. Así, la migración intrarregional ha cre-

cido a un ritmo más rápido que la migración hacia los países más desarrollados, siendo hoy mayor al 60% (OIM, 2020b).

Ante esta situación, el discurso y las políticas migratorias estatales se han planteado de manera más restrictiva en América del Sur (Domenech, 2017) durante la última década —a nivel global se empezó a mediados de los años noventa del siglo pasado—, buscando responder a la demanda del mercado laboral y a las preocupaciones de los nacionales, potenciándose particularmente la mano de obra migrante de carácter temporal, es decir, una inmigración más selectiva (Castles y Miller, 2004; Appadurai, 2001). Y ello es así porque el sistema estatal moderno, como plantean Benhabib (2005) y Nussbaum (2020), ha regulado la pertenencia en términos de una categoría principal: la ciudadanía nacional. De este modo, se han destacado las inquietudes sobre identidad (nacional) y seguridad (económica y de protección social, entre otras), lo que ha implicado un desafío para las políticas públicas y, en particular, para la política migratoria (Crépon, 2019).

Las fronteras nacionales adquieren así protagonismo. Se suele cuestionar la presencia de los inmigrantes en torno al dilema *securitizar* o *desecuritizar*, y se considera que las migraciones han afectado y están afectando la facultad que tiene el Estado de determinar quién entra en su territorio, quién reside y, también a largo plazo, la composición de la población futura y los atributos de la cultura o forma de vida propia. Las fronteras de los estados se han vuelto no solo más militarizadas durante las últimas tres décadas, sino también más *fortificadas* mediante la construcción de muros, vallas y barreras. No se trata de instrumentos de protección contra enemigos en el sentido clásico (otros estados y sus ejércitos), sino contra agentes no estatales transnacionales (Glick *et al.*, 2009) percibidos como una amenaza cultural o económica, los «extraños» (Elias y Scotson, 2016; Bauman, 2016). En este sentido, Fassin (2018) distingue entre dos antinomias asimétricas: 1) excluidos/integrados, que remite a posiciones dentro y fuera del mundo social, y 2) no humano/humano, que refiere a posiciones dentro y fuera del género humano. Cuando se trata a los otros como si no fueran humanos, toda la retórica justificadora se basa precisamente en su deshumanización, negándose cualquier fundamento a derechos.

Martha Nussbaum (2019: 136) va más allá y se pregunta en *La monarquía del miedo*: ¿cómo funciona la exclusión?, ¿qué emociones la impulsan y la configuran?, sosteniendo que se trata de una fantasía de amenaza o peligro ante los «extraños», a quienes se visualiza por debajo del «nosotros» y caracteriza como sucios, mientras que «nuestra comunidad» sería pura y limpia. Al tener contacto con «ellos» nos podríamos contaminar, contagiar, corromper, con su animalidad, dolor y muerte. Para sentirnos más seguros, necesitamos que estén fuera, por lo que se los margina o expulsa, salvo cuando realizan trabajos útiles. Surgen así los sesgos o prejuicios implícitos, los estereotipos, estigmas y los delitos de odio. Estas emociones (miedo, angustia, asco, ira) son la raíz del rechazo: la angustia que suscita en nosotros

la mortalidad y la vulnerabilidad de nuestro cuerpo animal. Estas emociones se proyectan hacia los cuerpos de las minorías humanas a los que se tiene por indeseables, como ya años antes plantearon Goffman (2006) y Elias y Scotson (2016).

Al respecto, Balibar (2013) ha destacado la relación paradójica entre un concepto de ciudadanía universalizado y ciertas formas de exclusión interior (Balibar y Wallerstein, 1988). La ciudadanía implica un estatus legal y un vínculo político, en cuanto título de pertenencia a la población de una determinada comunidad política, de la que se derivan derechos y obligaciones. Pero es también una identidad, expresión por la cual una persona sabe y siente que pertenece a una sociedad, lo que implica ser aceptado y sentirse bienvenido en una comunidad política nacional (Fierro, 2017). La visión predominante de la tradición liberal de la ciudadanía, en la que se han enfatizado los derechos universales y el igual trato ante la ley, si bien ha sido valorada, resulta insuficiente. El liberalismo sostiene ser «ciego a las diferencias», pero si bajo su alero ciertas culturas particulares se imponen sobre otras, este no puede ser neutral (Taylor, 1994). El liberalismo es reacio a reconocer las diferencias, reitera que todos deben tener los mismos derechos y desconfía de las aspiraciones colectivas. Tanto la política del reconocimiento (Honneth, 2010) como la política de la diferencia posicional (Young, 2002) ponen de manifiesto que reconocimiento y redistribución son dos aspectos claves de la justicia social. Esta perspectiva liberal resulta problemática al considerar que las sociedades son progresivamente más multiculturales (Fierro, 2017).

Las situaciones de exclusión y desigualdad a las que se ven sometidos los extranjeros (Sennett, 2014) propician una clasificación de ciudadanos de primer y de segundo nivel, generando las condiciones objetivas para que se desarrollen con virulencia la xenofobia y el racismo. Esta co-residencia puede implicar respeto, hospitalidad e incorporación por parte de los nacionales y las instituciones estatales hacia los foráneos, o bien rechazo, conflictos y discriminación.

Odisea amazónica: las migraciones venezolanas en Brasil

Entre 2013 y diciembre de 2019, cerca de 253.495 venezolanos residían o habían solicitado residir legamente en Brasil (FGV DAPP, 2020; véase la figura 1). A mediados de 2020, unos 168.357 venezolanos ya habían regularizado su estancia en Brasil, el resto buscaba mecanismos para hacerlo (ibídem). Cerca del 74,4% del total de venezolanos en Brasil se encuentra en los estados del norte del país y, muy particularmente, en los estados fronterizos de Roraima (58% del total) y Amazonas (15%) (Observatório das Migrações em São Paulo, 2020; véase la tabla 1).

Figura 1. Panorama de la migración venezolana en Brasil (1970-2020)



Fuente: Elaboración propia basándose en información de la OIM (2020a) y del Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (2021).

Tabla 1. Porcentaje de venezolanos residentes en diferentes regiones de Brasil (2020)

Región (estados)	Número de residentes venezolanos	Porcentaje de residentes venezolanos
Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins)	176.136	74,4%
Nordeste (Amazonas)	3.639	2,2%
Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Río de Janeiro y Espírito Santo)	18.222	11,2%
Sur (Paraná, Río Grande del Sur y Santa Catarina)	13.819	8,5%
Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso del Sur, Goiás y el Distrito Federal [Brasilia])	5.601	3,4%
Sin identificación	310	0,2%

Fuente: Observatório das Migrações em São Paulo (2020).

Una de las particularidades de la migración venezolana hacia Brasil es la figura jurídica mediante la cual estos ingresan mayoritariamente a la República Federativa. Mientras que en la mayor parte de América Latina los venezolanos obtienen permisos de residencia ad hoc (Acosta y Madrid, 2020), en Brasil cerca del 70% de los que buscan regularizar su estatus migratorio solicita ser reconocido como refugiado (FGV DAPP, 2020).

En total hay 124.000 ciudadanos venezolanos refugiados y solicitantes de asilo en Brasil (OEA, 2019). A pesar del alto número de solicitudes de asilo recibidas por el Gobierno brasileño, hasta junio de 2020, tan solo cerca de 38.000 ciudadanos venezolanos habían sido reconocidos como refugiados por autoridades brasileñas (Observatório das Migrações em São Paulo, 2020). En los períodos de gobiernos democráticos, Brasil ha tenido una tradición de respeto por la protección de personas refugiadas (ACNUR, 2020a). La Constitución de Brasil (1988) reconoce el derecho al asilo político como un principio que rige las relaciones internacionales del país. La constitución brasileña reconoce como refugiado a: «todo aquel individuo que debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas se encuentra fuera de su país de nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país. O no teniendo nacionalidad o estando fuera del país de donde antes tuvo su residencia habitual, no pueda o no quiera ingresar a este en función de las circunstancias mencionadas o que debido a grave y generalizada violación de derechos humanos está obligado a

dejar su país de nacionalidad para buscar refugio en otro país» (Presidência da República, 1997, art. 4).

Antes de marzo de 2016, previamente al aumento de la crisis político-económica en Venezuela, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2016) de Brasil reportaba bajos números de solicitudes de asilo por parte de ciudadanos venezolanos. Pero las cifras experimentaron un crecimiento significativo en los años 2016 (1.084 solicitudes), 2017 (4.699) y 2018 (50.781), alcanzándose un pico de solicitudes (FGV DAPP, 2018) que se redujo en el segundo semestre de 2019 (OBMigra, 2019; Ministério da Justiça, 2016).

No solo aumentó el número de solicitudes de asilo en Brasil durante el período 2010-2020, sino que también creció el número de ciudadanos reconocidos como refugiados por los gobiernos brasileños. De hecho, en enero de 2020 cerca

Mientras que en la mayor parte de América Latina los venezolanos obtienen permisos de residencia ad hoc, en Brasil cerca del 70% de los que buscan regularizar su estatus migratorio solicita ser reconocido como refugiado.

de 17.000 ciudadanos venezolanos fueron reconocidos como refugiados (ACNUR, 2020b). Según Fernandes y Faria (2017), una de las razones por las cuales la mayoría de los ciudadanos venezolanos que buscan instalarse en Brasil prefieren hacerlo utilizando la figura de refugiado sobre

la de residente temporal tiene que ver con los costos, ya que mientras las visas humanitaria y nacional de país fronterizo tienen costo, la solicitud de refugio no. El masivo reconocimiento de solicitudes de refugio por parte de ciudadanos venezolanos en Brasil ocurrió en el período 2018-2020, en el cual la República Federativa había experimentado un giro hacia la derecha política (Chaves y Ortiz, 2019) que se expresó claramente en 2019, cuando Jair Bolsonaro se convirtió en presidente de Brasil.

Durante su carrera política, Bolsonaro había enarbolado un discurso crítico en contra de migrantes y refugiados (Azevedo, 2019); sin embargo, a pesar de esta retórica antiinmigratoria, su Gobierno ha reconocido más refugiados venezolanos que los gobiernos pasados (Observatório das Migrações em São Paulo, 2020). Para Acosta y Madrid (2020) ello tiene que ver con motivaciones ideológicas de presidente brasileño, al reconocer a Maduro como un enemigo de su Gobierno y a los venezolanos como víctimas del régimen. En 2020, había más de 50.000 venezolanos que vivían en Brasil sin ser solicitantes de asilo o refugiados (FGV DAPP, 2020). Según la Ley 13.445 (Presidência da República, 2017) existen varias formas de solicitar la residencia permanente en Brasil, entre ellas, tener un hijo en el país, una unión «estable» con un nacional, ser un profesional empleado por una empresa en Brasil o tener ciertos tipos de inversión en el país. Por su parte, las solicitudes de residencia temporal en 2018 y 2019 oscilaron

entre el 30% y 40% del total de las solicitudes de regularización por parte de ciudadanos venezolanos en Brasil, sin superar nunca las 20.000, quedando muy atrás de las cifras de solicitudes de asilo (OBMigra, 2019).

Capítulo aparte merecen dos tipos de visas temporales: la visa temporal humanitaria y la temporal nacional de país fronterizo (Acosta y Madrid, 2020). Brasil cuenta con un instrumento jurídico ad hoc que permite la protección de extranjeros en grave riesgo social: la visa humanitaria. Por medio de esta visa el Gobierno de Brasil otorga la residencia en el país por cinco años a personas que no pueden regresar a su país, pero que no encajan con la figura de refugiados (Alves, 2019). Esta visa humanitaria surgió en la década de 2010, cuando miles de haitianos buscaban ingresar a Brasil como consecuencia de la crisis humanitaria que vivió Haití producto del terremoto de 2010 (Acosta y Madrid, 2020). A pesar del evidente impacto humanitario de esta crisis, la ley brasileña de asilo no considera como refugiados a aquellos individuos que huyen tras una catástrofe humanitaria (Presidência da República, 1997; De Carli, 2019). Así que si el Estado brasileño quería recibir haitianos que huían de la situación humanitaria de su país, este debía cambiar la ley de refugio o crear una nueva figura jurídica que permitiese el ingreso de los haitianos.

