

Los pueblos indígenas y la consulta previa: ¿normatización o emancipación? Una mirada desde Guatemala

Indigenous Peoples and the Previous Consultation:
Normalization or Emancipation? A view from
Guatemala

*Os povos indígenas e a consulta prévia: normatização ou
emancipação? Um olhar a partir da Guatemala*

Guillermo Alberto Padilla Rubiano*

Grupo por el Pluralismo Jurídico en Latinoamérica (*Prujula*),
Bogotá, Colombia

Cómo citar este artículo: Padilla, G. (2016). Los pueblos indígenas y la consulta previa: ¿normatización o emancipación? Una mirada desde Guatemala. *Rev. colomb. soc.*, 39(1), pp. 193-219.
doi: <http://dx.doi.org/10.15446/rcs.v39n1.57042>
Este trabajo se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0.

Artículo de revisión.

Recibido: 18 de noviembre del 2014. Aprobado: 15 de octubre del 2015.

* Posdoctorado en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Antropología Jurídica, Universidad de Berkeley (California). Doctor en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Profesor e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Correo electrónico: padillarubianog@gmail.com

Resumen

El presente artículo trata sobre la incidencia de los cambios que han estado ocurriendo en las últimas décadas en el campo de las relaciones entre pueblos indígenas y Estados en América Latina, en particular a partir de la introducción de un cuerpo de derechos de origen internacional que en teoría modifican sustancialmente las dinámicas entre estos pueblos y otras minorías étnicas con los Estados. La forma como esta influencia se produce frente al Estado tiene un espectro muy amplio. Para evidenciar este fenómeno, se contrasta lo que ha ocurrido en la región, en particular el caso colombiano y el de Guatemala. En el primero, la incidencia indígena alcanza a modificar la narrativa y práctica institucionales, mientras que en el segundo, el Estado se ha caracterizado por estar ausente y ser reticente en el ejercicio y la implementación de derechos de los pueblos indígenas. Para analizar este aspecto, en el presente artículo se analiza la construcción de una hidroeléctrica en la región Ixil de Guatemala, donde el efecto de la presencia del Estado ha sido una fuerte represión a la población indígena a la que se le han usurpado sus tierras ancestrales, al punto que el 75 % de ellas están en manos de dos propietarios de origen extranjero. Sobre la base de la responsabilidad demostrada del Ejército de Guatemala —que a comienzos de la década de 1980 ejecutó varias masacres contra el pueblo Ixil—, el dictador y general Efraín Ríos Montt fue condenado por genocidio en el 2014, pero su sentencia fue anulada unos días más tarde por supuestos vicios en el procedimiento.

Palabras clave: Colombia, consulta previa, Estado, Guatemala, legislación internacional, neoliberalismo, pueblos indígenas.

Abstract

This article treats the changes over the past decades regarding relations between indigenous peoples and the States in Latin America, particularly since the introduction of a body of rights of international origin that in theory substantially modifies the dynamics between these peoples and other ethnic minorities with the States. The way this influence occurs with regards to the State is very broad. To demonstrate this phenomenon, the cases of Colombia and Guatemala are contrasted. In Colombia, the effect has been to change the narrative and institutional practice, while in the Guatemala, the State has been absent and reticent in the exercise and implementation of the rights of indigenous peoples. To analyze this aspect, this article discusses the construction of a hydroelectric power plant in the Ixil region of Guatemala, where the effect of the presence of the State has been a strong repression of the indigenous population which have had their ancestral lands usurped, to the point that 75% of their lands is in the hands of two persons of foreign origin. On the basis of proven responsibility of the army of Guatemala - which executed several massacres against the Ixil people at the beginning of the 1980s, the dictator and general Efraín Ríos Montt was found guilty of genocide in 2014, but his sentence was overturned a few days later for alleged defects in the proceedings.

Keywords: Colombia, prior consultation, State, Guatemala, international law, neoliberalism, indigenous peoples.

Resumo

Este artigo trata sobre a incidência das mudanças que vêm ocorrendo nas últimas décadas no campo das relações entre povos indígenas e Estados na América Latina, em particular desde a introdução de um corpo de direitos de origem internacional que, em teoria, modificam substancialmente as dinâmicas entre esses povos e outras minorias étnicas com os Estados. A forma como essa influência é produzida ante o Estado tem um espectro muito amplo. Para evidenciar esse fenômeno, contrasta-se o que vem ocorrendo na região, em particular o caso colombiano e o de Guatemala. No primeiro, a incidência indígena consegue modificar a narrativa e a prática institucionais, enquanto no segundo, o Estado se caracteriza por estar ausente e ser reticente no exercício e na implantação de direitos dos povos indígenas. Para analisar esse aspecto, neste artigo, analisa-se a construção de uma hidrelétrica na região Ixil da Guatemala, onde o efeito da presença do Estado tem sido uma forte repressão à população indígena à qual se usurparam suas terras ancestrais, até o ponto de 75 % delas estarem em mãos de dois proprietários estrangeiros. Sobre a base da responsabilidade demonstrada do Exército da Guatemala —que no início da década de 1980 executou vários massacres contra o povo Ixil—, o ditador e general Efraín Ríos Montt foi condenado por genocídio em 2014, mas sua sentença foi anulada uns dias depois por supostos vícios no procedimento.

Palavras-chave: Colômbia, consulta prévia, Estado, Guatemala, legislação internacional, neoliberalismo, povos indígenas.

No todas las naciones que constituyen América Latina han tenido la misma oportunidad de incidir en la construcción de los estados¹. Desde 1989, con la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha venido dando un proceso de transformación en la forma como los pueblos indígenas, afrodescendientes y rom (estos últimos, en el caso colombiano) son percibidos por los estados. Se han incrementado su visibilidad y el reconocimiento de derechos específicos y su participación en la toma de decisiones que inciden políticamente, lo que sin duda representa un avance en el reconocimiento estatal de la diversidad étnica y cultural de nuestras naciones.

En las últimas dos décadas ha estado ocurriendo en América Latina un fenómeno que es definido como desplazamiento en las narrativas referidas a diversas condiciones de estatalidad (Rojas, 2012). Las estructuras de estados de una sola cultura, idioma, religión, pueblo, son retadas por el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad como valores más compatibles con la tolerancia y los cambios de época que vivimos en la actualidad.

En este escenario, el propósito del presente trabajo es aportar algunos elementos que contribuyan a entender el efecto de la legislación de origen internacional en la transformación de los estados, identificando los orígenes y efectos de los elementos jurídicos que contribuyen a este cambio, la potencialidad de sus prácticas y la relación de estas últimas con la generación de identidad y subjetividad específicas. Para el efecto, se presenta una mirada al contexto en el que aparecen estas reformas a partir de algunos efectos ocurridos en Colombia, para luego aterrizar en un estudio de caso en Guatemala, donde esta legislación ha tenido mayor incidencia entre la población indígena que en el estado mismo.

El estado y la diversidad

En la actualidad, en razón tanto de la globalización y de la expansión del estado neoliberal como de las reacciones y resistencias que se están generando frente a la misma y que afectan tanto la naturaleza como a las poblaciones, se ha producido un incremento en el interés desde diversos campos políticos y académicos en el estudio del estado. Este interés gira en torno, por un lado, a los cambios en la soberanía estatal a nivel global, y por otro, a las reconstituciones de la relación estado y nación(es), dando lugar a los principales debates desde la teoría jurídica, sociológica, antropológica y política con autores interesados en el tema y la región.

Ivan Illich (1982) utiliza la palabra inglesa *Commons* para referir a aquello fuera de la posesión del individuo, pero sobre lo cual toda persona tenía un derecho reconocido de uso, reglamentado por el derecho consuetudinario,

no para la producción de mercancías o la generación de riqueza apropiada por un individuo, sino para la subsistencia y la satisfacción de las necesidades básicas de sus congéneres (Illich, 1982).

En la medida que, desde la antropología, el estado es definido como una formación cultural, los estudios sobre modernidad, subalternidad y poscolonialidad interrogan cómo se impone desde el estado, por medio de sus acciones y silencios, un dominio que se torna hegemónico y que, a la par que promueve el individualismo, la competencia, el lucro y el consumo, tiene graves implicaciones tanto para la sobrevivencia de la diversidad étnica y cultural como para la salud ecológica y ambiental del planeta (Gupta, 1992; Guha, 1984; Mohanti, 1991; Dussel, 1992; Escobar, 1999; Quijano, 2000; Mignolo, 1995).

Esto da lugar a que se hable de la existencia de una racionalidad política de los débiles o los subordinados, la cual, en todo caso, tiene que entenderse en términos de su posición y relación con estructuras complejas de dominación (Gómez, 2011). Esta perspectiva es la que desarrolla Scott (1998) en su libro *Seeing like a State*, trabajo que pone acento en distinguir históricamente el peso que la racionalidad del estado tiene en la generación de espacios a partir de su lectura de los paisajes y las poblaciones, tendientes a la homogenización de los mismos para facilitar su control centralizado.

