

IV

Desarrollo Sostenible: primum non nocere

POR MARINA LENT, GLOBAL POLICY FORUM

Las dimensiones económica, medioambiental y social de la vida actual están inextricablemente vinculadas, por lo que para alcanzar la visión de la Agenda 2030 es necesario crear las condiciones que permita a las personas configurar y disfrutar individual y colectivamente una vida óptima al tiempo que permitan que prospere el planeta.

Esas diferentes concepciones individuales y colectivas de vida óptima pueden, en ocasiones, ser opuestas e incluso la realización de una puede impedir la de las demás. Es ahí donde se revela la esencia fundamental de una buena gobernanza: establecer de forma colectiva las prioridades a respetar cuando se tomen decisiones difíciles. En base a normas consensuadas, las autoridades han de elegir inevitablemente entre diferentes políticas y actuaciones que tienen repercusión concreta en la vida de las personas, en el conjunto de la sociedad y en el medioambiente que nos da a todos la vida.

La Agenda 2030 busca conseguir «un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de las personas (...), donde se respeten las razas, los orígenes étnicos y la diversidad cultural». Pero, ¿en qué casos y de qué forma puede la gobernanza, entendida como los mecanismos por los cuales un Gobierno sopesa y evalúa pretensiones enfrentadas y elige la vía a seguir, ser por sí misma un factor que socave las aspiraciones recogidas en la Agenda 2030?

Este capítulo examina en qué medida la gobernanza mantienen ese abismo evidente entre aquello a que se aspira y lo que es la realidad, y lo hará examinando el caso de la pérdida de territorio que han experimentado los pueblos indígenas.

La Agenda 2030: ¿un nuevo paradigma o el mismo lobo de siempre con una piel de cordero?

Todos los Estados nación, independientemente de su ideología y convicciones (capitalistas o comunistas, colonialista o nación recién fundada, potencia internacional o potencia local, de una u otra religión o credo), han participado en la expropiación a los pueblos indígenas de la base de su subsistencia: sus tierras. Y esto sigue sucediendo a día de hoy. Allí donde miremos, en todos los continentes, los Gobiernos nacionales y locales están desbrozando el camino

(lo mismo físicamente, construyendo carreteras, que jurídicamente, a través de acuerdos con empresas privadas) para la implantación de monocultivos destinados a la exportación, la extracción de combustibles de origen fósil (petróleo y gas), la extracción de minerales, los proyectos energéticos (incluso del denominado sector «verde», como pueden ser los parques eólicos de gran envergadura), los de infraestructura y el turismo. Todas estos sectores en expansión están destruyendo culturas indígenas históricas y a los propios pueblos.

Este acceso sin regulación ninguna a los recursos naturales y a la tierra es también un buen ejemplo del tipo y la escala de actividad económica que se ha extendido por todo el planeta y que ha generado el riesgo sistémico que para todas las formas de vida de este planeta supone el cambio climático de origen humano. ¿Es la Agenda 2030 un medio para romper esta tendencia o será simplemente un jalón más en el camino a la destrucción?

La palabra **desarrollo** implica por sí misma un avance, que idealmente sería para llegar a sistemas socioeconómicos y políticos que fuesen más aptos para propiciar la realización de los seres humanos en el marco de sociedades estables.

Calificar de «**desarrollados**» y «**en desarrollo**» a, respectivamente, países del Norte Global y del Sur Global implica, sin embargo, que el objetivo del desarrollo a seguir es el de los países industrializados.

En las últimas década, el **desarrollo económico**, entendido como un aumento constante de productividad que permita producir más tanto intensiva como extensivamente para satisfacer un consumo cada vez más amplio y más dinámico creando un bucle que realmente el crecimiento económico, se ha convertido en un fin en sí mismo en vez de un medio para alcanzar una sociedad más saludable.

Buscar un desarrollo económico e industrial universal por ese camino no lleva a ninguna parte. El nivel actual de consumo en los denominados países «desarrollados» se mantiene gracias a que al uso intensivo de los recursos nacionales internos se le suma el flujo de recursos provenientes de los denominados países «en desarrollo». Es manifiestamente imposible conseguir ese nivel de consumo para todos los habitantes del planeta, algo que se oculta o de lo que se busca convencer apelando una y otra vez a la fe ciega en que la tecnología puede superar cualquier límite de este planeta, que sin embargo es un sistema cerrado, y obviando además que su población se multiplica sin pausa.

Del colonialismo al cambio climático por la vía del desarrollo económico

Ya en las primeras fases de la explotación colonial de los recursos naturales era evidente que estos son finitos: con el guano acumulado durante siglos se consiguió sostener la intensificación agrícola en Europa solo durante unas pocas décadas, por poner un ejemplo,¹ o recordemos la «extinción comercial» de las ballenas como fuente de aceite lampante, o la erradicación de enormes manadas de bisontes con la intención genocida declarada de privar de su fuente de subsistencia a las tribus nativas de América del Norte,² mientras que las innovaciones en el curtido en Inglaterra y Alemania permitieron que en Europa se usasen millones de pieles para fabricar calzado y cintas transportadoras para la plantas industriales.³

La extinción del dodo es el heraldo del cambio climático y, sin embargo, la humanidad no abandona ese consenso casi absoluto en la creencia de que el desarrollo más la tecnología conseguirán finalmente alcanzar ese escurridizo objetivo de que *todos* los humanos podrán consumir lo que quieran sin más consideración.