De esta forma, en 2012, las autoridades brasileñas optaron por crear una nueva figura jurídica que permitiera la llegada de los miles de haitianos que buscaban residir en Brasil (Acosta y Madrid, 2020): una visa humanitaria que serviría para permitir el ingreso de 1.200 ciudadanos haitianos cuyas condiciones de vida se hubiesen agravado producto del terremoto de 2010 (CONARE, 2012). A partir de 2013, se amplió el número de visas de este tipo y se abrió a otras nacionalidades, particularmente a sirios (Madrid, 2018). Después de 2017, la visa humanitaria en Brasil dejó de aplicar exclusivamente a haitianos y sirios y se incorporó oficialmente al ordenamiento jurídico del país por medio de la Ley 13.445 (Presidência da República, 2017), pasando a llamarse «visa temporal de acogida humanitaria». Este tipo de visa aplica para «un nacional o apátrida de cualquier país en situación de grave o inminente inestabilidad institucional, de grave conflicto armado, de calamidad de grandes proporciones, de desastre ambiental o de grave violación a los derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario» (Presidência da República, 2017). Desde entonces, el Gobierno brasileño comenzó a expedir visas de acogida humanitaria a ciudadanos venezolanos. Este tipo de visa en un principio se otorgaba a aquellos venezolanos que no corrían peligro por la persecución estatal, pero cuyas condiciones de vida se veían profundamente deterioradas en Venezuela (Georg, 2019; Presidência da República, 2017).

Para entender este contexto, cabe apuntar que, en 2012, Venezuela se había incorporado a Mercosur y que, dentro de sus obligaciones como miembro pleno de esta organización, este país debía integrar el acervo jurídico, incluido el acuerdo de residencia común (Acosta y Madrid, 2020), que facilita la circulación de perso-

nas entre los países signatarios (Mercosur, 2020). Sin embargo, en 2017 Venezuela fue expulsada de Mercosur, antes de que implementase el acuerdo de residencia común. En ese mismo año, el Gobierno brasileño expidió el Decreto 126 (Ministério da Justiça, 2017) mediante el cual se permitía que los ciudadanos de un país fronterizo con Brasil, que hubieran entrado al país por vía terrestre y renunciaran a solicitar asilo en el país, pudieran solicitar la residencia temporal durante dos años en Brasil. Pero pese a los evidentes avances en materia jurídica, las autoridades brasileñas aún no han resuelto la situación legal de cientos de miles de ciudadanos venezolanos que solicitan refugio en Brasil, y el proceso de estudio de las solicitudes de asilo puede durar años (Acosta y Madrid, 2020).

En materia de atención humanitaria a migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, los gobiernos brasileños han liberado recursos para financiar el programa Operação Acolhida, un programa social que opera principalmente en el estado de Roraima y provee a migrantes, refugiados y solicitantes de asilo abrigo, servicios de salud e identificación, comida, cursos de portugués y la posibilidad de apoyarlos para instalarse en otro estado brasileño diferente a Roraima (Governo do Brasil, 2020). Para Human Rights Watch (2019), uno de los problemas fundamentales de este programa es que no cuenta con «los servicios ni la asistencia necesarios para los niños y las niñas no acompañados». Otro problema es la duración de este programa y los recortes financieros que puede sufrir. Según el Ministério Público Federal (2020), el presupuesto de este programa podría reducirse un 25% del actual y podría finalizar en 2022. Asimismo, asegura que el cierre de este programa, según Carlos Vilhena, procurador federal de los derechos del ciudadano, podría tener un impacto altamente negativo tanto para Brasil como para los ciudadanos venezolanos en ese país, ya que, por ejemplo, la formalización laboral de migrantes venezolanos es un aspecto fundamental para su integración en el país. Entre 2010 y 2018, apenas 7.353 ciudadanos venezolanos contaban con un empleo de trabajo formal en Brasil (Observatório das Migrações em São Paulo, 2020). Para la profesora Luca Barbosa, la situación de los solicitantes de asilo es particularmente dramática debido a que muchos empleadores se niegan a contratarlos debido a los prejuicios negativos que hay en torno a la palabra «refugiado»; según ella, muchos brasileños equiparan a los refugiados con «fugitivos», desconociendo que son perseguidos (Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2017).

En cuanto al proceso de naturalización, no se encontraron normativas específicas para la nacionalización de venezolanos en Brasil, razón por la cual, los venezolanos en la República Federativa deben cumplir con los requisitos estandarizados para la naturalización de extranjeros. Según la legislación vigente, en el país (Governo do Brasil, 2021) existen principalmente dos formas de obtener la nacionalidad brasileña: la ordinaria y la extraordinaria. Quienes opten por la

primera, deben cumplir con cuatro requisitos: 1) tener capacidad civil según la ley brasileña; 2) haber residido en Brasil por al menos cuatro años¹; 3) poder comunicarse en portugués, y 4) no poseer condenas penales. Para optar por la vía extraordinaria, el extranjero que busque nacionalizarse brasileño no debe demostrar conocimientos de lengua portuguesa; no obstante, tendrá que residir en Brasil por al menos 15 años.

¿El sueño uruguayo? La migración venezolana en Uruguay

El imaginario de Uruguay como un país fruto de la inmigración europea, homogéneo, «descendiente de los barcos» (Graham, 1991), empezó a debilitarse hacia fines del siglo xx (Taks, 2006), ya que su mestizaje no es menor. De hecho, según datos de la Encuesta Continua de Hogares del año 2017, un 10,5% de la población uruguaya se identifica con ascendencia afronegra y un 4,1% lo hace como indígena (Klüver y Naranja, 2019). El otro elemento identificado por Taks (2006) refiere al saldo migratorio negativo experimentado por Uruguay durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo xx, que puso en cuestión la concepción tradicional de país de inmigración. Los datos actuales de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2020b) no dejan dudas: hoy, un 2,7% de la población residente en Uruguay es inmigrante, 94.544 personas, y un 18,3% ha emigrado del país, 633.439 uruguayos.

En efecto, a partir de la década de 1960, Uruguay dejó de ser un país de inmigración para convertirse en un país de emigración (Rivero y Ríos, 2019). Ello se debió al deterioro de las condiciones económicas a nivel nacional y a los motivos políticos asociados a la dictadura cívico-militar durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado. En los años ochenta, la principal motivación volvió a ser de tipo económico, surgiendo con mayor claridad la emigración cualificada. Entre finales de la década de los noventa e inicios del siglo XXI se constata el período de emigración más significativo, producto de la crisis económica a nivel

1. A quienes tienen un/a hijo/a brasileño/a o hayan estado casados con ciudadanos/as brasileños/as, se les reduce el período de residencia obligatorio en Brasil de cuatro años a uno. De igual manera, los ciudadanos que proceden de un país de la lusofonía también tienen el derecho a naturalizarse brasileños residiendo un año en el país y no cuatro (Governo do Brasil, 2021).

regional, la cual alcanzó su punto máximo en Uruguay en el año 2002. España y Estados Unidos desplazaron a Argentina como principales países receptores de emigrantes uruguayos, concentrando cerca del 70% de los destinos migratorios (OIM, 2011).

Aunque en la década de 1990 comenzaron a registrarse nuevamente flujos migratorios relevantes de entrada, provenientes de los países vecinos de América del Sur, no fue hasta el año 2009 que el saldo migratorio se reversionó, tras medio siglo, asociado a una cada vez mayor inmigración proveniente de países no fronterizos (Ministerio de Desarrollo Social [MIDES], 2017), en el marco de un contexto económico pujante en el que el país experimentó casi dos décadas de crecimiento (2003-2019), con importantes avances en materia de reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad. Esta estabilidad político-económica ha atraído población migrante Sur-Sur. Según datos de Naciones Unidas (ONU, 2019), en 2019 se contabilizaron en Uruguay 81.500 inmigrantes, cifra que representa un 2,4% de la población total del país, destacando los flujos desde República Dominicana, Venezuela, Colombia y Cuba, los orígenes que más han crecido. En 2018, se registraron más de 14.350 residencias, siendo la mitad de venezolanos, aunque los principales países de procedencia de inmigrantes, en términos de stock, continúan siendo Argentina (35% del total), España (21%) y Brasil (16%) (MIDES, 2017). Durante los últimos cinco años destaca la inmigración procedente de Venezuela, que pasó de 1.855 personas en 2015 a 13.664 en 2019 (OIM, 2020a; véase la figura 2).

Debido a este éxodo venezolano –que, en América del Sur, ha ingresado mayoritariamente en Colombia, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Ecuador (Gissi *et al.*, 2020)– 95 organizaciones de 16 países, entre ellos Uruguay, se unieron a un Plan Regional de Respuesta de Refugiados y Migrantes (RMRP) que impulsan las agencias de Naciones Unidas. Es un plan para «responder a la urgencia humanitaria», pero también es un «llamado a la comunidad de donantes», señaló Eduardo Stein, enviado de Naciones Unidas para la migración venezolana, en unas declaraciones en 2018 (citado en Urwicz, 2018a). La hoja de ruta trazada para el conjunto del plan requiere una inversión de 738 millones de dólares. En Uruguay, los principales actores que trabajan en la ayuda humanitaria son la Cruz Roja uruguaya, que demanda 477.000 dólares, la ONG Idas y Vueltas, que pide unos 178.000, y Manos Venecuayanas, que solicita cerca de 314.000. Incluso previo a este plan de emergencia, «ya se viene notando un cambio en el perfil migratorio y en las necesidades de los recién llegados», explicó Vanessa Sarmiento, de la ONG Manos Venecuayanas: «Antes veíamos muchos jóvenes profesionales que llegaban probando suerte, ahora, en el mejor de los casos, se ven grupos familiares completos. Y, en el peor, solo uno de la familia que logró salir mientras el resto sigue allá» (ibídem).

Figura 2. Panorama de la migración venezolana en Uruguay (1975-2020)



Fuente: Elaboración propia basándose en información de la OIM (2020a) y del Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (2021).

Sobre su localización espacial en el país, los departamentos que concentran una tasa bruta de inmigración proveniente de países latinoamericanos no limítrofes superior al promedio nacional son Montevideo, Canelones y Maldonado, localizados en el sur y sureste del país, siendo el primero (la capital del país) el que concentra la mayor proporción, ya que alberga un 65% del total de inmigrantes recientes de estos orígenes. Los «nuevos migrantes» registran niveles superiores de formación que la media de los uruguayos y la población proveniente de orígenes tradicionales, solo después de la media de aquellos procedentes de Europa y Asia (MIDES, 2017); asimismo, registran una tasa de participación en el mercado laboral mayor que la de población nativa no migrante y los inmigrantes con más tiempo de asentamiento pero, al mismo tiempo, presentan mayores dificultades de acceso al empleo y se concentran fundamentalmente en tareas de baja y alta cualificación.

Debido a este éxodo venezolano –que, en América del Sur, ha ingresado mayoritariamente en Colombia, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Ecuador– 95 organizaciones de 16 países, entre ellos Uruguay, se unieron a un Plan Regional de Respuesta de Refugiados y Migrantes (RMRP) que impulsan las agencias de Naciones Unidas.

En ambos casos, su participación relativa es considerablemente superior a la de la población nativa, lo cual pone de manifiesto la existencia de una complementariedad en la inserción laboral de ambos grupos (ibidem).

De acuerdo con el «Monitoreo de flujo de población venezolana» de la OIM (2019b), el alto porcentaje de residencias permanentes se explica, en gran medida, por el acceso a la residencia del Mercosur. Sin embargo, según las encuestas realizadas para este informe, los migrantes mencionaron haber experimentado xenofobia y falta de cobro por el trabajo realizado. Por su parte, las mujeres venezolanas manifestaron sentirse discriminadas por su nacionalidad y por su género, esto último no señalado por los varones. En cuanto a la salud psíquica, la mitad de las personas encuestadas declararon haber sentido un malestar emocional y sobre las necesidades de apoyo más mencionadas, estas fueron las siguientes: generación de ingresos, educación y capacitación, facilidades para la renta de viviendas particulares, así como la homologación de los títulos profesionales.

Respecto a las políticas migratorias implementadas, en 2008 Uruguay actualizó su normativa migratoria de manera sustantiva, con la promulgación de la Ley de Migración n.º 18.250. Esta norma pone el foco en los derechos de las personas migrantes, los cuales son reconocidos como iguales que los de los nacionales, más allá de su condición administrativa en el país. Más recientemente, se aprobaron facilidades para el acceso a la residencia permanente de los nacionales de los estados parte y asociados del Mercosur y de los extranjeros con lazos familiares directos con uruguayos (Ley n.º 19.254 de 2014), así como la

Ley n.º 19.362 de 2015 que brinda la calidad de ciudadano natural a los nietos de uruguayos (MIDES, 2017). Domenech (2017) ha señalado que este nuevo enfoque se inscribe en lo que algunos autores denominaron la «excepcionalidad suramericana» en materia migratoria, manifestada en particular durante las administraciones progresistas que tuvieron lugar en varios países de la región (Ecuador, Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay) a inicios del siglo XXI. Y ello es así porque, a diferencia de lo que ocurría en otras zonas del mundo (Estados Unidos o Francia, entre otros), en estos casos habrían sido adoptadas medidas basadas en el paradigma de los derechos humanos por encima del securitario, si bien el propio autor cuestiona que esto haya ocurrido efectivamente de esta forma, al considerar las prácticas de control y vigilancia de la migración existentes en los diversos países de la región durante las dos últimas décadas.