El trabajo etnográfico del antropólogo Pierre Clastres (2007), nos habla de pueblos sin estado o contra el estado, de movimientos y técnicas de subsistencia que fueron diseñados por pueblos, particularmente de América del Sur, para combatir la expansión del estado colonial en un principio y republicano después. Esta observación etnográfica es retomada en el siglo xx por el antropólogo mexicano Gonzalo Aguirre Beltrán (1973), quien acuña el concepto *regiones de refugio* al referirse a sociedades que para lograr cierta distancia que les permitiera mantener sus sistemas de organización social, idioma, espiritualidad y cultura se movían a lugares de difícil acceso, selvas, desiertos y montañas alejados de los polos de desarrollo, rutas de transporte y comercio. La mayor capacidad de penetración del estado y la necesidad de recursos que se encuentran en las que fueran regiones de refugio llevan a los pueblos a adaptarse para el que se asume como un inevitable contacto con el estado, para lo cual perfeccionan su capacidad de sincretismo, de manera que aparentemente el estado y sus formas penetran pero los contenidos siguen siendo los que imprimen los propios pueblos en valores y principios.

Un ejemplo de esto se manifiesta en México, país en el que el estado alcanza estas regiones apartadas con sus carreteras y la modernización, que lleva energía eléctrica y centros de salud, que de todos modos no logran hacer frente a los problemas de obesidad, diabetes y otros problemas que traen consigo la misma modernidad, la comida chatarra, el consumismo y la televisión. En la batalla por la autonomía, las comunidades detectan los daños colaterales que la penetración del estado trae a sus regiones. En el caso específico de Oaxaca, las comunidades rechazan que el estado pague a las autoridades que el tradicional sistema de cargos nombra y luchan por

mantener el tequio (sistema de trabajo colectivo gratuito y obligatorio) y, en lo posible, el control de sus territorios.

La legislación de origen internacional y el neoliberalismo

La suma de preguntas que formula la célebre Declaración de Barbados², de 1971, obliga a la OIT a revisar el enfoque asimilacionista del Convenio 107 de 1957, del que emerge en 1986, en una reunión de expertos convocada por la OIT, que “el enfoque integracionista del Convenio 107 era obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno” (OIT, 1986, p. 5).

Es de este proceso que surge en 1989 el Convenio 169, que, aunque no satisface plenamente las demandas indígenas, sí mejora notablemente la concepción respecto a temas sensibles para estos pueblos. Mientras que el Convenio 107 partía de la idea que era inevitable la desaparición de las poblaciones indígenas y tribales en tanto se fueran integrando a las sociedades dominantes, el Convenio 169 acoge otra aproximación teórica, superando el asimilacionismo y mostrando más respeto por las culturas y las formas de vida de los pueblos, al reconocer sus derechos colectivos, incluidos los derechos a la propiedad sobre tierras poseídas tradicionalmente y a ser consultados como colectividades sociales por medio de sus propias instituciones representativas y, el derecho colectivo a su costumbre (Anaya, 2006, p. 29). El Convenio 169 subraya el derecho inalienable de estos pueblos a una existencia perdurable y a un desarrollo definido por ellos mismos.

Es así como en este Convenio aparece por primera vez el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, lo que constituye parte esencial de un nuevo paradigma en las relaciones con los pueblos indígenas. De tal forma que estos pueblos pasan de ser objetos de las políticas públicas y proyectos de desarrollo a ser sujetos activos de consulta, cuya opinión debe ser tomada en cuenta, con diferentes niveles de obligatoriedad según la materia de la consulta que los pueda afectar (Rodríguez y Morris, 2010). Este derecho reconoce la existencia de otros saberes, valida la expresión de otros conocimientos invisibilizados durante siglos, lo que en estos momentos se traduce en la capacidad de contribuir a la búsqueda de un balance entre la demanda en los mercados por recursos naturales y la protección de la diversidad ecológica, ambiental y cultural del planeta.

Sin embargo el derecho a la consulta previa aparece en el contexto de políticas neoliberales que menguan el poder del estado y que pretenden con este derecho generar espacios donde los pueblos indígenas y empresarios inversionistas se puedan sentar en una mesa de negociación, haciendo caso omiso de la asimetría que existe entre unos y otros. Basta imaginar estos espacios considerando las diferencias respecto a la disponibilidad

2. Reunión de antropólogos que en 1971 denuncia la precaria situación de los pueblos indígenas y responsabiliza de la misma a los estados nacionales, a las misiones religiosas y a los antropólogos mismos. La Declaración reconoce que los pueblos indígenas de América tienen pleno derecho y plena capacidad para crear sus propias alternativas históricas de liberación (Declaración de Barbados, 1971).

de equipos legales, acceso a la información, recursos financieros y, las relaciones con los poderes locales, nacionales e internacionales, entre otros. Con la concepción de estos espacios de negociación se produce en la actualidad un desplazamiento de la concertación —que caracterizó las relaciones sociales en las décadas anteriores— a la transacción como la norma (Escobar, 2012), pretendiendo normativizar la razón “precio” detrás de cada relación y derecho.

Evelina Dagnino habla de lo que denomina una *confluencia perversa* entre dos proyectos, el neoliberal, que disminuye el poder del estado, y el de ampliación de derechos y participación de sectores marginados:

La perversidad se revela precisamente en el hecho de que, apuntando hacia direcciones opuestas y antagónicas, ambos proyectos requieren una sociedad civil activa y propositiva. Esa coincidencia de propósitos, en que importa la participación de la sociedad civil, es apenas aparente. Pero esa apariencia está sólida y cuidadosamente construida a través de la utilización de referencias comunes que convierten su interpretación en una tarea difícil, especialmente para los actores de la sociedad civil involucrados, y a cuya participación se apela tan vehementemente en términos tan familiares y seductores. (Dagnino, 2006, citado en Delamaza, 2005, p. 23)

Son cuatro las características fundamentales que, se consideran, determinan el contexto en el que se generan estos cambios de rumbo en las políticas de intervención, que afectan derechos de los pueblos indígenas.

La primera es que América Latina atraviesa en estos momentos por una arremetida del capital transnacional que busca concesiones para explotaciones e industrias extractivas, construcción de hidroeléctricas, explotación de otros recursos naturales y varios tipos de megaproyectos que afectan tierras y territorios de pueblos indígenas y tribales (Harvey, 2008).

La segunda tiene que ver con que existe una preocupación global por el cambio climático y la crisis ecológica en general, que ha llevado a impulsar políticas y programas tipo United Nations-Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (UN-REDD)³ y otras iniciativas, algunas cuestionables y contradictorias, pero teóricamente orientadas hacia la conservación de la biodiversidad y protección de la diversidad étnica y cultural.

La tercera identifica el reconocimiento internacional, la expansión y la apropiación de un contexto normativo que marca un nuevo paradigma en la relación entre los estados y las llamadas minorías étnicas (Escobar, 1999).

Finalmente, la cuarta, observa un incremento de organizaciones indígenas y negras, tanto en el modelo de organizaciones no gubernamentales como en

3. UN-REDD pretende incidir en los efectos dañinos de la humanidad sobre la naturaleza, atribuyendo a los bosques un valor monetario basado en su capacidad de almacenar carbono y conseguir así la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

las de orden más orgánico y tradicional, que amplían su visibilidad, movilización política e incidencia frente al estado (Grueso, Rosero y Escobar, 1998).

El contexto en el que ocurren estas reformas es la propagación del modelo neoliberal, en cuya agenda se incluye la ampliación de la ciudadanía a aquellos sectores sociales históricamente excluidos por la modernidad; ahora, todos bienvenidos al mercado: mujeres, indígenas, afrodescendientes, homosexuales, etcétera. En tanto que así es definida la ciudadanía por el neoliberalismo —en términos de acceso al mercado, con énfasis en elementos más pragmáticos que doctrinarios (Ong, 2006)—, el estado neoliberal brinda varias diferencias respecto al modelo anterior del estado liberal-burgués-capitalista. Una diferencia importante es la redistribución de la responsabilidad y el riesgo, dando fin al estado de bienestar: los servicios de salud, educación, comunicaciones, etc., se privatizan y se convierten en fuente de ganancia privada; incluso las guerras se convierten en negocios (no se trata de algo nuevo, pero ahora es más evidente que nunca), vitrina de nueva tecnología armamentista con un mercado especializado y espectáculo mediático, como se ha visto en particular en Irak, Afganistán, Siria y Libia.

En la ideología neoliberal, el estado se desprende de un fin común moral para tomar una opción primordial por los negocios; transfiere al mercado su papel de planificador; se incrementa el énfasis en la descentralización y la regionalización; y se genera una descentralización fiscal y administrativa dentro de los estados/naciones (Harvey, 2008). Todo ello va acompañado de una exaltación de la figura de la fiscalización/participación como un tipo de perfil que “otorga” poder al ciudadano frente a la disminución de la centralidad del estado.

En este contexto es que se trasladan a los pueblos indígenas algunas funciones que antes eran responsabilidad estatal: la justicia, por ejemplo. Sin embargo, se considera que, en tanto la agenda de estos sectores sociales no se limita al acceso al mercado, un efecto quizás no totalmente previsto por los ideólogos y estrategas del neoliberalismo es un incremento de la ciudadanía y su capacidad de incidencia frente al estado y el peso específico que tiene la cultura en la conformación y proyección de las movilizaciones de estos pueblos por la defensa de lo local, su territorio, la naturaleza y su autonomía.

Apertura del estado frente al nuevo paradigma legal

El caso colombiano es un buen ejemplo del efecto tanto en la identidad y la subjetividad de los pueblos protegidos por la legislación a que se alude como sobre el estado que ratifica y genera los desarrollos de esta legislación internacional y su interpretación. Con la Constitución Política de 1991 se crearon en Colombia nuevos espacios de participación para indígenas y afros, a varios niveles de la organización administrativa del estado (Grueso, Rosero y Escobar, 1998), y se dio visibilidad política a los raíces de San Andrés y Providencia y al pueblo rom⁴. Las circunscripciones electorales

4. Los raíces constituyen cerca de 23.000 personas, mayoritariamente afro descendientes, de las dos islas colombianas en el Caribe, y el pueblo rom (gitanos),

especiales garantizan cupos en las corporaciones públicas nacionales y se amplía el cuerpo de derechos a estos sectores de la población en una diversidad de materias, todo lo cual contribuye a generar un nuevo tipo de ciudadano cada vez más reglado por normas que son asumidas por estos sectores, en la medida que en el nuevo enfoque estas contribuyen a su emancipación. Este ciudadano toma conciencia de que el estado y las políticas públicas son asuntos de su incumbencia y que su participación puede hacer una diferencia (Padilla, 2012).

Esta transformación de la forma como el estado es concebido y el nuevo tipo de relación con los distintos sectores sociales que constituyen la nación hacen que aparezca la necesidad de una nueva institucionalidad, el establecimiento de puentes entre realidades diversas y disciplinas que faciliten la aproximación a una nueva configuración del estado. Es aquí donde aparecen el pluralismo jurídico, el peritaje antropológico y la consulta y el consentimiento previos. En suma, los instrumentos que facilitan lo que Boaventura de Sousa Santos (2010a) llama el neo-constitucionalismo transformador y, del cual la Corte Constitucional de Colombia es un buen ejemplo. Este tipo de constitucionalismo es definido por Santos como “un tipo original y característicamente indoamericano de constitucionalismo, que implica un proyecto político específico de sociedad, convivencia y participación” (De Souza Santos, 2010a, p. 80).

En el caso colombiano, varias de las sentencias de la Corte Constitucional se caracterizan por la apertura hacia otras voces, particularmente indígenas, que ofrecen sus propias visiones y definiciones en las relaciones de los individuos con la naturaleza, los animales, la sociedad, los derechos humanos y consigo mismos, miradas que son compatibles con la búsqueda de nuevos paradigmas, en la que el mundo se mueve frente a las crisis ambiental, cultural, económica y social que vivimos y, donde una de las características fundamentales es la ausencia de respuestas por parte de la modernidad que las ha creado.

Siguiendo la línea del pensamiento de Foucault, el Derecho es un instrumento con capacidad de imponer una definición de la norma: lo normal. Lo que se observa en la actualidad es un incremento de la participación indígena en la definición de la norma vigente, que establece los parámetros respecto a la relación entre sus necesidades y derechos. El saber “se organiza alrededor de la norma, establece qué es normal y qué no lo es, qué cosa es incorrecta y qué otra cosa es correcta, qué se debe o no hacer” (Foucault, 1991, p. 61).

En mi condición de migrante que lleva varias décadas viviendo fuera del país, algo que llama mi atención es la proliferación de citas en Colombia, tanto en documentos oficiales como no oficiales, sobre pensamiento indígena en torno a una diversidad de temas, desde lo ambiental a lo cultural,

aproximadamente 2.500 personas, ambos pueblos con idioma y cultura propios, que, junto con el pueblo palanquero, están cobijados por la legislación especial y el Convenio 169.

político, espiritual, judicial, etcétera. Algo que no es exclusivo de Colombia, como lo demuestran las constituciones de Bolivia y Ecuador, impregnadas de pensamiento indígena. Otro asunto es que muchas de estas alusiones se quedan en un nivel retórico sin que lleguen a afectar prácticas todavía fuertemente eurocéntricas.

Con diferentes niveles de afectación, esta ha sido la dinámica de transformación que se ha estado presentando en varios estados de América Latina. En ese contexto, se podría decir que el caso de Colombia está entre los estados con mayor proclividad al pensamiento indígena, mientras que Guatemala está entre aquellos con menor apertura al respecto. Esto se puede explicar en términos de lo ocurrido en relación con reformas constitucionales, que es la columna vertebral del estado. En Colombia, desde la Constitución de 1991 ha habido representación indígena en el Senado y la Cámara de Representantes, la institucionalidad estatal se ha abierto a la participación indígena, son cada vez más frecuentes en la mayoría de los ministerios los programas y los espacios dedicados específicamente al tema indígena, el estado consulta a los indígenas sobre desarrollos legislativos y se toma en cuenta su opinión en un espectro de temas que afectan sus derechos y territorios.

Son muchas las esferas donde se formulan críticas al estado colombiano sobre las carencias, contradicciones y deficiencias del paso de las normas del papel a la realidad, pero, en el contexto latinoamericano, no hay duda de que Colombia se sitúa como uno de los estados con mayor inclinación hacia lo indígena. En Guatemala, la consulta popular que habría incorporado derechos especiales para los pueblos indígenas, acordados durante el proceso de paz, tuvo una muy baja participación electoral y ganó el no por un estrecho margen⁵.

Las Asambleas Constituyentes que en América Latina han generado este nuevo tipo de constitucionalismo se caracterizan, entre otras razones, por estar conformadas por mujeres y hombres de diversa extracción social, étnica y cultural, lo que fue particularmente notorio en Colombia (1991), Bolivia (2009), Ecuador (2008) y Venezuela (1999), países en los que fue importante la participación de maestras, obreros, académicos, campesinos, exguerrilleros y representantes de las llamadas comunidades étnicas y, donde se hizo énfasis en la incorporación de derechos específicos a las minorías⁶, lo que constituye un cambio importante respecto de quienes en el pasado monopolizaron la creación de constituciones, generalmente hombres, abogados y políticos.

-
5. La consulta popular se llevó a cabo en 1999 para someter la aprobación de reforma de más de cincuenta artículos de la Constitución Política, que consolidarían compromisos asumidos durante el proceso de paz; estos fueron resumidos en cuatro preguntas que abarcaban tales cambios. La participación electoral fue apenas del 18,5 % de los empadronados, ganando el No por un margen de entre 1,5 y 2,5 puntos porcentuales en cada una de las cuatro preguntas.
 6. Para un análisis crítico sobre alcances y límites del reconocimiento a la autonomía de pueblos indígenas, ver Grijalva (2009) y Uprimny (2001; 2013).

En varios países de la región existen antecedentes de conflicto y negociación entre el estado y poblaciones indígenas, entre otras razones, por la arremetida extractivista y de megaproyectos que afectan tierras y territorios⁷ indígenas. Hay además en la actualidad procesos de construcción de hidroeléctricas o ampliación de algunas ya existentes, que afectan derechos de poblaciones indígenas. La minería ha sido declarada por los Gobiernos como motor del desarrollo y, hay un fuerte incremento de la expansión del capital transnacional en grandes inversiones que afectan sus territorios.

El estado y la Consulta Previa en Guatemala

El estudio de caso en Guatemala tiene lugar en una región afectada gravemente por el conflicto armado interno, que inició en 1960 y duró 36 años, hasta 1996. La carretera que comunica el municipio de San Juan Cotzal con la hacienda San Francisco, donde está ubicada la hidroeléctrica Palo Viejo que aborda este estudio, atraviesa las aldeas de San Felipe Chenlá y Santa Avelina, con aproximadamente 1.700 habitantes. Estas dos poblaciones fueron fundadas en los años ochenta del siglo xx como aldeas modelo y administradas por el Ejército para controlar a la población “salvada” de la guerrilla y, a la que de esta forma se le perdonaba la vida. De acuerdo con el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), en la región ixil se contabilizaron 114 masacres contra civiles por parte de las fuerzas armadas del estado y las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)⁸.