El actual Gobierno uruguayo, encabezado por el presidente Luis Alberto Lacalle, ha adoptado medidas orientadas a la llegada de migrantes a través de estímulos tributarios; específicamente, los decretos n.º 163/020 y 174/020 de 2020 que han flexibilizado los requisitos de montos de inversión y plazo de permanencia en el territorio para la concesión de la residencia fiscal, ampliándose los beneficios asociados al pago de impuestos. Además, se extendió a 10 años el plazo para que quienes obtengan residencia fiscal en el país no paguen impuesto a la renta y al patrimonio.

Extrañeza y proximidad: la migración venezolana en Paraguay

En su historia reciente, Paraguay ha figurado como un foco de emisión de migrantes a causa de diversos sucesos históricos, siendo significativa la Guerra Civil de 1947. Sumado a ello, con el arribo de Alfredo Stroessner como dictador (1954-1989), las restricciones a la inmigración, enmarcadas por una creciente suspicacia por posibles amenazas al orden público, fueron materializadas en la Ley 470 de 1975 como nueva normativa de control de la migración. A pesar de ello, gran parte de las políticas expansivas dentro de la agenda económica facilitaron la consolidación del principal grupo de inmigrantes en el país: la comunidad brasileña. De acuerdo con la OIM (2011: 12), la expansión de la frontera agrícola al este del país, la construcción finalizada de la red vial de conexión entre Asunción y Ciudad del Este, junto con la consolidación de procesos de cooperación binacional como la represa de Itaipú durante la década de los setenta, supondrían una apertura vital para la colonización tipo *farmer*, la pro-

ducción agroindustrial de gran escala. Estas tendencias migratorias terminaron en la construcción de nuevos centros urbanos de articulación económica basada en la producción agroindustrial, al punto que, en la década de los noventa, «surgieron varias agrocidades, especialmente en los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú, donde la expansión de la frontera agrícola iniciada en la década anterior había posibilitado la conformación y crecimiento marcado de centros urbanos como Katueté, La Paloma, San Alberto, Santa Rita, entre otros» (Unión de Gremios de la Producción, 2015: 84).

Tras la salida de Stroessner, sin embargo, y a pesar del entorno democrático, la nueva regulación definida en la Ley 978 de 1996 se muestra como una norma sumamente restrictiva para obtener la radicación temporal o permanente en el territorio nacional (OIM, 2012: 54). En este sentido, aunque hubo algunos visos

Siendo Paraguay más bien un país de tránsito hacia países como Argentina, Brasil o Uruguay, el grupo de migrantes venezolanos ha llegado al país proveniente también de rutas de migración por la cuenca amazónica desde Santa Elena de Uairén hasta Guayaramerín, en la frontera brasileño-boliviana.

de cambio para el abordaje de poblaciones refugiadas con la Ley 1938 de 2002, así como también con la ratificación del Protocolo Completo de la Organización de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas mediante la Ley 2396 de 2004, Paraguay ha ido perdiendo atractivo como destino migratorio durante el último siglo, a pesar de contener espacios de integra-

ción y migración como el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes del Mercosur, suspendido provisionalmente en 2012.

Respecto a la situación de la diáspora venezolana en Paraguay, no solamente es una migración que se caracteriza por ser muy reciente, cuyo principal hito de inicio estaría en 2015, momento en el cual ya el nivel de descomposición política, económica y social en Venezuela se había incrementado bajo el mandato de Nicolás Maduro Moros (2013-2022), sino que es importante comentar que, siendo más bien un país de tránsito hacia países como Argentina, Brasil o Uruguay, este grupo humano ha llegado al país proveniente también de rutas de migración por la cuenca amazónica desde Santa Elena de Uairén hasta Guayaramerín, en la frontera brasileño-boliviana (véase la figura 3). Así, a pesar de que Paraguay no ha representado un polo de atracción migratoria similar al caso de Argentina y Brasil, su crecimiento ha sido considerable y su evolución anual se ha mantenido acelerada. De acuerdo con lo expresado en la figura 3, la evolución de la migración venezolana en Paraguay ha pasado de 153 venezolanos registrados en 2015, a 449 en 2018 y 3.818 personas en 2019 (DGEEC, 2021). Asimismo, la tendencia de crecimiento se ha preservado durante los últimos cinco años, alcanzándose la cifra de 4.852 venezolanos registrados en Paraguay en 2020.

Figura 3. Panorama de la migración venezolana en Paraguay (1992-2020)



Fuente: Elaboración propia basándose en información de la OIM (2020a) y del Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (2021).

Respecto de la respuesta institucional para esta crisis, el Estado paraguayo se ha caracterizado por ser parte de un grupo de países que «han decidido no crear tipo alguno de categoría migratoria especial para los ciudadanos venezolanos», por lo que no ha generado nuevos referentes de atención jurídica al estatus de refugiado, siendo además el único país de la región que no permite la doble nacionalidad (Blouin *et al.*, 2019: 11-28). Asimismo, su restricción hace parte de las medidas diplomáticas aplicadas por Paraguay en contra de Venezuela, mediante el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, restringiendo los derechos de Venezuela como miembro del Mercosur. Dichas medidas no solamente congelan las condiciones establecidas en el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes del Mercosur, para el acceso de los permisos TP-15 a residir en el país, sino que generan condiciones carentes de seguridad jurídica para su regularización y establecimiento permanente.

Sin embargo, de acuerdo con la OIM (2019a), sí que se reportaron las acciones de atención a los migrantes venezolanos. En febrero 2019, se lanzó el Protocolo de facilitación migratoria, mecanismo de flexibilización de los requisitos para la radicación temporal a migrantes venezolanos en situación de vulnerabilidad. Por medio del protocolo se exonera del requisito de apostillado de los documentos de Venezuela (certificado de nacimiento, antecedentes penales, etc.) y se acepta la cédula de identidad vigente en caso de que el pasaporte esté vencido. En el caso de menores de edad que no cuenten con los documentos solicitados, se aceptará el certificado de nacimiento, acompañado de la solicitud de pasaporte o cédula de identidad en trámite. En 2017, se otorgaron 245 radicaciones y, en 2018, 232. Durante el año 2019, solo en el período enero-abril, se otorgaron 234 residencias, la mayoría de ellas, permanentes (230).

Conclusiones

Brasil, Uruguay y Paraguay experimentaron durante la última década un aumento considerable de migrantes venezolanos. No obstante, el flujo es muy diferente en cada uno de los países analizados. De igual manera, las respuestas dadas por cada Estado a la diáspora venezolana han sido diferentes. De los tres países seleccionados, Brasil es el que mayor número de venezolanos ha recibido, con más de 200.000 venezolanos residentes o en fase de legalización de su residencia en el país en 2020 (FGV DAPP, 2020). Uruguay, para 2019 (OIM, 2019b), había registrado cerca de 13.664 venezolanos. Por su parte, en enero de 2021, el Gobierno de Paraguay reportaba que en 2020 había 4.852 venezolanos viviendo en ese país (DGEEC, 2021).

Las razones por las cuales la población de venezolanos varía tanto en los tres países son diversas, históricas y coyunturales. Entre los factores geográficos que explican el elevado número de ciudadanos venezolanos residentes en Brasil está el hecho de que Brasil y Venezuela comparten una frontera de 2.199 kilómetros (FUNAG, 2021). Por su parte, para llegar a Paraguay y Uruguay, ambos fronterizos con el sur de Brasil, los ciudadanos venezolanos deben atravesar un camino mucho más largo. En ese sentido, la distancia espacial entre Venezuela, Paraguay y Uruguay se convierte en una barrera difícil de superar teniendo en cuenta que buena parte de los migrantes venezolanos llega actualmente a otros países caminando, como a Colombia y Ecuador. Sin embargo, se han reportado casos de venezolanos que han llegado a Uruguay a pie, en un trayecto de más de 30 días (Urwicz, 2018b). El mayor mercado laboral de Brasil, así como su extensión y las redes sociales venezolanas-brasileñas juegan a favor de los ciudadanos venezolanos que buscan un nuevo lugar donde reinventarse, frente a las menores posibilidades que suelen encontrar en Uruguay y especialmente en Paraguay.

Otra de las razones por las cuales existe un mayor número de venezolanos viviendo en Brasil y Uruguay frente a Paraguay son las leyes migratorias vigentes en cada uno de estos países. Mientras que los gobiernos progresistas de Uruguay (2008) y Brasil (2017) redactaron leyes migratorias con un enfoque de derechos humanos, las leyes migratorias paraguayas tienen un enfoque económico y securitario, restringiendo la llegada de los migrantes venezolanos (Santi, 2020). A pesar del giro a la derecha política experimentado tanto por Brasil como por Uruguay en las últimas elecciones, las normas migratorias relacionadas con la migración venezolana no han sido modificadas por los gobiernos de Bolsonaro y Lacalle Pou.

Asimismo, aunque tanto Brasil como Uruguay y Paraguay pertenecen al Mercosur, y pactaron el acuerdo de residencia común que facilitaba el movimiento de personas entre los países signatarios, Paraguay no ha creado una categoría migratoria especial para los ciudadanos venezolanos (Blouin *et al.*, 2019). Esta situación dificulta la llegada de migrantes venezolanos a Paraguay, mientras que facilita su instalación tanto en Brasil como en Uruguay.

El elevado número de ciudadanos venezolanos que se han instalado en Brasil ha obligado al Gobierno brasileño a crear programas sociales específicos para

De los tres países seleccionados, Brasil es el que mayor número de venezolanos ha recibido, con más de 200.000 venezolanos residentes o en fase de legalización de su residencia en el país en 2020. Uruguay, para 2019, había registrado cerca de 13.664 venezolanos. Por su parte, en enero de 2021, el Gobierno de Paraguay reportaba que en 2020 había 4.852 venezolanos viviendo en ese país.

estos migrantes, como el caso de Operação Acolhida. Hasta el momento, los gobiernos uruguayo y paraguayo no han creado programas destinados a atender a migrantes venezolanos como el de Brasil. Probablemente, si el número de migrantes venezolanos en Uruguay y Paraguay aumenta en la era pospandemia, los gobiernos de ambos países tendrán que considerar la posibilidad de crear proyectos sociales particularmente destinados a atender las necesidades de estos nuevos ciudadanos. Mientras Venezuela siga experimentando un deterioro social como el que vive en la actualidad, muy probablemente más venezolanos busquen instalarse en otros países de la región, como Brasil, Uruguay y Paraguay, haciendo urgente una mayor coordinación subregional.

Referencias bibliográficas

- ACNUR-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. «Perfil Brasil». *ACNUR*, (2020a) (en línea) <https://www.acnur.org/brasil.html>
- ACNUR-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. «Brasil reconoce a otras 7.700 personas venezolanas como refugiados». *ACNUR*, (2020b) (en línea) <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/8/5f4994cc4/brasil-reconoce-a-otras-7700-personas-venezolanas-como-refugiados.html#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20CONARE%2C%20hay%20alrededor,asilo%20de%20venezolanos%20en%20Brasil>.
- Acosta, Diego y Madrid, Laura. «¿Migrantes o refugiados? La declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil». *Análisis Carolina*, n.º 9 (2020), p. 1-16.
- Alves, Rebecca. *Limites do visto humanitário no Brasil: O Caso do Acesso à Educação Superior*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.
- Appadurai, Arjun. *La modernidad desbordada*. Buenos Aires: FCE, 2001.
- Azevedo, Rita. «Bolsonaro chama refugiados de ‘escória do mundo»». *Exame*, (10 de septiembre de 2020) (en línea) <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-chamarefugiados-de-escoria-domundo/>
- Balibar, Etienne. *Ciudadanía*. Buenos Aires: AH, 2013.
- Balibar, Etienne y Wallerstein, Immanuel. *Raza, nación y clase*. Madrid: Iepala, 1988.
- Bauman, Zygmunt. *Extraños llamando a la puerta*. Buenos Aires: Paidós, 2016.
- Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa, 2005.