En la actualidad, estas comunidades enfrentan una lucha contra el Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), grupo italiano creado en 1962 y que es un coloso mundial de la energía, con presencia en cuarenta países y con alrededor de 75.000 empleados. En el 2011, este grupo reportó ganancias por 4,1 mil millones de euros, por un volumen de negocios de 79,5 mil millones de euros, lo que significa 13 veces más el presupuesto general anual del estado de Guatemala. Al poder del dinero se agrega el de la política: “el grupo, detentado en un 31 % por el estado italiano, cuenta con todo el respaldo de su gobierno y su diplomacia” (Escalón, 2012, p. 1).

Como filial de este grupo, la empresa ENEL Green Power se dedica principalmente a la generación hidroeléctrica, siendo Latinoamérica una de sus principales regiones de inversión. Es importante mencionar que no es la primera vez que ENEL Green Power causa polémicas y conflictos con pueblos indígenas, debido a la afectación que sus obras generan en distintos países

-
7. Estos proyectos afectan tanto a la tierra titulada a los pueblos como los territorios definidos como el área donde tienen lugar las prácticas culturales y espirituales, y que involucra un globo mayor al titulado, según lo define el Convenio 169 de la OIT.
 8. Conocidas como las PAC, fueron creadas por el Ejército guatemalteco en 1981 para cumplir funciones contrainsurgentes y, en muchos casos, acometer contra las mismas comunidades que eran percibidas como aliadas o simpatizantes de la guerrilla (Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, 1998, Tomo II, Capítulo II, “La población como objetivo”).

latinoamericanos. En Chile, en la Patagonia, su megaproyecto HidroAysen inundará 5.900 hectáreas en territorios mapuches, lo que ha provocado una intensa oposición nacional e internacional. En Panamá, las protestas contra el proyecto Barro Blanco desembocaron, en mayo del 2012, en duros enfrentamientos entre indígenas ngäbe-buglé y fuerzas antimotines. La inaugurada —en mayo del 2012— hidroeléctrica Palo Viejo es la quinta construida por ENEL Green Power en Guatemala; sumándose a las que ya tiene funcionando en Quetzaltenango y Baja Verapaz.

Es imprescindible conocer el contexto histórico de Guatemala para entender lo que ocurre con la construcción de la hidroeléctrica Palo Viejo y las características y dimensión de los procesos sociales desatados. Bajo las dictaduras de Lucas García (1978-1982) y Ríos Montt (1982-1983) se ejerció la más brutal represión de la historia del país, la cual generó el éxodo de cientos de miles de personas, por la aplicación de la denominada política de Tierra Arrasada⁹, que consistió básicamente, en palabras del general Ríos Montt, “en suprimirle el agua al pez”¹⁰, siendo el pez la guerrilla y el agua el pueblo. De esta forma se produce lo que la CEH no dudó en calificar de genocidio, orquestado desde el estado contra el pueblo ixil de Guatemala. Por estos hechos, Ríos Montt fue condenado el 10 de mayo del 2013 por el delito de genocidio, sentencia que apenas si duro unos días, antes que el establecimiento guatemalteco echara abajo este esfuerzo que había llevado por primera vez en la historia a que sus víctimas, en particular mujeres ixiles, fueran escuchadas por la justicia y su testimonio condujera a los jueces a condenar a un exjefe de estado por genocidio. Una clara razón para que rápidamente se movieran las influencias del establecimiento en las cortes superiores del país fue que el presidente Otto Pérez Molina, había sido uno de los principales operadores de estas masacres, pues en ese entonces fungía como el comandante en lo que el Ejército denominó el “Triángulo Ixil”, y era conocido en ese entonces con el alias de “Mayor Tito Arias”.

El Informe de la CEH *Guatemala: Memoria del Silencio* lo explica con las siguientes palabras: “Hacia finales de los años setenta, el Ejército y los sectores dominantes del país crearon la identidad ‘indígena-guerrillero’ insertándola dentro del concepto del enemigo interno”. Esta identificación sirvió para justificar la violencia contra reclamos por reivindicaciones socioeconómicas, políticas y étnico-culturales que venían madurando en las últimas décadas. Las agresiones a las estructuras comunitarias buscaban atemorizar y así disminuir la capacidad de organización y respuesta frente a los modelos económicos y la violencia impuestos por el estado “La matriz subyacente de estas acciones se dio en el marco de conflictos interétnicos y socioeconómicos de vieja data” (CEH, 1999, p. 87).

9. Política contrainsurgente implementada por la dictadura militar de Ríos Montt durante 1982 que arrasó más de cuatrocientas aldeas indígenas, produjo un desplazamiento de cerca de un millón de personas y causó decenas de miles de muertes. Entre cincuenta y cien mil refugiados guatemaltecos cruzaron la frontera hacia Chiapas entre 1982 y 1984 (COMAR, 1988).
10. Frase tomada de la película *When the Mountains Tremble*.

El ejército creó e implantó estructuras militarizadas, especialmente entre las comunidades indígenas, las denominadas PAC, para consolidar su control sobre la población y contrarrestar la influencia de la insurgencia guerrillera. En un movimiento no exento de audacia armó cerca de 900.000 indígenas, sus principales víctimas, convirtiéndolos en patrulleros que fueron impuestos, a sangre y fuego, como referentes de autoridad dentro y fuera de las comunidades. Como lo explica el informe REMHI (Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, 1998), las autoridades indígenas y otras formas de liderazgo comunitario fueron declaradas objetivo militar, con el fin de dejar a las comunidades acéfalas y ocupar ese vacío con comisionados militares, como se denominaba a los comandantes de las PAC.

Estas funcionaban como una forma de organización de la población masculina, preferentemente jóvenes mayas, siendo una estructura de control del territorio local en apoyo a las acciones militares del Ejército. Cumplían funciones de vigilancia interna y externa de las poblaciones, a las cuales el Ejército otorgaba capacidad punitiva. Así mismo daban apoyo al patrullaje militar y de involucramiento en las acciones militares y represivas, según se señala en muchas denuncias recogidas por la CEH. A su vez, sus tareas abarcaban la realización de trabajos infraestructurales y productivos. Así se constituyeron en una nueva estructura de poder local militarizado que destruyó el tejido y las relaciones sociales tradicionales dentro de las comunidades.

La región Ixil ejemplifica el fenómeno sobre terror sistémico y el *continuum* de la violencia que ejerce el estado, que tratan diversos autores (Rosaldo, 1991; Das y Kleinman, 2000; Bourgois, 2014; Feixa y Ferrández, 2002; Scheper-Hughes y Bourgois, 2004; Bourdieu, 2005 en Reyes, 2009), pues los antecedentes y la dinámica alrededor de la construcción de la hidroeléctrica en esta región ocurren con la marca de la intimidación y el terror. Esta región y sus pobladores han sido víctimas de un dispositivo desde el estado que incluye colonialismo interno, racismo, robo y desprecio total a los derechos humanos. Los ixiles afectados por la hidroeléctrica son pueblos que han sufrido varios tipos de violencia, desde el despojo de sus tierras, concentradas en manos de dos finqueros del municipio de San Juan Cotzal, hasta militarización y genocidios cometidos por el Ejército durante los crudos años del conflicto armado. En la actualidad, el *continuum* de la violencia sistémica se expresa al no ser tomados en cuenta por el estado, cuando se decide autorizar un proyecto hidroeléctrico de gran magnitud, el cual, por demás, trae consigo una profunda huella ecológica con perjuicio para toda la región.

La violencia como método para consolidar proyectos de inversión ha sido utilizada por el estado en otras oportunidades en Guatemala. Basta recordar la masacre que ocurrió durante la construcción de la hidroeléctrica en el río Chixoy (río Negro), la más grande construida en el país, entre los años setenta y ochenta del siglo xx, con financiamiento del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El hecho de que el estado hubiera preferido la eliminación de la población, en vez de negociar con ella (CEH, Anexo 1, Tomo 1, p. 45), dio origen a muchos problemas

que afectaron la imagen del país y la credibilidad de estos organismos financieros internacionales. Es precisamente a partir de esta experiencia que el BID decide revisar sus directivas institucionales internas incorporando la consulta previa como una exigencia. Más que por consideraciones de tipo humanitario o de respeto a los derechos humanos, lo que al Banco le preocupaba, en razón de la vulnerabilidad que implicaba la posibilidad de ser demandado, era bajar de la categoría triple A, que es la que debe mantener el organismo en el escenario financiero internacional (Entrevista a funcionario del BID, Oaxaca 16 de noviembre del 2011).

La consulta previa aparece entonces como un mecanismo que busca incorporar a las comunidades, de manera que estas reciban algún beneficio a cambio del acuerdo y despeje para la realización de una obra o inversión. Este mecanismo se da en el contexto de la disminución del papel del estado que, como en el caso guatemalteco, puede generar más problemas por sus métodos represivos, no siempre compatibles con la necesidad de mantener una imagen favorable que contribuya a la expansión del capital transnacional.

Lo que ocurre en este proceso valida el argumento de Mitchell (1991) según el cual no pesa tanto la presencia del estado, como sus efectos. Lo que se observa en este proceso en la región Ixil es un ejemplo de la ausencia de Estado de Derecho, con una marcada presencia del Ejército y sus efectos represivos.

Para la región Ixil, aunque el estado esté ausente en cuanto a servicios y cumplimiento de funciones inherentes al marco constitucional y legal, los efectos que genera son claros: garantizar la continuidad del orden vigente de la propiedad territorial. Esta región ha sufrido un proceso muy marcado de concentración de la propiedad por parte de dos familias de migrantes que se apropiaron de la tierra de los indígenas en los últimos cien años: los Brol, de origen italiano, con la finca San Francisco, y los Arenas, de la finca La Perla, cuyo propietario fue fundador del Partido Unificación Anticomunista (PUA), entre ambos dueños del 75 % de la tierra del municipio de San Juan Cotzal. Es muy significativo que el espacio vital del pueblo que pobló y desarrolló su cultura en esta región haya quedado reducido a dos aldeas modelos creadas con fines contrainsurgentes por el Ejército durante el conflicto armado interno en el municipio de San Juan Cotzal: San Felipe Chenlá y Santa Avelina.

Los movimientos sociales están íntimamente ligados a geografías locales, pues la cultura reside en lugares, incluso bajo las circunstancias de globalización actuales, como lo afirma Tilley: “el lugar es una parte irreductible de la experiencia humana, una persona está en el lugar tanto como está en la cultura” (1994, p. 18). Aunque la propiedad de la tierra les fue usurpada, el territorio sigue siendo su referente para la organización y movilización en defensa de la naturaleza.

Este *continuum* es resaltado por las comunidades que se han organizado para resistirse al proyecto, según consta en esta Carta abierta de las autoridades ancestrales del pueblo ixil a la comunidad nacional e internacional, Guatemala, 31 de enero del 2011, en la que señalan:

Las comunidades de San Juan Cotzal fuimos afectados seriamente por las políticas de las cuales no han sido curadas [...] hoy después de 14 años de la firma de los Acuerdos de Paz, nosotros los pueblos indígenas nuevamente hemos sido violentados de nuestros derechos [...] las empresas transnacionales se han instalado en nuestro territorio sin consulta y sin nuestro consentimiento. (p. 1)

Llama la atención que mientras las comunidades solicitan un cambio en el tratamiento de las relaciones con el estado, invocando la legislación internacional, este responde en el *continuum* referido. Solicitan las comunidades:

Pedimos al Gobierno de Guatemala no enviar soldados ni destacamentos militares en nuestros territorios porque son ellos quienes causaron masacres y tierra arrasada durante el conflicto armado, lo que necesitan nuestras comunidades es el respeto a su vida, a su dignidad, a sus derechos. No más ejército, no más violencia y terror del ejército en el territorio ixil, no queremos estado de sitio, solo pedimos que respete nuestros derechos. (Carta abierta a la comunidad internacional, 2011)

La respuesta del Gobierno, nuevamente, fue instalar un destacamento militar en San Juan Cotzal en junio del 2012.

Esta ausencia de diálogo y cumplimiento de las normas que constituyen el bloque de constitucionalidad (la Constitución Política y los tratados y convenios internacionales ratificados por el estado en materia de DD. HH.) es lo que ha llevado a organizaciones indígenas y municipalidades en todo el país, por medio de las alcaldías comunitarias o alcaldías indígenas, a realizar ochenta consultas de buena fe, contabilizadas desde el 2004 hasta el 2014. Estas consultas se desarrollan en regiones con conflictos asociados con proyectos extractivos y energéticos con afectaciones a sus tierras y recursos naturales, y son organizadas y monitoreadas por la población misma, y, en algunas oportunidades, con observación de organismos internacionales, pero con ausencia del estado y las empresas.

De esta manera, la población ha ejercido los derechos que convenios y tratados internacionales le confieren, expresando altos niveles de autonomía y conciencia social, sin esperar el visto bueno del estado y generalmente en contra de este, logrando la participación de la casi totalidad de la población para rechazar proyectos que son percibidos como nocivos para el interés comunitario y de la naturaleza. Estos ejercicios han tenido repercusiones importantes a varios niveles, especialmente como movilizadores sociales, no obstante la aseveración de la Corte de Constitucionalidad¹¹, que, si bien

11. Corte de Constitucionalidad, Fallo exhortativo 8/05/2007. La Corte de Constitucionalidad ha declarado en cuatro sentencias que las consultas realizadas no son vinculantes a las decisiones del Ministerio de Energía y Minas, y solo en algunos casos ha reconocido algún tipo de vinculación de dichas consultas a nivel

reconoció la legalidad y la legitimidad de estos ejercicios democráticos, afirmó que, por no haber sido organizados por el estado, carecían de efectos vinculantes.

En el caso de la hidroeléctrica de Palo Viejo logró completar la documentación exigida para proceder finalmente con la construcción de la obra con una fianza de cuarenta mil dólares, que garantiza el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por la empresa (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2006). La presa fue construida en predios privados de la finca San Francisco, que, como ya se mencionó, es propiedad de la familia Brol.

La historia del acuerdo energético entre Enrique Brol y la ENEL Green Power comienza con la caída internacional de los precios del café en la década de los noventa, como consecuencia de la masiva entrada de café vietnamita, que desplomó los precios en las principales bolsas de valores del mundo. Los grandes cafetaleros de la región Ixil, como los Brol, de la finca San Francisco y los Arenas de la finca La Perla, empezaron a buscar nuevas fuentes de ingreso y hallaron que la riqueza hídrica de la región podría ser un buen sustituto. Los principales afluentes de la región cruzan sus dominios, de 315 caballerías, que representan 141 kilómetros cuadrados de los 182 que tiene Cotzal. Fue así como nacieron los dos grandes proyectos hidroeléctricos de la zona: Hidro Xacbal, construido por una empresa hondureña en la finca de los Arenas, y Palo Viejo, asentado en la finca de los Brol. En asocio con la empresa ENEL, este último finquero fue quien obtuvo la licencia por parte del Ministerio de Energía y Minas. Según información de las alcaldías indígenas, que no confirma ni niega ENEL, Pedro Brol, hijo de Enrique, arrendó por US\$3,36 millones un lote de la finca San Francisco, y enel le otorgó una participación del 8,5 % en el proyecto (Escalón, 2012). En el 2006 se empezó a construir la hidroeléctrica Palo Viejo que, con una inversión de más de US\$200 millones, cuenta con una capacidad para generar 84 megavatios y funciona con el agua del río Cotzal y tres de sus afluentes: los ríos El Regadío, Chipal y Arollo Escondido.

En un comienzo, la empresa italiana ENEL argumentó que por tratarse de predios privados no había nada que negociar ni consultar con los indígenas. A dos años del inicio de la obra, en vista de sus efectos en la región, principalmente contaminación y cambios en la ecología de los ríos y daños a la infraestructura vial y a los cultivos, las comunidades se movilizaron. Se argumentaba, por ejemplo, que las comunidades ubicadas arriba de las cuencas son las cuidadoras del nacimiento de estos ríos, en tanto que las que quedarían por debajo de la cortina (presa) se ven afectadas por los cambios en el ecosistema del río, cambios del nivel freático de sus terrenos,

municipal. Ver: Sentencias de la Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 2432-2011 y 2481-2011 de Santa Rosa de Lima (Santa Rosa); expediente No. 4419-2011 de San Agustín Lanquín (Alta Verapaz); Expedientes acumulados 4639-2012, 4646-2012 de La Villa de Mataquescuatl (Jalapa), y expediente No. 5229-2013 del municipio de Jalapa (Jalapa).

etcétera. La movilización llegó a tal magnitud que impidió el acceso a la zona de los camiones de la empresa, generando una situación de orden público que desembocó en la detención de personas y varios heridos. Por este hecho, también la empresa ENEL, que se precia de ser ecológicamente correcta, recibió mala prensa en Italia¹².

Por todo lo anterior, la empresa se vio obligada a tener un acercamiento con las comunidades, con lo que se logró de común acuerdo que se constituyera una mesa de negociación, en la que el estado estuvo siempre ausente. Esta mesa comenzó a funcionar en enero del 2011, con representación de testigos de honor de cada una de las partes con el fin de garantizar la seriedad del proceso.