- Blouin, Cécile; Freier, Luisa y Acosta, Diego. *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas* [Documento de trabajo Agenda 2030]. Madrid: Fundación Carolina, 2019.
- Bracco, Roberto; López, José; Orrego, Beatriz; Batalla, Nicolás y Bongiovanni, Rodrigo. *Esclavitud y afrodescendientes en Uruguay. Una mirada desde la antropología*. Montevideo: FHCE, 2012 (en línea) <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/2019-12/Esclavitud%20y%20afrodecendientes%20en%20Uruguay.pdf>
- Castles, Stephen y Miller, Mark (eds.). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Nueva York: Guilford Press, 2004.
- Centro Latinoamericano de Análisis Estratégico. «El genocidio de los indígenas del Uruguay». *Nodal*, (20 de julio de 2017) (en línea) <https://www.nodal.am/2017/07/genocidio-los-indigenas-del-uruguay/>
- Chaves, Catherine y Ortiz, Carlos. «Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano?». En: Ortiz, Catherine y Vieira, Edgar. *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2019, p, 197-247.
- Cifra. «Los inmigrantes en Uruguay». *Cifra*, (31 de mayo de 2019) (en línea) <https://www.cifra.com.uy/index.php/2019/05/31/los-inmigrantes-en-uruguay/>
- CONARE-Comitê Nacional para os Refugiados. «Resolução Normativa CNIG n.º 97 de 12/01/2012». *Legisweb*, (13 de enero de 2012) (en línea) <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>
- Consejo de Educación Inicial y Primaria. «Informe inmigrantes en la educación inicial y primaria pública uruguaya 2018». *Monitor educativo del CEIP*, (2019) (en línea) <http://www.anep.edu.uy/monitorRepo/Presentaciones%20PDF%20y%20documentos/Informe%20Inmigrantes.pdf>
- Constituição da República Federativa do Brasil* [1988]. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015 https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf
- Cortina, Adela. *Aporofobia. El rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Buenos Aires: Paidós, 2017.
- Crépon, Marc. *La cultura del miedo I. Democracia, identidad, seguridad*. Santiago: Lom, 2019.
- Dávalos, Cristen; Plottier, Cecilia y Torres, Sebastián. «“Fuga de Cerebros”: El Caso Uruguayo». *Red Uruguay Encuentro*, (2013) (en línea) https://issuu.com/reduruguayencuentro/docs/davalos_plottier_torres_09_uruguay
- De Carli, Camila. «O Brasil e a proteção complementar humanitária. Brazil and complementary protection». *Mural Internacional*, vol. 8, n.º 1 (2019), p. 120-133 (en línea) <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/32516>

- DGEEC-Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay. 2021. Repositorio digital, en: <https://www.ine.gov.py/>
- Domenech, Eduardo. «Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo». *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, vol. 8, n.º 1 (2017) (en línea) https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/58156/CONICET_Digital_Nro.e3a4c63c-5a7b48ad-8293-a957aee37c11_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Elias, Norbert y Scotson, John. *Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios*. México: FCE, 2016.
- Encovi. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2019-2020*. Universidad Católica Andrés Bello, (2021) (en línea) <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>
- Fassin, Didier. *Por una repolitización del mundo*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2018.
- Fernandes, Duval y Faria, Andressa. «O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos». *Revista brasileira de estudos populares*, vol. 34, n.º 1 (2017), p. 145-161 (em línea) <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/jQH7THPDpCKwtJFDcRd6Yxd/?lang=pt&format=pdf>
- FGV DAPP-Fundação Getulio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. «DESAFIO MIGRATÓRIO EM RORAIMA: Repensando a política e gestão da migração no Brasil». *FGV DAPP*, Policy Paper - Imigração e Desenvolvimento (2018) (en línea) <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/03/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf>
- FGV DAPP-Fundação Getulio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. «A economia de Roraima e o fluxo venezuelano Evidências e subsídios para políticas públicas». *FGV DAPP*, (2020) (en línea) <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/73853>
- Fierro, Jaime. *La ciudadanía y sus límites*. Santiago: Universitaria, 2017.
- FUNAG-Fundação Alexandre de Gusmão. «Brasil: Fronteiras Terrestres». *FUNAG*, (2021) (em línea) <http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>
- Georg, Roberto. «Governança migratória na administração Rousseff: panoramas e o visto humanitário». *Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dou-rados*, vol. 8, n.º 16 (2019), p. 100-127, en: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9855>
- Gissi, Nicolás; Aruj, Roberto y Polo, Sebastián. «Políticas migratorias y cooperación regional en el Cono Sur: gestión institucional de la migración venezolana en Argentina, Chile y Bolivia». *Revista Sociedade e Estado*, vol. 36, n.º 3, (2021), p. 1.015-1.035 (en línea) <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/34884>

- Gissi, Nicolás; Ramírez, Jacques; Ospina, Pilar; Cardoso, Bárbara y Polo, Sebastián. «Respuestas de los países del Pacífico Suramericano ante la migración venezolana: Estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú». *Diálogo Andino*, n.º 63 (2020), p. 219-233, en: <http://dialogoandino.cl/index.php/numero-63-2020-3/>
- Glick Schiller, Nina; Basch, Linda y Blanc-Szanton, Cristina. «De inmigrante a transmigrante: aproximación teórica de la migración transnacional». En: Raúl Sánchez (comp.). *La etnografía y sus aplicaciones. Lecturas desde la Antropología social y cultural*. Madrid: Universitaria Ramón Areces, 2009, p. 325-354.
- Goffman, Erving. *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.
- Governo do Brasil. «Operação Acolhida». *Presidência da República*, (2020) (en línea) <https://www.gov.br/acolhida/historico/>
- Governo do Brasil. «Naturalizar-se Brasileiro. Naturalização Extraordinária». *Governo do Brasil*, Servicios, (2021) (en línea) <https://www.gov.br/pt-br/servicos/naturalizar-se-brasileiro-2013-naturalizacao-extraordinaria>
- Graham, Richard. «“Brasil, 1850-1870”. Lynch, John. 1985». En: Bethell, Leslie (ed.). *Historia de América Latina. Tomo VI-América Latina Independiente, 1820-1870*. Barcelona: Editorial Crítica, 1991, p. 378-418.
- Granato, Rinara y Lima de Azevedo, Nilo. «Los obstáculos y desafíos de las solicitudes de refugio en Brasil». *Revista IIDH*, n.º 62 (2014), p. 147-165 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35516.pdf>
- Frota, Simões. *Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba: Editora CRV, 2017 (en línea) https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf
- Honneth, Axel. *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Buenos Aires: Katz, 2010.
- Human Rights Watch. «Brasil: Niños y niñas venezolanos huyen solos». *Human Rights Watch*, (5 de diciembre de 2019) en: <https://www.hrw.org/es/news/2019/12/05/brasil-ninos-y-ninas-venezolanos-huyen-solos>
- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística. 2021. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. En: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>
- Instituto Migrações e Direitos Humanos. «Empregadores têm preconceito e pouca abertura a refugiados». *IMDH*, (6 de septiembre de 2017) (en línea) https://www.migrante.org.br/r_efugiados-erefugiadas/empregadorestem-preconceito-e-poucaabertura-a-refugiados/
- INE- Instituto Nacional de Estadística del Uruguay. 2021. Base de datos REDATAM. En: <https://www.redatam.org/redury/>

- Klüver, Cristina y Naranja, Martín. «Ascendencia étnica y seguridad social en Uruguay». *Banco de Previsión Social*, (2019) (en línea) <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16199/1/ascendencia-etnica-y-seguridad-social-en-uruguay.pdf>
- Koolhaas, Martín; Prieto, Victoria, y Robaina, Sofía. «Los uruguayos ante la inmigración: Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia inmigrantes extranjeros y retornados». *Documento de Trabajo*, FCS-PP. 01 Udelar, (2017) (en línea) <https://hdl.handle.net/20.500.12008/19985>
- Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.
- Lynch, John. «Las Repúblicas del Río de la Plata». En: Bethell, Leslie (ed.). *1991. Historia de América Latina. Tomo VI-América Latina Independiente, 1820-1870*. Barcelona: Editorial Crítica, 1985, p. 264-318.
- Madrid, Laura. *Direito dos Refugiados – do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.
- Mármora, Lelio. «Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur». *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 18, n.º 35, (2010), p. 71-92 (en línea) <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf>
- Mercosur. «Residir en el Mercosur». *Mercosur*, (2020) (en línea) <https://www.mercosur.int/ciudadanos/residir/>
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. «Sistema de Refúgio brasileiro». *Governo Federal*,(2016) (en línea) https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/1o-edicao-sistema_de_refugio_brasileiro_-_refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf
- Ministério da Justiça. «Refúgio em números: 3ª edição». *Secretaria Nacional de Justiça*, (2017a) (en línea) https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-3e.pdf
- Ministério da Justiça. «Decreto 126». *Conselho Nacional de Imigração*, (2017b) (en línea) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>
- Ministério Público Federal. «Migração e refúgio: MPF pede informações sobre a Operação Acolhida do governo federal». *MPF*, (17 de septiembre de 2020) (en línea) <http://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/migracao-e-refugio-mpf-pe-de-informacoes-sobre-a-operacao-acolhida-do-governo-federal>
- MIDES-Ministerio de Desarrollo Social. *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe final*. Montevideo: MIDES, 2017 (en línea) <https://monotributo.mides.gub.uy/innovaportal/file/76604/1/caracterizacion-de-las-nuevas-corrientes-migratorias-en-uruguay..pdf>

- Ministerio de Economía y Finanzas. «Informe Económico-Financiero de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2018». *Ministerio de Economía y Finanzas*, (2019) (en línea) <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/rendicion-cuentas-2018-balance-ejecucion-presupuestal>
- Ministerio de Economía y Finanzas. «Informe Económico-Financiero de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2019». *Ministerio de Economía y Finanzas*, (2020) (en línea) <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/rendicion-cuentas-2019-balance-ejecucion-presupuestal>
- Nussbaum, Martha. *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual*. Barcelona: Paidós, 2019.
- Nussbaum, Martha. *La tradición cosmopolita. Un noble e imperfecto ideal*. Barcelona: Paidós, 2020.
- OBMigra. «Relatório de Conjuntura: tendências da imigração e refúgio no Brasil». *Observatório das Migrações Internacionais*, (2019) (en línea) https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/Relat%C3%B3rio_Conjuntural.pdf
- Observatório das Migrações em São Paulo. *Atlas Temático-Migrações Venezuelanas*. Campinas: Unicamp, 2020 (en línea) <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/>
- OEA-Organización de los Estados Americanos. «Informe: situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Brasil». *OEA*, (2019) (en línea) https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_situacion-migrantes-refugiados-venezolanos-en-Brasil.pdf
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Perfil Migratorio de Uruguay». OIM, (2011) (en línea) <https://uruguay.iom.int/perfil-migratorio-uruguay-2011>
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Perfil Migratorio del Paraguay, 2011». Buenos Aires: OIM, 2012 (en línea) <https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratoriodeparaguay.pdf>
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Tendencias Migratorias Nacionales en América del Sur. República Bolivariana de Venezuela». *OIM*, (2018) (en línea) https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela-Septiembre_2018.pdf
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Tendencias Migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela». *OIM*, (2019a) (en línea) <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias-Migratorias-en-Americas-Octubre.pdf>

- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Monitoreo de flujo de población venezolana. Ronda 2, Uruguay». *OIM*, (2019b) (en línea) <https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/DTM%20Uruguay%20-%20Monitoreo%20de%20flujo%20de%20poblacion%20venezolana%20-%20Ronda%202.pdf?file=1&type=node&cid=9724>
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Tendencias Migratorias en América del Sur». *OIM*, (2020a) (en línea) https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_en_America_del_Sur_Marzo.pdf
- OIM-Organización Internacional para las Migraciones. «Datos migratorios en América del Sur». *Portal de Datos Mundiales sobre la Migración*, (2020b) (en línea) <https://migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur#tendencias-actuales>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas. «International Migrant Stock 2019: Country Profile. Uruguay». *Naciones Unidas*, (2019) (en línea) <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>
- Presidência da República. «Lei n.º 9.474/97. Estatuto de los Refugiados». *Presidência da República*, (1997) (en línea) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm
- Presidência da República. «Lei n.º 13.445». *Presidência da República*, (24 de mayo de 2017) (en línea) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. «Ley 18.250 de 2008. Ley de Migraciones». *Normativa y avisos legales del Uruguay*, (6 de enero de 2008) (en línea) <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. «Decreto 394/009. Reglamentación de la Ley n.º 18.250. Ley de Migraciones». *Normativa y avisos legales del Uruguay*, (24 de agosto de 2009) (en línea) <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009>
- Prieto, Victoria; Robaina, Sofía y Koolhaas, Martín. «Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay». *REMHU*, vol. 24, n.º 48 (2016), p. 121-144 (en línea) <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407048610009.pdf>
- Rivero, Silvia; Incerti, Carolina y Márquez, Clara. «El reciente proceso migratorio en Uruguay: algunos desafíos para las alternativas educativas y de cuidado». *Fronteras*, n.º 12 (2019), p. 100-114 (en línea) <https://hdl.handle.net/20.500.12008/21994>
- Rivero, Silvia y Ríos, Natalia. «La integración de las poblaciones inmigrantes en Uruguay: Elementos para el debate». *Escenarios*, vol. 29, n.º 19 (2019) (en línea) <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/9221>