De esta mesa de negociación surgen varios proyectos y propuestas: una de ellas, presentada por la empresa, llamada “Sumando Voluntades”, consistía en un plan basado en ocho principios. El séptimo, denominado “voluntariedad”, es muy significativo para nuestro análisis, ya que estipula que dicho plan se funda en una “decisión propia y libre” de la empresa, con el ánimo de “contribuir con el desarrollo del municipio”. Es importante notar que en los convenios entre el estado y las empresas generadoras no existe ninguna disposición que obligue a estas últimas a destinar un porcentaje de su inversión en programas sociales para las comunidades afectadas. Además, ante la ausencia de un mecanismo de consulta previa que pudiera ser monitoreado por el estado —como lo estipulan las normas internacionales y los estándares generados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, es la empresa la que decide cómo y cuánto invierte en los planes de “responsabilidad social”.

Como se puede observar en este caso, la solicitud de las comunidades es elemental: quieren ser beneficiadas por estos proyectos, no solo cargar con los costos ambientales del “desarrollo”, a cambio de unas cuantas láminas de zinc. La energía eléctrica no es la única carencia, todos los servicios básicos son deficientes en esta región olvidada por el estado desde antes de la guerra y, donde este solo se ha hecho presente para reprimir en la forma brutal como ha ocurrido. Las comunidades acusan al estado de no exigir a las empresas ninguna inversión a favor de desarrollo local, quedando a expensas de lo que ellas mismas logren obtener voluntariamente o por medio de negociación conseguida a la fuerza.

Por otra parte, son ampliamente conocidas las condiciones de miseria en las que viven 120 familias de mozos colonos¹³ dentro de la finca San Francisco. Quienes la han visitado afirman que dentro de esta finca, donde se construyó la hidroeléctrica, se reproduce lo que fue típico de la Guatemala

12. Comentario del representante de ENEL en la reunión con las comunidades en San Juan Cotzal, el 8 de junio del 2011.

13. Así se denomina en Guatemala a las familias indígenas a las que, al cambiar su tierra de propietario, los nuevos dueños les “permiten” continuar viviendo dentro de la finca a cambio de mínimas parcelas de pancoger, y trabajando con exclusividad para el finquero, por debajo del salario mínimo. En Colombia se conocía como terraje a esta práctica.

del *boom* cafetero entre 1871 y 1943 (Escalón, 2012). A un lado de la garita, los galpones (galeras) en donde durante la cosecha del café se apretujan en el suelo los trabajadores temporales, la mayoría indígenas *q'eqchi'* de Alta Verapaz, trabajadores migrantes para la cosecha de café. Esos barracones, insalubres, abiertos a la intemperie y a las plagas, no cuentan con ningún servicio básico. El casco urbano de la finca está compuesto esencialmente por casas extremadamente pobres, muchas sin luz eléctrica, con suelo de tierra y láminas carcomidas. Son las de los mozos colonos de la finca. En este poblado viven en la miseria 120 familias ixiles, a las que se agregan las que integran las nueve comunidades dentro de la finca.

Los funcionarios de ENEL no podían ignorar las condiciones de vida y laborales que allí se practican, ni la presencia de una fuerza paramilitar al servicio de la finca, que opera con armas sofisticadas, las cuales son de uso privativo de las Fuerzas Armadas. El pacto al que se asoció la transnacional italiana señala que los colaboradores y socios de las empresas comprometidas también deben observar los principios de respeto a los derechos humanos. Pero más allá de los pactos voluntarios, la presencia de ENEL en esta finca, deja en entredicho la existencia de derechos constitucionales, convenios y tratados de DD. HH. ratificados por el estado, la consulta previa y todos los principios que tratan sobre responsabilidad empresarial.

Es en este contexto que se considera que la normatización que ha sido generada por el estado, o con su aquiescencia, se constituye en un instrumento de emancipación para los pueblos indígenas. Bajo el paraguas de exigencias de tipo constitucional (bloque de constitucionalidad), la voz de protesta de los pueblos adquiere un cariz preponderante que cada día es más difícil de ignorar. Reprimir pueblos que protestan porque se respete la Constitución y las leyes es algo que por lo menos da mala imagen a un estado.

Las autoridades ancestrales ixiles, fueron destruidas como consecuencia del conflicto armado interno que sufrió Guatemala durante 36 años. En el 2008, con el impulso de una organización no gubernamental llamada Fundamaya, dirigida por Pablo Ceto, excomandante guerrillero y exdiputado por la Unión Revolucionaria Nacional Guatimalteca (URNG), curiosamente con la ayuda de la cooperación internacional italiana, las autoridades comunales comenzaron a ser reactivadas en Nebaj, Chajul y Cotzal, los tres municipios más importantes de la región ixil, bajo la forma de alcaldías indígenas. La formación de estas alcaldías se vio favorecida por la fuga y posterior captura de Pérez Chen, alcalde municipal de Cotzal entre 2009 y 2010 y, quien por medio de actos de corrupción se había aliado con la empresa a favor de la hidroeléctrica, todo lo cual permitió el empoderamiento de estas alcaldías indígenas. A partir de esta creación, junto con las también llamadas autoridades ancestrales¹⁴, liderarían la lucha contra ENEL.

14. En la región ixil, autoridades indígenas que aluden a un pasado histórico prehistórico para resaltar su carácter de pueblo nativo con derechos superiores a los del estado sobre su territorio.

El 3 de enero del 2011, el conflicto llegó a su punto álgido cuando las comunidades cerraron el paso por la carretera a todos los vehículos con destino a la finca San Francisco. ENEL buscó apoyo en el Sistema Judicial mediante denuncias en contra de los líderes de la protesta. Se giró además una orden de desalojo y, el 18 de marzo del 2011, quinientos policías y soldados entraron a San Felipe Chenla, causando pánico en la comunidad. Sin embargo, no pudieron poner fin al bloqueo de la carretera, por un malentendido de tipo legal o por la fuerte movilización de la población, según las versiones venidas de diferentes actores del conflicto.

ENEL trató una nueva orden de desalojo, y también se acercó a las comunidades para entablar negociaciones. Según las alcaldías indígenas, setecientos efectivos de la Policía se concentraron en Nebaj, con orden de intervenir si no se encontraba una salida al conflicto. En palabras de Miguel de León Ceto, miembro de FundaMaya y vocero de las comunidades indígenas de Cotzal: “Para nosotros era una situación muy tensa. Aceptábamos sentarnos con ellos, o nos mandaban a los policías. La gente estaba dispuesta a enfrentárselas, pero eso significaba muertos y heridos, y cárcel para nosotros. Por eso aceptamos el diálogo” (Entrevista a Miguel de León Ceto, líder de Fundamaya, 21 de junio del 2012, Nebaj, Guatemala).

Como ya se señaló, la mesa de negociación que se creó hizo que se levantara la talanquera. ENEL pudo seguir la construcción de Palo Viejo, a la vez que discutía con las comunidades las bases de la negociación, reconociendo a las alcaldías indígenas y autoridades ancestrales como representantes legítimos de las comunidades. Al respecto, Miguel de León Ceto dice:

Desde que se supo que iba a venir una empresa, se le pidió al alcalde que se hiciera la consulta comunitaria para que la gente se pronunciara, y ver si estaba a favor o si estaba en contra. Y eso nunca lo hubo. Nunca hubo consulta. (Entrevista con funcionario de ENEL, mayo del 2011, San Juan Cotzal, Guatemala)

ENEL afirma que consultar a las poblaciones sobre sus proyectos es parte de sus prioridades (Entrevista a Miguel de León Ceto, líder de FundaMaya, 21 de junio del 2012, Nebaj, Guatemala). Agrega que, en este caso, la consulta consistió en una reunión celebrada el 2 de mayo del 2006 con los líderes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocodes). En esa reunión, todos firmaron un acta en la que aceptaban la presencia de la empresa. Las alcaldías indígenas rechazan ese acuerdo, ya que fue obtenido, dicen, mediante una trampa del alcalde:

El alcalde Pérez Chen reunió a los Cocodes y a los alcaldes auxiliares y les dijo que les iban a dar proyectos, láminas, carretera, y se levantó un acta sobre la base de estas promesas. Pero al final del acta había una frase que decía que estaban de acuerdo con la llegada de la empresa. Pero ese no era el objeto de la reunión. La reunión era para discutir sobre las ofertas, no la llegada de enel. Entonces la gente dijo: “Si no firmamos, no nos dan láminas ni proyectos.