- Santi, Silvana. «La nueva política migratoria de Paraguay: derechos humanos y seguridad como pilares para el tratamiento político de la inmigración». *Estudios de Derecho*, vol. 77, n.º 169 (2020), p. 213-242 (en línea) <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/341169/20795737>
- Sassen, Saskia. *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Madrid: Siglo XXI, 2013.
- Sassen, Saskia. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz, 2015.
- Sennett, Richard. *El extranjero. Dos ensayos sobre el exilio*. Barcelona: Anagrama, 2014.
- Taks, Javier. «Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada». *Theomai*, n.º 14 (2006), p. 139-156 (en línea) <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12401412>
- Taylor, Charles. *El multiculturalismo y «la política del reconocimiento*. México: FCE, 1994.
- UGP-Unión de Gremios de la Producción. *Agricultura y Desarrollo en Paraguay*. Asunción: Investor. 2015 (en línea) <https://www.mre.gov.py/v2/novenoconcurso/docs/materias/agricultura%20y%20desarrollo.pdf>
- UNHCR/ACNUR. «Situación en Venezuela». *ACNUR*, (2021) (en línea) <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- Urwicz, Tomer. «En 2019 crecerá un 30% la llegada de venezolanos». *El País*, Uruguay, (20 de diciembre de 2018a) (en línea) <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/crecera-llegada-venezolanos.html>
- Urwicz, Tomer. «32 días a pie para llegar a Uruguay». *El País*, Uruguay, (19 de agosto de 2018b) (en línea) <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/venezolano-camino-dias-llegar-uruguay.html>
- Viñales, Gustavo. «Riesgos en la flexibilización del régimen de residencia fiscal en Uruguay». *La Diaria*, (27 de julio de 2020) (en línea) <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/7/riesgos-en-la-flexibilizacion-del-regimen-de-residencia-fiscal-en-uruguay/>
- Young, Iris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Agradecemos el apoyo del Proyecto CONICYT titulado: «Construyendo el futuro desde Chile: Prácticas, imaginarios y arraigo entre migrantes venezolanos, colombianos y haitianos residentes en Santiago y Valparaíso», Proyecto Fondecyt Regular n.º 1200082. Dedicado a la salud de Polly Anna de Andrade Freire.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 30 - N° 61 Julio / Diciembre 2021

DIÁLOGOS

Embajadora Niniek Kun Naryatie

ESTUDIOS

Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: un análisis del caso brasileño **Christopher Kiessling** / Lo que necesita este país es más internaciona-
listas: el recurso a la serie animada Los Simpson para la enseñanza del derecho internacional **Luciano Pezza-
no, Leopoldo M. A. Godio** / Pierre Bourdieu, la estadística y el estudio de las relaciones internacionales **Víctor Mon-
toya** / Sobre chuteiras e coturnos: Fútbol como instru-
mento de *soft power* de regimes autoritarios na Argentina, Brasil e Chile **Ian Rebou-
ças Batista, Laryssa R. Vidal A. de Souza** / La relevancia de los enfoques de género en las Relaciones Internacionales y su aplicación al estudio de las mujeres en Me-
dio Oriente **Alejandra Gutiérrez Luna** / Narcoterrorismo e Neoliberalismo: Condi-
cionamiento e (Re)enquadramientos do Conflito Social Colombiano **Rafaela Cristi-
na Silva de Souza, Wanderley dos Reis Nascimento Júnior** / La doble excepciona-
lidad antártica en tiempos de pandemia **Cristian Lorenzo, Diego Navarro Drazich** /
La importancia estratégica del Ártico en la geopolítica marítima **Silvia Marina Rivas
de Hernández** / Cooperación en la gobernanza sanitaria entre China y Argentina en
el contexto de la COVID-19 desde la perspectiva de la gobernanza multinivel
Xiaoyu Ruan, Jingting Zhang / Más allá del petróleo. En el umbral de la acumulación
por desfosilización **Martín Kazimierski, Melisa Argento**



Instituto de
Relaciones
Internacionales
previsibilidad y continuidad

www.iri.edu.ar

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**

Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales - Universidad
Nacional de La Plata

48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata REPUBLICA ARGENTINA
Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar

TESIS

La Unión Africana en la
Política Exterior
Argentina (2003-2015)
Pablo Exequiel Virasoro

REFLEXIONES

Comercio y cambio
climático: regímenes
en tensión
Roberto Bouzas

HISTORIA

La profecía cumplida.
A 20 años de los
atentados del 11-S.
Patricia Kreibohm

Reseñas de libros

No todo lo que brilla es oro ni trae desarrollo

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.221

Fabián Alejandro Acuña Villarraga
Investigador predoctoral en Ciencias Sociales, FLACSO-México; investigador, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IIJ-UNAM/OEA)

Merlinsky, Gabriela

Toda ecología es política: las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos

Siglo Veintiuno Editores, 2021
200 págs.

Ante la indiferencia y el autismo estatal y/o del capital inversionista, diferentes comunidades en América Latina han apelado a una serie de mecanismos para hacer escuchar su voz de inconformidad ante la implantación de proyectos extractivos en sus territorios. Movilizaciones, protestas, mecanismos de democracia directa o acudir a tribunales nacionales e internacionales son algunos de los repertorios que las

comunidades y movimientos de justicia ambiental han usado, en defensa de sus territorios, ante la amenaza de proyectos minero-energéticos, de infraestructura, o agroindustriales.

Las dinámicas de movilización y resistencia en las últimas décadas han obligado a las instituciones de diversas escalas de actuación a desarrollar mecanismos que antes no existían para el control y sostenibilidad ambiental, la protección de derechos humanos y la implementación de procesos de participación a fin de habilitar proyectos y licencias en los territorios. A pesar de lo anterior, gobiernos y empresas aún emprenden iniciativas extractivas según sus priorizaciones, sin tener en cuenta las afectaciones ambientales ni la opinión de las poblaciones de las localidades de instalación de los proyectos, lo que obliga a una respuesta de las comunidades, que mantienen una posición activa y exigen consulta, participación e información certera de los proyectos que se pretende implementar en sus territorios. Ello ha generado una serie de conflictos entre diferentes actores como comunidades, organizaciones civiles, gobiernos, tribunales, empresas-inver-

sionistas, etc., a diferentes escalas –local, nacional, internacional–.

La complejidad de los conflictos socioambientales, la manera como se (re)configuran los actores y sus intereses en el tiempo, así como las metodologías para su estudio, son temas que analiza a profundidad la obra *Toda ecología es política: las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos* de la investigadora Gabriela Merlinsky. Este libro, compuesto por cinco capítulos, hace un repaso detallado de este tema por conceptos tradicionales de ecología política como justicia ambiental, zonas de sacrificio o lenguajes de valoración, entre muchos otros, que han marcado la construcción de la investigación sobre la materia en América Latina. Además de explicar con un lenguaje accesible las discusiones teóricas, la autora ejemplifica los conceptos presentando diversos casos de conflictos ambientales en la región donde encuentran sentido y significado.

En correspondencia con el carácter divulgativo de la obra, la propuesta analítica de Merlinsky marca un posicionamiento «desde abajo», del lado de las comunidades afectadas, en resistencia a la implementación de proyectos extractivos en sus territorios, teniendo presente que estas deben tener parte importante en cualquier decisión que afecte sus formas de vida y de relacionamiento tradicional con su entorno, medio ambiente, recursos y territorio. Ello es fundamental, considerando la trayectoria histórica que por mucho tiempo ha imperado, en la que los lenguajes de valoración «desde arriba» han legitimado los emprendimientos extracti-

vos, con discursos oficiales sustentados en la retórica del «desarrollo y los recursos naturales», e impuestos por organismos internacionales y gobiernos nacionales inclinados a un modelo de desarrollo extractivista. Dichos proyectos se caracterizan por desacreditar o menospreciar el conocimiento tradicional y la experiencia e interacción de los locales con su entorno, permitiendo el acaparamiento de grandes extensiones de tierra, contaminación de recursos hídricos, desplazamiento, afectación de salud de poblaciones enteras, entre otras consecuencias, con total impunidad y sin tener en cuenta a las comunidades.

En ese sentido, la propuesta que presenta Gabriela Merlinsky considera el conflicto como un «anализador social» a través del cual es posible explicar y comprender cómo se transforman las relaciones sociales, con sus prácticas, significados, instituciones y conocimientos a partir de la observación de las dinámicas del conflicto ambiental a través del tiempo. A través del estudio de las dinámicas del conflicto en casos de una gran variedad como los del Río Matanza-Riachuelos en Argentina, Cajamarca en Perú, Tepoztlán en México y Cochabamba en Bolivia, entre otros, se interesa por mostrar de qué manera el desarrollo de los conflictos ha logrado cambios en diferentes ámbitos: jurídicos, territoriales, políticos e institucionales, transformando el «espacio político», enriquecido con nuevos significados y valoraciones ambientales, donde los actores logran componer un «mundo en común a partir de articular diferentes entidades y relaciones».

Como lo indica la autora, el libro busca sensibilizar a un público amplio y no especializado acerca del valor de vivir en un medio ambiente libre de contaminación y donde la vida no es negociable. A diferencia de los estudios que destacan la victimización de las comunidades, la autora resalta la manera en que las comunidades han logrado hacer escuchar su voz y, en ocasiones, ganar un lugar de decisión en medio de condiciones adversas y asimetrías de poder.

Los capítulos finales están centrados en analizar las dinámicas que relacionan la justicia ambiental con la desigualdad social, donde se demuestra cómo el peso de las afectaciones de los daños ambientales lo reciben mayoritariamente mujeres, grupos sociales de baja renta, comunidades campesinas y grupos indígenas. Así, Merlinsky discute la importancia de las categorías de justicia situadas, localizadas en estos casos «desde abajo» que permiten detectar escenarios de desigualdades que no pueden ser tolerados, en contraposición a las teorías de justicia abstractas, universales y trascendentes, y proponiendo una «reflexividad ecopolítica» que marque el rumbo de los cambios por venir.

Por las razones expuestas anteriormente, considero pertinente la invitación a la reflexión que propone el texto, a la revisión de conflictos socioambientales en diferentes contextos de América Latina a partir de los argumentos y lentes metodológicos que propone la autora en su libro, teniendo como prioridad la voz de las comunidades que conocen, habitan y se relacionan con su territorio.

Gobernanza ambiental y globalización: retos de la era poscolonial

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.223

María Ochoa Sierra

Profesora, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia; becaria Conacyt, investigadora predoctoral en Ciencias Sociales, El Colegio de Michoacán

Partzsch, Lena

Alternatives to multilateralism: new forms of social and environmental governance

The Meet Press, 2020

240 págs.

El libro de Lena Partzsch plantea el problema de la gobernanza social y ambiental en el mundo globalizado actual. La autora realiza un estudio comparado de tres casos: en el primero analiza los efectos de la regulación privada (certificación voluntaria) con relación a la certificación del algodón en Etiopía (capítulo 3); el segundo retoma el caso de la República Democrática del Congo (RDC) en el que considera el impacto de las leyes públicas (obligatorias) relacionadas con la cadena de suministro en la minería y la industria maderera (capítulo 4), y el último hace referencia a la regulación alrededor del diésel a base de aceite de palma en Indonesia y Malasia, un enfoque híbrido de regulación transnacional (pública-privada) que combina requisitos obligatorios de entidades multilaterales con certificación voluntaria estatal (capítulo 5).

El objetivo de la obra es comprender el potencial de las nuevas formas de regulación y se propone responder tres preguntas centrales: ¿Las nuevas formas de regulación aumentan el poder privado sobre los estados, y este cambio de poder apoya o socava las consideraciones ambientales y sociales? ¿Las nuevas formas de regulación ambiental y social permiten a los actores del Sur global ejercer el poder para desarrollarse de manera sostenible? ¿Las nuevas formas de regulación permiten que los procesos de poder *con* otros persigan normas colectivas y valores éticos?

Partzsch plantea que, si bien los actores públicos tienen injerencia en su territorio, la cadena de suministros es cada vez más dispersa y en la actividad comercial entran en juego un número mayor de actores, lo que conlleva al aumento de la acción reguladora privada y la certificación voluntaria. Así, la autora se pregunta por la relación entre gobernanza y globalización, el papel del Estado, las implicaciones ambientales y sociales en cada esquema, así como por las asimetrías Norte-Sur que los esquemas producen, sostienen o modifican. Para su análisis, retoma la categoría de poder de Parsons (1963), como esa capacidad de los agentes para hacer cosas, y la subdivide en poder *sobre*, con y para. El poder *sobre* hace alusión a la coerción y manipulación de los actores dominantes, sobre otros; el poder *para* es definido por la autora como empoderamiento y resistencia, y el poder *con* es entendido como cooperación y aprendizaje de valores compartidos. Este último sería la meta para una gobernanza transnacional.