“Firmemos”. La gente no vio la trampa. (Entrevista a Miguel de León Ceto, junio del 2012)

En marzo del 2012, Erick Archila, ministro de Energía y Minas de Guatemala, publicó un artículo en el periódico nacional *Prensa Libre*, titulado “Derechos y Libertades”. En este artículo reconoce que el Convenio 169 de la OIT otorga a los pueblos indígenas el derecho de ser consultados, pero a la vez afirma que “la práctica de ese derecho permite mucha especulación”. Según Archila, el Gobierno debe “garantizar el derecho de consulta a los pueblos indígenas pero también garantizar la libertad de industria y comercio [...] es claro que las consultas tampoco pueden convertirse en vetos comunitarios a procesos de desarrollo nacional”.

Miguel de León Ceto pregunta entonces: “¿Qué es desarrollo? Escuchamos tanto de esta palabra. ¿Desarrollo es división comunitaria? ¿Desarrollo es arruinar nuestros ríos? ¿Desarrollo es ganancias millonarias para una empresa y nada para nosotros? Eso no es desarrollo para nosotros, porque como pueblo ixil, sabemos qué es el desarrollo. Sabemos cómo trabajar, cómo sobrevivir y cómo poner comida en la mesa. Lo hemos hecho por miles de años” (Entrevista a Miguel de León Ceto, líder de FundaMaya, 21 de junio del 2012, Nebaj, Guatemala).

Este estudio de caso es significativo porque señala algunas características relevantes: la primera tiene que ver con la ausencia del estado en lo que respecta al cumplimiento de normas vigentes en el país y su subordinación al capital transnacional y a los intereses de las élites locales. Al mismo tiempo, se trata de un estado que hace visible su presencia a través de la represión de cualquier movimiento o demanda social que vaya en contra de esos intereses, con un despliegue inusitado de fuerza y violencia.

La segunda característica relevante es que, como el ejemplo de la región Ixil lo demuestra, el movimiento indígena guatemalteco tiende —además de las movilizaciones sociales, incluidas las consultas de buena voluntad— a adoptar cauces legalistas en las demandas en defensa de sus territorios, recursos naturales y derechos, invocando la normatividad internacional que se ha desarrollado en el seno de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en las últimas dos décadas. Esta tendencia se explica en parte por la misma ausencia del estado y la debilidad y el formalismo jurídico que caracteriza al poder judicial en Guatemala. Apelar al Derecho Internacional es una de las pocas estrategias jurídicas que las poblaciones indígenas guatemaltecas han encontrado que les pueden favorecer, sobre todo cuando las disputas involucran a empresas transnacionales.

Una tercera característica, que es exclusiva en el caso guatemalteco, tiene que ver con la apropiación y el uso de principios del sistema jurídico internacional por parte de las comunidades y los movimientos sociales indígenas, pero sin apelar al estado, sino apropiándose de los mecanismos jurídicos, como las consultas previas, e implementándolos de manera directa a través de las estructuras organizativas comunitarias propias. Las ochenta

consultas “de buena fe” que distintos pueblos indígenas han llevado a cabo en Guatemala entre el 2004 y el 2014 son un ejemplo de esta característica.

Por último, aun si el pueblo ixil ha sido desposeído de sus tierras a lo largo de los últimos cien años a manos de dos familias finqueras, el vínculo con el territorio y la naturaleza es uno de los elementos claves que los impulsa a movilizarse cuando una empresa transnacional como la ENEL Green Power interviene amenazando la afectación de tierras ancestrales y recursos naturales que representan no solo la base de su subsistencia sino también su relación con el elemento sagrado de la naturaleza, que tiene un peso específico importante en la espiritualidad maya en la región.

La Corte IDH ha establecido que los jueces y tribunales del poder judicial en los países signatarios, además de estar sujetos al imperio de orden jurídico interno, están obligados a tomar en cuenta todas las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, de manera que cuando un estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana o el Convenio 169 de la OIT, sus jueces, como parte del aparato del estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar que los efectos de las disposiciones de la Convención o el instrumento respectivo no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin. En otras palabras, el poder judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y los instrumentos internacionales, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

Una de las pocas veces que la justicia estatal tuvo algún papel en este proceso fue cuando la empresa recurrió a la justicia para garantizar el acceso de sus camiones, obstaculizados por las talanqueras que las comunidades colocaron para impedir su paso.

Un juez adecuadamente formado, actualizado y autónomo podría haber invocado su obligación de tomar en cuenta el control de convencionalidad reconocido por las altas cortes guatemaltecas, para contribuir a la búsqueda de un acuerdo que tendría que haberse logrado en este caso, dada la contribución que los testigos de honor, ante la ausencia del estado, podrían haber ofrecido.

En esta tarea, y específicamente frente a la Convención Americana, el poder judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana¹⁵. A esta lectura sobre el papel de la justicia podría llevar la movilización de las comunidades, en combinación con la acción legal que hoy se conoce como *litigio estratégico*, dejar atrás los palos de ciego de actuar sin teoría, en este caso, la constituida por los actuales marcos legales y la interpretación que el Sistema Interamericano de DD. HH. ha hecho de los derechos en la Constitución y los tratados internacionales. No se trata de la acción legal tradicional, en la que el abogado

15. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Selección de Sentencias paradigmáticas en el tema de Derechos de los Pueblos Indígenas.

actúa con sus alegatos y memoriales mientras la comunidad aguarda. Es en un justo balance entre la acción y la teoría que el litigio estratégico puede llevar a buen puerto la historia de agravio que el pueblo ixil ha vivido. Se cuestiona: ¿Qué falta para que se desate una fuerza transformadora con la autoridad moral de un pueblo sufriente?

Conclusión

La importancia del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado se observa no solo como una obligación contraída por el estado, al ratificar convenios internacionales en materia de derechos humanos, sino como un acto de elemental justicia para poblaciones que han padecido y siguen padeciendo todo tipo de despojos, explotaciones, discriminaciones y violencias. Así mismo, valida saberes asociados con culturas que se han generado por el paso de miles de años en un lugar, la verificación sobre el terreno de conocimientos indígenas ligados al lugar (Escobar, 2005; Tilley, 1994). A lo largo de los años, estos pueblos han generado saberes y prácticas que exaltan la relación sagrada de los seres humanos con la naturaleza, lo que tiene implicaciones ecológicas fundamentales, en particular en momentos de grave crisis ambiental y cambio climático. Profundizar sobre esta aproximación es vital en la presente expansión del capitalismo, que contempla el lucro como razón única. Corroborar este aspecto sobre el terreno ha sido fundamental en el trabajo etnográfico que se adelanta en la investigación que ha servido de base para el presente artículo (Padilla, 2010).

Es precisamente en el ejercicio de la consulta previa donde con mayores garantías se genera el espacio que pueda hacer posible un diálogo intercultural entre valores, saberes y lógicas de pensamiento. Este ejercicio de interculturalidad puede ser una vía para incrementar nuestra conciencia, no solo en relación con el tipo de estado que tenemos y el que desearíamos, sino sobre la necesidad de erradicar el racismo y la discriminación. Frente a la crisis ambiental que vivimos, la consulta nos ayuda a colocarnos en posición de ayudar a la naturaleza a reconstituirse, a la vez que se le da vida a una nación que respeta y reconoce el valor de la diversidad cultural y los derechos humanos.

Se evidencia en el estudio de caso referido a Guatemala, la apropiación de los derechos que esta norma identifica, por parte de los sujetos indígenas. Esto los coloca en posición de optar entre el dinero y los beneficios que las obras ofrecen (cuando ofrecen) y la defensa de su dignidad, su libre determinación y la protección de la naturaleza amenazada por estos proyectos. Frente a la posición contraria de asumir una cierta fatalidad de la historia y aceptar lo que se les infringe en esa situación de despojo y violencia que han vivido y siguen viviendo. Es claro que estamos frente a la generación de un tipo de sujeto cada vez más reglado por normas, que, como en la presente coyuntura, les pueden resultar estratégicamente favorables a sus necesidades y aspiraciones. El reto es aprender a manejarlas con una visión

más estratégica, que contribuya a un avance del ejercicio de la ciudadanía en un país con mayoría indígena.

El derecho a la consulta previa en el presente caso apenas si es mencionado por los representantes indígenas y, su exigencia y el uso que hacen de él las alcaldías indígenas es todavía precario, por la ausencia de normas y regulaciones que lo podrían hacer más claramente exigible, con el carácter vinculante que otorgan a esta práctica los estándares internacionales que obligan al estado guatemalteco, lo que tendría implicaciones importantes en el fortalecimiento del Estado de Derecho, la justicia y la democracia.

La práctica de la consulta previa como la han estado ejerciendo los indígenas en Guatemala ha inspirado y logrado la movilización de miles de indígenas (un poco menos de un millón, según cálculos de observadores que han monitoreado estas prácticas), lo que contrasta con la ausencia de efectos sobre el deber del estado, que parece no asumir que este sea un tema que lo obliga en primer lugar. En el caso descrito, en ningún momento el estado asumió que esta fuera una obligación que debía ser aplicada y que su ejercicio emplazara a la empresa a negociar y lograr acuerdos. Por el contrario, se identifica un estado que no escatima esfuerzos para proteger la propiedad usurpada a los pueblos favoreciendo negocios de los poderosos y las empresas trasnacionales.

Otra pregunta que surge es por qué una movilización de cerca de un millón de personas para la defensa de la naturaleza y su autonomía tiene poca o ninguna incidencia en la participación electoral. De 158 diputados con los que cuenta el Congreso Nacional, solo hay un indígena que representa al movimiento social, esto en un país con casi el 60 % de población indígena.

Otro elemento ausente, en el mismo caso estudiado de Guatemala, es el estudio de impacto ambiental (EIA). Esta pieza fundamental, de acuerdo con los estándares internacionales sobre consulta previa¹⁶, no fue mencionada en absoluto a lo largo del proceso de negociación en el que incursionaron las comunidades y la empresa. Pieza que tendría un alto impacto en este particular proceso, toda vez que el argumento inicial de la empresa para no consultar a los indígenas era que la obra se haría en predios de propiedad privada. Un estudio profesionalmente riguroso demostraría el impacto y la verdadera área de afectación de la hidroeléctrica y legitimaría el derecho de los indígenas a ser consultados.

Aún más llamativa es la ausencia de la invocación al papel del Organismo Judicial a lo largo de este proceso. Resulta significativo que este organismo no haya sido invocado en ningún momento por las comunidades, que, en teoría, tendrían que ser las que con más derecho deberían recurrir a este. Es evidente que derechos fundamentales les han sido desconocidos y, la vía judicial es la

16. El EIA sirve principalmente para a) permitir que las cuestiones ambientales y sociales sean incorporadas en los procesos de planeación y toma de decisiones; b) anticipar y minimizar los impactos ambientales y sociales de un proyecto; c) permitir la participación de los pueblos en los procesos de decisión sobre las cuestiones ambientales; y d) evaluar la factibilidad de proyectos alternativos.

que, en cualquier Estado de Derecho, tendrían las personas o comunidades que estén siendo afectadas para invocar la intervención del estado.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, G. (1973). *Regiones de refugio: el desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en Mestizoamérica*. México D.F.: Instituto Nacional Indigenista.
- Anaya, J. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas. En M. Berraondo (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos* (pp. 29-62). Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.
- Bourgois, P. (2014). The continuum of violence in war and peace: Posto-cold. *Journal Citation Reports*, Thomson Reuters.
- Clastres, P. (2007) [1987]. *Society against the state. Essays in political anthropology*. Nueva York: Zone Books.
- Comisión de Esclarecimiento Histórico. (CEH). (1999). *Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH)*. Guatemala: Memoria del Silencio.
- Dagnino, E. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En E. Isunza Vera y A. Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (pp. 223-244). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Das, V. y Kleinman, A. (2000). Introducción. En Das et al. (eds.), *Violence and Subjectivity* (pp. 1-18). Berkeley: University of California Press.
- De Sousa Santos, B. (2010a). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (ILS).
- Delamaza, G. (2005). *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Dussel, E. (1992). *1492: El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del mito de la Modernidad*. Bogotá: Anthropos.
- Escalón, S. (2012). Hidroeléctricas: ir al fondo de sus contradicciones. *Plaza Pública*. Consultado el 29 de junio del 2012 en <http://www.plazapublica.com.gt/content/hidroelectricas-ir-al-fondo-de-sus-contradicciones>
- Escobar, A. (1999). *El final del salvaje*. Bogotá: CEREC-ICANH.
- Escobar, A. (2005). *Más allá del tercer mundo: globalización y diferencia*. Bogotá: ICANH, Universidad del Cauca.
- Escobar, A. (2012). *Conferencia magistral*. Congreso de LASA San Francisco, California, EE. UU. Toward a Third Century of Independence in Latin America.
- Feixa, C. y Ferrández, F. (eds.) (2002). *Violencia y culturas*. Barcelona: FAAEE-ICA.
- Foucault, M. (1991). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Gómez, F. J. (2011). No sujetos de Estado. Luchas por la no legibilidad. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XVIII(50), 33-61.
- Grijalva, A., Sánchez, C., Garcés, F., Chivi, I., García, L., Aparicio, M., Yrigoyen, R.,... y Ramírez, S. (2009). *Povos indígenas. Constitucoes e Reformas Políticas na America Latina*. Brasilia: Instituto de Estudos Socioeconómicos.

- Grueso, L., Rosero, C. y Escobar, E. (1998). The process of black community organizing in the Southern Pacific coast region of Colombia. En M. C. Gutmann, F. V. Matos, L. Stephen, y P. Zavella (eds.), *Perspectives on Las Américas: A reader in culture, history, & representation* (pp. 196-219). Oxford: Blackwell Publishers.
- Guha, R. (ed.). (1984). *Subaltern studies III: Writings on South Asian history and society*. Oxford: University Press.
- Gupta, A. (1992). Beyond culture: Space, identity, and the politics of difference. *Cultural Anthropology*, 7(1), 6-23.
- Harvey, D. (2008). La experiencia del espacio y el tiempo. En *La condición de la posmodernidad* (pp. 223-356). Buenos Aires: Amorrortu.
- Illich, I. (1982). *El género vernáculo*. Madrid: Miguel Ángel Porrúa.
- Mignolo, W. (1995). *The darker side of the renaissance. Literacy, territoriality and colonialism*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2006, 19 de julio). *Resolución 1506*. Unidad de calidad ambiental de la dirección general de gestión ambiental y recursos naturales.
- Mitchell, T. (1991). The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. *American Political Science Review*, 85(1), 77-96
- Mohanti, C. (1991). Under Western eyes: Feminist scholarship and colonial discourses. En C. Mohanty, A. Russo y L. Torres (eds.), *Third world women and politics offeminism* (pp. 51-81). Bloomington: Indiana University Press.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. (1998). *Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI). Informe del proyecto interdiocesano*. Guatemala: Editorial de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado.
- Ong, A. (2006). *Neoliberalism as exception: Mutations in citizenship and sovereignty*. Durham: Duke University Press.
- Padilla, G. (2010). *Sistema de cargos, autoridades y justicia indígena contemporáneos. Estudio comparativo en tres municipios oaxaqueños*. Documento de trabajo.
- Padilla, G. (2012). El principio de legalidad y el debido proceso en contextos de interculturalidad. En *Manual para jueces y funcionarios judiciales sobre pluralismo jurídico*. México D.F.: Kas.
- Quijano, A. (2000). Coloniality of power, ethnocentrism, and Latin America. *Nepantla*, 1(3) 533-580.
- Ratzel, F. (1982). El territorio, la sociedad y el Estado. *El pensamiento geográfico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Reyes, R. (dir.) (2009). *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico-social*. Madrid-México D.F: Editorial Plaza y Valdés.
- Rodríguez, C. y Morris, M. (coords.). (2010). *La Consulta Previa a Pueblos Indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Editorial UniAndes.
- Rojas, F. (2012). Correspondencia privada.

- Rosaldo, R. (1991). *Cultura y Verdad. Nueva propuesta de análisis social*. México D.F.: Grijalbo.
- Scheppe-Hughes, N., y Bourgois, P. (eds.). (2004). *Violence in war and peace: An anthology*. Londres: Basil Blackwell.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve human condition have failed*. Nueva Haven y Londres: Yale University Press.
- Sigel, N. T., y Yates, P. (1983). *When the mountains tremble*. Seatle: Skylight Pictures.
- Tilley, C. (1994). *A phenomenology of landscape*. Oxford: Berg.
- Uprimny, R. (2001). *Constitución de 1991, Estado Social y Derechos Humanos: Promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas, en el debate a la constitución*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia.
- Uprimny, R. (2013). *Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: Tendencias y desafíos*. Consultado el 30 de marzo del 2014 en http://www.ceppas.org.gt/media/uploads/documents/uprimny_constitucionalismo_latinoamericano.pdf

Fuentes primarias

Carta abierta de las autoridades ancestrales del pueblo Ixil, a la comunidad nacional e internacional, Guatemala, 31 de enero del 2011.

Entrevista a funcionario del BID, Oaxaca 16 de noviembre del 2011.

Entrevista a Miguel de León Ceto, líder de Fundamaya, 21 de junio del 2012, Nebaj, Guatemala.

Entrevista a funcionario de ENEL, mayo del 2011, San Juan Cotzal, Guatemala. (1971, 30 de enero). Primera Declaración de Barbados: por la Liberación del Indígena. *Simposio sobre la Fricción Interétnica en América del Sur*.