Su análisis se basa en fuentes de investigación documental y otras propias del trabajo de campo, como la entrevista y la observación participante para exponer particularidades, beneficios y obstáculos de cada enfoque de gobernanza. Algunas de las conclusiones son las siguientes:

Las iniciativas privadas son voluntarias y no dependen de aquellas gubernamentales, por su carácter transnacional, pero afectan nichos reducidos del mercado global. En su mayoría fueron creadas en países del Norte global, lo que puede generar desventajas a productores del Sur global por los costos de certificación y dificultades de acceso a mercados subsidiados del Norte.

Las iniciativas de carácter público han generado leyes para identificar la trazabilidad de determinado bien (por ejemplo, aquellos minerales que se presume alimentan el conflicto armado en la RDC). Estas medidas se aplican de manera general y obligatoria a todos los importadores. Esta forma de regulación presenta un problema y es que se centra exclusivamente en la transparencia y la legalidad; en esa medida, el bien importado puede ser legal, pero no necesariamente producido de manera sostenible. Además, los países importadores no pueden monitorear de manera adecuada sus requerimientos fuera de sus jurisdicciones.

En los esquemas de regulación híbrida, los estados alientan la regulación privada, y el control y el monitoreo recaen en las ONG, quienes canalizan los intereses de algunos actores marginalizados en el proceso productivo y repolitizan sus demandas, pero ello supera su capacidad de acción. Si bien la labor de las ONG, de la mano de

la certificación privada y la debida diligencia, socava la acción estatal, esta se fortalece en operaciones como la verificación de legalidad en donde entran en juego leyes nacionales.

Los estados y esquemas de gobernanza multilaterales son limitados frente a las exigencias de justicia ambiental y social. Partzsch resalta que, aun así, no son actores del todo egoístas en la toma de decisiones y que el Estado sigue siendo relevante pese a su retirada luego de la intervención de organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC). No obstante, sus acciones no responden de manera acertada a la urgencia de una reforma del sistema de comercio mundial y deben articularse con otras soluciones de carácter privado.

En este momento, la regulación se encuentra fragmentada en iniciativas privadas, obligatorias e híbridas, lo que favorece la evasión selectiva; sin defender la centralización, la autora destaca de los esquemas híbridos el aprendizaje en cuanto a la implementación de normas universales frente a la mitigación climática y la conservación de la biodiversidad, pero también aspectos que han sido menos reforzados como la justicia social (condiciones de trabajo adecuadas, salarios dignos, abolición de trabajo infantil).

Las nuevas formas de regulación, aunque todavía insuficientes, abren alternativas al multilateralismo que hasta ahora permitía a los países consumidores en el Norte global eludir la oposición de los países exportadores del Sur global. Partzsch argumenta que, si la regulación de la cadena de suministro no tiene en

cuenta las asimetrías Norte-Sur, se corre el riesgo de exacerbar —con las regulaciones— los efectos negativos en el Sur global, donde los países se consideran inseguros, con estados débiles, y la falta de participación de los pequeños propietarios los pone en desventaja.

Partzsch supone que algunas medidas podrían ser aplicadas a escala global, como la regulación de la legalidad de la madera comerciada y la ampliación de requisitos, aunque de manera paulatina, sin detrimento de los pequeños productores, lo que es particularmente importante en los enfoques de regulación pública. Los enfoques híbridos brindan alternativas de reciprocidad entre un sector y otro: las empresas se ven empujadas por los nuevos estándares éticos y las sanciones multilaterales, los estados avocados a adoptar medidas regulatorias para integrarse al comercio mundial, y las ONG adquieren mayor participación en la construcción de legislación al respecto, así como en su promoción y gestión en terreno. Por supuesto, lo ideal sería que los productores puedan representarse por sí mismos, especialmente aquellos que quedan por fuera de la construcción de estos estándares o quienes, una vez se retiran las ONG, no continúan el proceso.

La pandemia ha mostrado la vigencia de este libro, que deja clara la dependencia en la cadena de suministros, y los efectos de las medidas de unos pocos estados (y mercados) sobre otros. Obliga a la pregunta por un modelo económico de expansión sin límites y a la necesidad de estudiar formas de gobernanzas alternativas que efectivamente están sucediendo.

Institucionalización y resistencia a la minería en América Latina

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.226

Raquel Lucena Paiva
Investigadora predoctoral en Ciencias Sociales, Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes)

Alves, Murilo; Carneiro, Karine y Souza, Tatiana
Mineração: Realidades e Resistências
Expressão Popular, 2020
448 págs.

León, Mauricio; Muñoz, Cristina y Sanches, Jeannette
La Gobernanza del Litio y el Cobre en los Países Andinos
CEPAL, 2020
169 págs.

El extractivismo minero en América Latina es un fenómeno que tiene una historia de similitudes en toda la región, independientemente de la riqueza mineral a la que se refiera o del país en análisis; sin embargo, también es un tema de alta complejidad en el que cada aspecto a analizar involucra muchas cuestiones específicas. La contextualización de las relaciones que involucran la actividad minera en la historia de la colonización, colonialidad y neoextracción es un factor que permea las distintas relaciones de esta actividad con gobiernos, naciones y comunidades, y los dos libros que presentamos en esta reseña abordan este contexto, aunque con diferentes énfasis.

Poniendo el foco en Brasil, en un caso, y en los países andinos, en el otro, *Minería: realidades y resistencias* y *La gobernanza del litio y el cobre en los países andinos*, respectivamente, ofrecen contribuciones fundamentales para comprender el tema.

En ambos trabajos el superciclo de las materias primas (*commodities*) es un elemento relativamente reciente y relevante de análisis. El superciclo, o boom de las materias primas, se entiende como un período de gran subida del precio de los minerales en el mercado mundial, que se produjo, aproximadamente, entre 2003 y 2014, seguido de un período de caída de precios o *posboom*. Factores como la intensificación de la ocurrencia de desastres, por la relajación de las medidas de seguridad en el período posboom, una mayor flexibilidad en los requisitos administrativos para el licenciamiento de actividades e, incluso, la magnitud que estos proyectos alcanzan están correlacionados con el ciclo de altos precios y demandas.

La gobernanza del litio y el cobre en los países andinos es una publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que, desde una perspectiva institucional, cumple con la promesa de su título, al presentar análisis comparativos de la gobernanza del cobre y el litio en Argentina, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador. La obra se basa en un concepto de gobernanza de los recursos naturales que considera la interacción entre diferentes actores involucrados, gubernamentales y no gubernamentales, en un problema colectivo. Ello además de reconocer la complejidad de escenarios políticos y sociales que involucran políticas públicas,

con relaciones desiguales de poder, cambios en las reglas, entre otros factores. El foco de los análisis presentados en la publicación son los cambios observables en las reglas institucionales.

Los depósitos minerales de los países andinos son bastante estratégicos en el contexto actual, en el que los estados están negociando metas para reemplazar los combustibles fósiles, sin adelantar una discusión más amplia sobre cambios en los patrones de consumo. Es decir, las iniciativas actuales apuntan a reemplazar el petróleo por electricidad de fuentes renovables que, sin embargo, requieren de metales como el litio para su almacenamiento, entre otros minerales muy escasos, presentes en algunos lugares del planeta. Según el libro publicado por la CEPAL, los países andinos concentran el 33% de las reservas de cobre y el 51% de las reservas de litio del mundo. En este contexto, los autores ven una oportunidad para captar los ingresos de actividades a fin de impulsar la industrialización y otras capacidades productivas, aunque también reconocen el carácter de enclave de la actividad minera, que históricamente no ha ido acompañada de diversificación económica, sino, por el contrario, ha profundizado la dependencia del extractivismo. La sistematización de los estándares de gobernanza es bastante rica en esta obra, brindando una perspectiva actual y comparada de los marcos regulatorios y los actores involucrados, dentro de un enfoque que contextualiza la perspectiva histórica de cada país. La publicación se subdivide en dos capítulos, uno para cada recurso mineral cubierto, y una introducción que resume los principales temas discutidos.

Los conflictos sociales y ambientales con poblaciones locales, principalmente de origen indígena, son también una constante en los países andinos. A modo de ejemplo –dado que este tipo de conflictos también están presentes en otros países–, según los datos ofrecidos, el 64% de los conflictos socioambientales en Perú están relacionados con la minería. En este contexto, los autores analizan que, si bien a nivel gubernamental el juego de fuerzas gira en torno a iniciativas de nacionalización de recursos naturales o políticas más abiertas al mercado externo, en las comunidades locales la lucha se sitúa en el ámbito de los derechos territoriales, la consulta previa y la conservación de recursos naturales, en antagonismo con el Estado y las empresas transnacionales.

Por parte, *Minería: realidades y resistencias*, centrada en Brasil, desde una perspectiva popular, se presenta como una propuesta colectiva para ampliar el intercambio de conocimientos entre las comunidades afectadas por la minería. El acervo de experiencias y perspectivas presentadas es realmente uno de los puntos fuertes del libro, en el que cada uno de sus 13 capítulos cuenta con la colaboración de varios autores con diferentes perfiles: actores dialogantes de los movimientos sociales, que presentan una visión integral de las políticas públicas nacionales con experiencias comunitarias, y actores académicos con enfoques de género, entre otras perspectivas.

En esta obra, el contexto de los dos grandes desastres ocurridos en la región sureste del Brasil está presente, directa o indirectamente, en la narrativa de varios capítulos. Las fallas de dos presas, ocurridas en 2015 y

2019, dieron lugar al nombre más conocido como desastres en Mariana y Brumadinho, respectivamente, aunque el primero afectó a toda la cuenca del Río Doce, llegando a la costa de Espírito Santo y sur de Bahía, más de 600 kilómetros lejos del sitio de la falla de la presa. Ambos totalizaron casi 300 muertes, considerando solo a las personas directamente afectadas por el colapso de las represas. Estos hechos, tipificados como delitos por los movimientos sociales y por los autores del libro, son vistos como hitos en el cambio de visibilidad del problema minero en Brasil, que, a pesar de los efectos crónicos en poblaciones y territorios, históricamente se invisibilizaron y silenciaron.

Este cambio de visibilidad del problema minero opera ante todo en la ciudadanía en general y los medios de comunicación de amplio espectro, en particular, ya que las poblaciones y movimientos sociales directamente afectados por la minería han construido una trayectoria histórica de luchas, resistencias y articulaciones en torno a la defensa de la construcción de políticas participativas, como ideales de soberanía popular en la minería. Muchas de estas propuestas construidas colectivamente durante muchos años se presentan a lo largo del libro y, entre ellas, destacan: la defensa de políticas fiscales más efectivas, tanto en tributación como en la distribución de la renta de la minería; políticas de concesión de licencias más efectivas y transparentes; posibilidad de crear áreas mineras libres; incentivos para la diversificación económica de las regiones minadas; definición de parámetros acerca de cuánto y dónde extraer en función de los intereses locales y no definidos por los intereses y

las fluctuaciones de precios en el mercado mundial.

Otro aspecto contextual presente en varios capítulos es la observación de que el gran capital minero escapa al control del Estado e impone las reglas de juego. En ese sentido, se exponen las inconsistencias de un proyecto de desarrollo que se presenta como sustentable, pero que sirve para legitimar el avance de la exploración sobre territorios y poblaciones a través de una lógica de compensación que profundiza la mercantilización de la naturaleza y otros valores inconmensurables.

¿Cuánto *Vale* la vida? Esta es una de las frases de fuerte atractivo popular que, en un juego de palabras con el nombre de la mayor empresa minera de Brasil (Vale S.A.), expresa el sentimiento de impotencia ante la pérdida de vidas humanas, cuencas hidrográficas, bosques, animales; en resumen, la vida en su sentido más amplio. En ese sentido, los conflictos a nivel discursivo también se abordan en diversas partes de la publicación; por un lado, la defensa de expresiones específicas para nombrar elementos de las narrativas son factores enfatizados por los movimientos sociales, mientras, por otro lado, las empresas promueven marcos favorables a sus intereses.

A lo largo del texto se presentan varios conceptos clave para las interpretaciones defendidas por los autores. Uno de ellos es el de la *dependencia minera*, entendida como la dependencia económica a la que están sujetos estados, poblaciones y gobiernos locales dentro de un contexto en el que las decisiones sobre la economía local se toman en otros centros de decisión. La *desterritorialización* es

otro concepto estratégico, presentado en un sentido amplio, que engloba la pérdida de territorio sin necesariamente desplazar a la población, debido a factores como la contaminación de suelos y ríos, escasez de agua o fragmentación de las relaciones sociales, entre otros problemas, que llevan en la práctica a la pérdida de significado y/o fuentes de sustento en el territorio.

En síntesis, ambas publicaciones ofrecen un panorama muy amplio de las relaciones que involucran la minería en América del Sur, y su lectura brinda una visión amplia y actual de factores cruciales que involucran la actividad minera. Los dos libros tienen su versión digital disponible de forma gratuita, lo que facilita el acceso a la información y análisis presentados.

Una teoría de la guerra civil

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.229

Javier Lion Bustillo

*Profesor, Departamento de Historia,
Teorías y Geografía Políticas,
Universidad Complutense de Madrid*

Schulhofer-Wohl, Jonah

Quagmire in civil war

Cambridge University Press, 2020
317 págs.

Mientras el número de guerras interestatales y su duración en el tiempo se ha reducido en las últimas décadas, resulta llamativa la tendencia de algunas guerras civiles a empantanarse, caracterizándose además por una fuerte implicación en ellas de diferentes actores internacionales. Los casos de Siria, Yemen, Libia o Irak sitúan a la comunidad internacional ante el desafío de cómo lograr que tales conflictos superen el contexto del enfrentamiento armado y se adentren en una fase de pacificación. Sin embargo, esto nos conduce al controvertido tema de prevenir situaciones en las que la población civil es sometida a un largo sufrimiento sin que ninguna de las partes albergue esperanzas de obtener grandes beneficios al final del enfrentamiento (*quagmires*). El gran desafío que Jonah Schulhofer-Wohl afronta en este libro es el de aportar una explicación racionalista que dé cuenta de cuáles son los factores que conducen a ese resultado y si es posible la construcción de una teoría general del mismo. Para ello, en lugar de poner

el acento en las características específicas de un determinado conflicto (y que serían, según la aproximación tradicional, las responsables de dicho estancamiento), lo que busca el autor es centrarse en las decisiones de los actores como la clave que determina que tal conflicto se prolongue innecesariamente en el tiempo.

El libro parte de una definición estricta del concepto abordado, que no sería sinónimo de guerra civil de larga duración, ya que en este último caso las partes implicadas pueden tener la esperanza de que los beneficios derivados de la victoria sean superiores a los elevados costes que implica una larga lucha. Por el contrario, el modelo de *quagmire* o empantanamiento implica un contexto en el que se es consciente de que los costes serán superiores a los futuros beneficios, pero se continúa la lucha porque se considera que su abandono supondrá perjuicios incluso más elevados. En otras palabras, se optaría por el menor de dos males, al encontrarse atrapados en un contexto para el que no parece vislumbrarse una salida positiva.

Pero esos actores no estarían atrapados en el conflicto debido a las características del contexto existente. Se descartan así las explicaciones basadas en peculiaridades culturales, odios históricos o divisiones irresolubles que tradicionalmente plagan la prensa internacional cuando trata de explicar la continuidad de una guerra, aludiendo a conceptos como la *balcanización* o la *libanización*. Por el contrario, es la interacción entre actores internos e internacionales la que determinaría ese resultado, dentro de una estructura estratégica dada configurada a partir de tres

elementos: los posibles beneficios obtenidos, los costes de una escalada en la lucha y los intereses de los actores extranjeros. A partir de ahí, se estructura un modelo teórico explicado de forma convincente en el capítulo 2.

Desde el punto de vista del autor, existirían dos mecanismos que serían susceptibles de conducir a un contexto de empantanamiento. Por un lado, la intervención exterior, que funcionaría como un subsidio que permitiría a las partes reducir los costes de la continuación de la lucha. Por otro, la posibilidad de escalar o desescalar el enfrentamiento, de manera que el segundo escenario (una guerra no territorial) resultaría menos costosa y, por tanto, más económica para su prolongación.

Una vez configurado el modelo teórico, el autor pasa a analizar la Guerra Civil libanesa (1975-1990) a través de ese prisma, resaltando el hecho de que esta podría haber concluido mucho antes de no haber sido porque las expectativas creadas por algunos actores internacionales hicieron creer a las milicias de la derecha cristiana que su derrota no era inevitable. Esta posibilidad habría conducido en ocasiones a que estas adoptaran un comportamiento agresivo que no casaba con su poder militar sobre el terreno y que al final del conflicto condujo a su definitiva derrota. Un ejemplo claro se dio con la intervención de la Fuerza Multinacional en 1982, cuando la presencia de tropas francesas, italianas y estadounidenses en Beirut hizo creer al presidente Amin Gemayel que poseía un firme respaldo exterior, lo que no cuadraba con la realidad y que favoreció que adop-

tara una línea de negociación dura con sus adversarios, cuando su poder militar era bastante reducido. Algo parecido sucedió con el general Michel Aoun en las postrimerías del conflicto, al valorar en exceso el apoyo de países como Francia o Irak.

El libro aplica posteriormente su teoría del estancamiento a las guerras civiles del período 1944-2006, y aporta su visión de cómo las características de ese modelo presentes en el caso libanés se pueden detectar en otros muchos escenarios. Específicamente, el capítulo 6 se centra en los ejemplos de Chad y Yemen (1994), analizando cómo factores tales como la importancia de los intereses en juego para los actores internacionales y los costes de una escalada del conflicto jugaron un papel explicativo de primer orden para entender la evolución de estos.

En definitiva, la cuestión clave radica en cómo entender la proliferación de conflictos civiles empantanados en el mundo y el papel que en ello han jugado los actores internacionales en interacción con los locales. La obra nos ofrece un instrumento de análisis racionalista con una gran capacidad explicativa, basado en un cálculo de costes/beneficios, además de poner en duda la lógica de numerosas intervenciones internacionales, que se basa a menudo en la idea de compartir el poder entre distintas facciones, lo que puede conducir a unas expectativas irreales que simplemente prolonguen el conflicto. Jonah Schulhofer-Wohl ha hecho sin duda una gran contribución para la comprensión de este fenómeno con un trabajo muy encomiable.

La vuelta a la tribu: el populismo nativista en auge

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.231

Zakariae Cheddadi El Haddad
Investigador predoctoral, Universidad del País Vasco

Zygmunt Bauman

Retrotopia

Arcadia, 2017

224 págs.

Michael Sandel

La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?

Debate, 2020

368 págs.

Durante buena parte de la última década hemos presenciado el auge de muchas formaciones políticas categorizadas como nacionalistas, populistas, nativistas y antiinmigración. Partidos políticos como la Liga Norte de Salvini en Italia, el Frente Nacional de Le Pen en Francia, o el Fidesz-Unión Cívica Húngara de Orban son ejemplos paradigmáticos de un contexto político propio. En este sentido, el ascenso al poder político más importante del mundo, es decir, a la Presidencia de Estados Unidos, por parte de Donald Trump es la representación de una época marcada por el atractivo de unas determinadas ideas políticas nativistas y antinmigración. Sin embargo, ¿a qué se debe tal auge político?, ¿por qué millones de electores deciden

apostar por unas ideas políticas aparentemente contrarias al espíritu de los derechos humanos? En definitiva: ¿por qué ha calado este discurso nacionalista y populista como el de Trump o el de Wilders, máximo dirigente político del Partido por la Libertad holandés? Son preguntas que, de una manera u otra, Zygmunt Bauman y Michael Sandel intentan responder. Ambos autores reflexionan sobre estos nuevos tiempos políticos en sus obras *Retrotopia* y *La tiranía del mérito*. ¿Qué ha sido del bien común?

Bauman plantea una obra de reflexión sociológica sobre qué nos pasa como sociedades occidentales para que resuciten los viejos fantasmas de las fronteras y los nacionalismos nativistas. En este sentido, *Retrotopia* es un diagnóstico crudamente servido de repliegue tribal y de necesidad de volver a identidades del pasado. Precisamente, la globalización, junto a la desarticulación del proceso legitimador del Estado como delegado de las necesidades de la ciudadanía, según Bauman, han provocado grandes cambios en el tejido social y cultural. Nos hemos empachado de progreso y, cuando nos hemos dado cuenta de que no hay más progreso sino retroceso e incertidumbre sistémica, anhelamos volver a la tribu, a la comunidad de antaño, al mundo de las diferencias y las fronteras, pero también de la certidumbre y la seguridad. En este contexto, el sociólogo polaco observa que el relato de una utopía de progreso se ve frustrado. El Estado-nación se ha desposeído de sus funciones en esta globalización, por lo menos en cuanto a las necesidades más personales y humanas que antaño encontraban respaldo en el sis-

tema de control del leviatán, por lo que se produce un embrutecimiento social, un despertar de la ira, insinuados en contra de los más frágiles: los otros, los inmigrantes y refugiados, es decir, los situados al margen del sistema. La globalización es la punta del iceberg, pues ha acelerado las desigualdades y, con ella, se ha acelerado también un sistema de consumismo nocivo, llevándonos a la violencia y a la desagregación de una agencia colectiva en crisis, capaz antaño de movilizar por sentimientos de clase y que ahora se observa suspendida por el fervor de lo individual y el «sálvese quien pueda».

En este contexto, la violencia y la ira son perfectos artefactos para un nacionalismo capacitado, a diferencia de la clase social, para movilizar emociones explosivas. En esta obra póstuma y previa a la muerte del sociólogo de la sociedad líquida, se propone convertir este mundo desigual, desbocado y desanclado de sus estructuras más básicas, en un mundo de diálogo con la diversidad y la pluralidad humana. *Retrotopia* es una llamada de atención sobre los problemas globales que acucian a nuestro mundo contemporáneo que, producto de las trincheras nacionales, la indiferencia humana y el odio de la alteridad, pueden conducirnos a la tragedia. Por lo que se reivindica una vuelta al topos (lugar), pero no a cualquier topos, sino al de la aceptación de la diversidad humana, desde la experiencia de la libertad, pero imprescindiblemente, también, de la seguridad para afrontar los grandes desafíos del ser humano.

Motivada por las mismas cuestiones respecto al triunfo sociológico de una

agenda política cada vez más polarizada y populista, la obra de Sandel, sin embargo, alberga elementos novedosos hasta el momento poco explorados en el estudio de las transformaciones sociales y políticas de la globalización. Tomando como referencia la sociedad estadounidense, con el afán de estudiar por qué ha calado el populismo, este autor sostiene que es una revuelta de los de abajo frente a los de arriba, es decir, en contra de la élite que gobierna la globalización. El origen de tal rebelión tiene relación con la retórica meritocrática de las oportunidades, pues es la causante de las inflamables consecuencias del populismo que está emergiendo en Europa y Estados Unidos.

En efecto, de acuerdo con Sandel, detrás del hartazgo social está la ideología meritocrática, cuya premisa fundamental ha sido celebrar la sociedad de las oportunidades y del mérito individual. Lejos de ser esto último una promesa certera de nuestras sociedades, ha acabado siendo un lastre que, viendo las consecuencias de la globalización y de la cada vez mayor brecha social y económica entre los más ricos y la sociedad media estadounidense, ha contribuido a distanciar significativamente a los ganadores, es decir, los autodenominados legítimos mercedores de sus progresos personales, de los perdedores, los que se considera que por irresponsabilidad individual no se han esforzado lo suficiente como para lograr avances personales.

Esta premisa del mérito individual, que, de acuerdo con Sandel, es contraria a las aspiraciones del bien común, ha arraigado en la sociedad, reproduciendo

entornos sociales donde los más ricos desprecian a los más pobres por no ser capaces de lograr lo que ellos han conseguido. Porque en una sociedad donde se retribuya justamente los méritos individuales de cada persona, piensan estos que la existencia de personas que no han podido ascender socialmente es exclusivamente prueba de su incompetencia individual. Esta lógica allana el camino a una sociedad donde venza el desprecio y se difumine la responsabilidad, solidaridad y la confianza social. En definitiva, cediendo paso a una sociedad donde el individualismo campa a sus anchas.

En cierto sentido, este desvarío de la ética meritocrática ha sido ampliamente promocionado por los medios de comunicación y los partidos políticos, considerando la izquierda liberal estadounidense como una de las más responsables de su utilización y descrédito. Descrédito porque las sociedades funcionan de otra manera y no siempre el esfuerzo acaba siendo premiado justamente. Por eso, la brecha social y, también, el móvil político antielitista de la globalización, que señala inequívocamente a los ganadores de esta, han atraído a los perdedores, es decir a parte importante de la sociedad que, movida por el desprecio que sienten por las élites político-económicas, se movilizan para derrotar este sistema social que falsamente les ha prometido éxito.

En efecto, Sandel considera que la lógica del populismo tiene su despliegue, y de ahí su sugerente aportación académica, en la proyección de los perdedores de la globalización, explicando que dicha movilización de los fracasados es gracias

a este lenguaje político perverso que distancia ética y moralmente los ganadores de la globalización de los perdedores de esta. Pero su visión no se queda ahí. Su concepción es, incluso, crítica con el sistema de reparto en función del mérito como filosofía básica del sistema de recompensas sociales, pues pervierte el bien común de la solidaridad y la cooperación entre clases sociales: pues los de arriba se ven legitimados para estar donde están por mérito, descontextualizando todo tipo de apoyos ambientales y sociales; y los de abajo, humillados por esa visión, revolviéndose en contra del sistema con ira y enfado social.

El resultado es un sistema social individualista que pone en jaque todo tipo de compromisos sociales y cívicos. Una sociedad donde todos miran sus intereses individuales, pero nadie mira el bien común. Por eso, si pretendemos lograr sociedades cohesionadas donde no exista distancia social y, sobre todo, moral entre los diferentes estratos sociales, es importante promover la ética del bien común por encima de la ética meritocrática. Pues la primera, independientemente de la posición que se ostente, trata por igual a todos bajo el principio de la dignidad humana; mientras que la segunda, siendo justa o no, defiende las jerarquías y la posición social.

Contestación normativa y crisis del orden internacional liberal

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.234

Pol Morillas
Director, CIDOB

Francesca Leso
Asistente de investigación, CIDOB

Esther Barbé (dir.)
Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal

Tecnos, 2021
176 págs.

La obra *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, dirigida por Esther Barbé, se propone abordar la crisis del orden internacional desde la doble perspectiva de la contestación normativa y de la crisis de las instituciones liberales que sustentan dicho orden. El estudio parte de la premisa de que la redistribución del poder internacional, que en las últimas décadas ha visto consolidar la influencia de nuevas potencias en un orden multipolar, ha comportado también una controversia normativa alrededor del internacionalismo liberal y de sus principios fundamentales, como la democracia y el multilateralismo. Sin embargo, la contestación de las normas internacionales no se debe únicamente al cuestionamiento que plantea el mundo emergente, sino también a las crisis que afectan a los propios promotores del orden internacional liberal. En este plano, la contestación responde a crecientes expresiones de disconformidad

en las sociedades occidentales sobre la legitimidad y la eficacia de las instituciones internacionales que, tras el fin de la Guerra Fría, han ido gozando de mayor autoridad y competencias para responder a los desafíos que se derivan de las interdependencias de un mundo globalizado.

El marco analítico propuesto en este libro se fundamenta en algunos de los conceptos más consolidados e influyentes de la literatura sobre normas internacionales. Por un lado, utiliza el marco del ciclo de vida de las normas, de Finnemore y Sikkink (1998), que divide el proceso de formación normativa en tres fases: emergencia, progresiva aceptación y, finalmente, internalización de la norma. Por el otro lado, remetiéndose a estudios como el de Wiener (2007), el volumen retoma también el enfoque –desarrollado más recientemente en la literatura– sobre la formación normativa como un proceso no siempre lineal, es decir, la constatación de que una norma puede retroceder, olvidarse e incluso desaparecer. Sobre la base de estos marcos, este libro traza un análisis minucioso sobre cómo cuatro normas internacionales –libre comercio, lucha contra el cambio climático, no proliferación nuclear y salud y derechos sexuales y reproductivos– se han ido formado y desarrollado y, progresivamente, han sido objeto de contestación.

Combinando un riguroso análisis teórico y empírico, la obra examina un claro vacío en la literatura en lengua española y, a su vez, es capaz de integrar en el análisis del proceso de formación y contestación normativa un exhaustivo estudio sobre el papel de los promotores de normas y de los *norm antipreneurs*, o actores reivindicadores de la supresión de normas. Esta doble perspecti-

va permite estudiar cómo los tres elementos del orden –poder, normas e instituciones– se transforman y afectan mutuamente, mientras se capturan las dinámicas relacionales entre redistribución de poder, contestación normativa y crisis del orden internacional.

Cabe señalar también la relevancia de los cuatro casos de estudio presentes en el volumen. Partiendo de su variación respecto al nivel de transferencia de autoridad a instituciones internacionales, los ejemplos propuestos permiten analizar cómo la crisis del orden internacional responde tanto a la contestación de los valores liberales en las sociedades occidentales (como muestran los casos sobre el libre comercio y los derechos sexuales y reproductivos) como a una controversia normativa común en todos los países (como evidencian los casos del cambio climático y la no proliferación nuclear). La detallada descripción que se ofrece de los casos hace que este libro resulte de especial interés para el debate sobre el presente y futuro de la contestación normativa, así como para los ámbitos temáticos examinados. Ello es especialmente relevante para las normas que, como en los casos de la no proliferación nuclear y de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, se caracterizan por la complejidad de sus respectivos regímenes normativos.

Asimismo, esta obra deja abiertos múltiples interrogantes sobre la trascendencia de la contestación normativa en los distintos casos analizados. Mientras que en algunos –como en el de la no proliferación nuclear– la contestación parece responder al posicionamiento de ciertos actores debido a dinámicas de poder internas e internacionales, en otros –como en el del libre comercio

o en el de la salud y los derechos sexuales y reproductivos— la sociedad civil también ha desempeñado un papel central en el proceso de contestación normativa. ¿Qué nos sugieren estos ejemplos sobre la crisis del orden liberal y cómo se integran estos casos en el debate más amplio sobre la contestación normativa?

Por otra parte, en lo relativo al papel de las nuevas potencias, estas parecen haber tenido un impacto destacado sobre algunas agendas globales, como la del libre comercio y la de la lucha contra el cambio climático, pero menos en otras. Entonces, ¿qué factores explicativos cabe destacar en la importancia que las nuevas potencias otorgan a las distintas agendas normativas? Las potencias tradicionales tampoco son ajenas a los procesos de contestación normativa. Resulta especialmente interesante el papel de Estados Unidos que, excluyendo el ámbito de la no proliferación (con la notoria excepción de la política de Donald Trump respecto al pacto de no proliferación nuclear iraní), parece haber actuado como un importante *norm antipreneur* en distintas ocasiones.

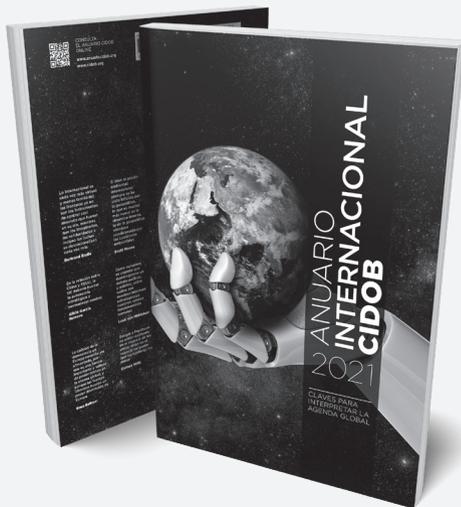
Como constata Esther Barbé en el primer capítulo del libro: «está cambiando el orden construido en el siglo xx, un orden que nos remite a hablar de normas e instituciones» (p. 19). El cambio de orden internacional, entendido como un proceso de contestación normativa, deriva de un proceso según el cual «las normas y las instituciones (organizaciones, convenciones, pactos, etc.) que las legitiman se ven contestadas por estados u otros actores internacionales en el mundo en el que vivimos, donde se han producido grandes cambios (emergencia de nuevas potencias, mayor agencia de

la sociedad civil, transformaciones tecnológicas radicales) que llevan al retroceso del mundo occidental-céntrico» (p. 21).

Se superponen, pues, dos dinámicas fundamentales: una alteración de los equilibrios de poder entre estados, por un lado, y una contestación de los principios e instituciones que rigen el orden internacional conocido, por el otro. En un tiempo en el que la consolidación de un orden multipolar no se ha traducido aún en un nuevo esquema normativo e institucional, aumentan las posibilidades de contestación y de conflicto en el «viejo orden». A su vez, cuesta vislumbrar las reglas que regirán el «nuevo orden», que necesariamente deberá ser más plural, inclusivo y eficaz. La contestación normativa del orden internacional liberal se puede interpretar entonces como un primer momento de un proceso más amplio de reordenación internacional. Entender el por qué y en qué ámbitos sucede la contestación normativa hoy es la principal aportación de este libro, tanto en el plano empírico como en el del debate académico subyacente.

Referencias bibliográficas

- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (1998), pp. 887-917.
- Wiener, Antje. «Contested Meanings of Norms: A Research Framework». *Comparative European Politics*, vol. 5 (2007), pp. 1-17.



ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB

2021

CLAVES PARA
INTERPRETAR LA
AGENDA GLOBAL

Las nuevas tecnologías ¿Serán fuente de bienestar o motivo de inquietud? ¿Lograremos mantener nuestra privacidad y autonomía en el mundo hiperconectado? La Unión Europea ¿puede salir reforzada de la pandemia de COVID-19? ¿Qué nuevos escenarios geopolíticos se configuran en el mundo en transformación? Estas y otras muchas preguntas encuentran su respuesta en la nueva edición del Anuario Internacional CIDOB, una publicación que en 2021 se centra en tres grandes ejes. En primer lugar, los riesgos y las oportunidades que conllevan las nuevas tecnologías disruptivas en nuestras sociedades. En segundo, la recuperación de Europa tras más de un año de pandemia y su futuro en el orden global. Y en tercer y último lugar, el debate acerca de las nuevas geopolíticas, aparecidas fruto de una multiplicidad de actores internacionales y factores como la globalización, la revolución tecnológica o la emergencia climática. Entrevistas en profundidad, artículos de reflexión e infografías para abordar en profundidad la actualidad, y el futuro, del sistema internacional.

EDITA

CIDOB

Elisabets, 12, 08001

Barcelona

www.cidob.org

DISTRIBUYE

Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis,

08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

CON LAS CONTRIBUCIONES DE:

- | | |
|------------------------------|---|
| Urvashi Aneja | Directora fundadora de Tandem Research e investigadora asociada de Catham House |
| Anna Ayuso | Investigadora sénior, CIDOB |
| Bertrand Badie | Profesor en el Institut d'Études Politiques, París |
| Rosa Balfour | Directora de Carnegie Europe |
| Pascal Boniface | Director del Institut de Relations Internationales et Stratégiques |
| Carne Colomina | Investigadora principal especializada en Unión Europea, desinformación y política global, CIDOB |
| Klaus Dodds | Profesor de Geopolítica, Royal Holloway, University of London |
| Alicia García Herrero | Investigadora sénior asociada de Bruegel e investigadora asociada no residente del Real Instituto Elcano |
| Michele Gilman | Catedrática de Derecho, University of Baltimore |
| Daniel Gros | Miembro del Patronato e investigador distinguido, Center for European Policy Studies (CEPS) |
| Ingrid Guardiola | Profesora de la Universidad de Girona, ensayista, realizadora audiovisual e investigadora cultural |
| Marcello Ienca | Investigador sénior asociado del Departamento de Ciencias de la Salud y Tecnología del ETH Zúrich, Suiza |
| Lorena Jaume-Palasi | Directora ejecutiva de Ethical Tech Society |
| Julie Klínger | Profesora del departamento de Geografía y Ciencias Espaciales de la Delaware University |
| Luuk van Middelaar | Historiador y filósofo |
| Scott M. Moore | Director del Programa sobre China e investigador sénior, University of Pennsylvania |
| Eulàlia Rubio Barceló | Investigadora sénior, Jacques Delors Institute, París |
| Eduard Soler i Lecha | Investigador sénior, CIDOB |
| Franck Umbach | Director de investigación, European Cluster for Climate, Energy and Resource Security, University of Bonn |
| Carissa Véliz | Profesora en el Institute for Ethics in AI, Oxford University |
| Rafael Vilasanjuan | Director de análisis y desarrollo de ISGlobal |

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS
130 ABRIL 2022

El contexto internacional actual –cambio climático, transición energética, geopolítica– pone en cuestión los patrones mundiales establecidos de apropiación y distribución de los recursos naturales. Poniendo el foco en América Latina, el número 130 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals analiza algunos ejes de conflictividades socioambientales que se producen en áreas naturales protegidas (ANP) y sus efectos en los derechos humanos. En concreto, profundiza en dinámicas precisas que operan como nudos gordianos que involucran agentes, actores y procesos a diversa escala. Entender estos fenómenos –sus contradicciones y riesgos– es decisivo, ya que dichos espacios estratégicos y territorios ancestrales de comunidades étnicas, objetivo de protección ecológica, contienen importantes yacimientos minero-energéticos y de materias primas que son hoy el centro de disputas a escala global.