Pues a ese punto hemos llegado: no solo ha desaparecido el dodo, sino que hemos puesto a la Tierra al borde de la sexta «gran extinción» en esta nueva era, el antropoceno, mientras que el cambio climático provoca devastación en todo el planeta por culpa de las tormentas, las inundaciones, las sequías, las olas de calor, los incendios, las avalanchas, el vórtice polar y la desaparición del hielo en los casquetes polares.

No tardará en llegar el momento en que millones de personas, sobre todo en el Sur Global, en países que habrán quedado prácticamente inhabitables por culpa del cambio climático⁴, se verán obligados a desplazarse y migrar a ciudades superpobladas, o a campos de refugiados con abastecimiento

1 Giaimo (2015); véase Galeano (1973).

2 Taylor (2007).

3 Phippen (2016).

4 Markham (2019).

insuficiente, o incluso a morir, en cifras que alcanzarán los cientos de miles, mientras que a los que viven en el Norte Global se les pide que sean «resilientes» para superar los problemas causados por el cambio climático. Y muchos de ellos terminarán, también, sin nada, desplazados y morirán.⁵ Las distorsiones causadas por el cambio climático sirven para acelerar el avance de la resistencia a los antibióticos, lo que hará que se extiendan enfermedades infecciosas puesto que tendremos menos medios para combatir las. Y esto no ha hecho más que empezar

Los pueblos indígenas no solo han sufrido este nivel de devastación a escala local durante siglos a un ritmo que no decrece en la actualidad, sino que, por el contrario, la globalización de la economía y la entrada de nuevas potencias económicas en los mercados globales la ha acelerado y amenaza con completar la destrucción que comenzó hace siglos con la colonización europea.

Las «doctrinas del expolio», como fue la denominada doctrina del descubrimiento (un concepto que data de los tiempos de Colón y según el cual las potencias coloniales reclamaron para sí las tierras pobladas por pueblos indígenas, es decir, no cristianos)⁶ eran notorias por su patente racismo. Pero, en la actualidad, las modernas doctrinas del expolio se centran en el desarrollo económico y no son menos efectivas a la hora de expoliar a los pueblos indígenas de las tierras en las que siempre han habitado, destruyendo su cultura y su autonomía. ¿Cuál es la base común en el gobierno de estas naciones e imperios, profundamente diferentes entre sí, que le sigue permitiendo justificar la perpetuación del expolio y la destrucción?

La Agenda 2030: ¿cómo conseguir que sea un nuevo paradigma de desarrollo?

Romper con el pasado y declarar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) rigen para *todos* los países supondría una atisbo de comprensión de que

el «desarrollo» es otra cosa que replicar el patrón social, económico, político y cultural de los países del Norte Global. Parece que empieza a reconocerse, y puede que incluso a nivel del Foro Económico Mundial, que es peligroso y fomenta la inestabilidad redoblar la acumulación de poder y riqueza en manos de los más ricos, alimentada por un lado por la jauría de la clase media que persigue la liebre que es la promesa de consumo desenfrenado, y por el otro por los trabajadores pobres que simplemente intentan llegar a fin de mes, o al fin de la semana, o incluso al fin del día sin caer en las privaciones.

En la Agenda 2030 se reconoce, al menos en teoría, que los países del norte *no* son países desarrollados, y no lo serán hasta que erradiquen el hambre y la pobreza en todas sus dimensiones, reduzcan la desigualdad entre pobres y ricos, ofrezcan a todos sus ciudadanos una educación con una orientación cultural adecuada y con conciencia global, así como acceso universal a la atención sanitaria, asuman que han contribuido al cambio climático y emprendan con firmeza los cambios necesarios en sus modelos de producción y consumo que ayuden a moderar los efectos en el planeta de la actividad humana.

¿Cómo pueden derivarse de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cambios positivos y duraderos a nivel doméstico o de una comunidad? Porque esa es la realidad, ahí es donde las personas experimentan de forma individual y colectiva, bien la prosperidad, bien la privación.

La gobernanza ha de crear oportunidades y margen de elección

Los ODS se caracterizan por la voluntad de «que nadie se quede atrás». Y sin embargo, se ha dejado atrás a los pueblos indígenas, que se han visto arrinconados sistemáticamente por sistemas económicos y políticos que devalúan sus aportaciones y que les despojan de aquello que precisamente les hace fuertes: su relación con su tierra o su territorio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió en 2015 que los pueblos Kaliña y Lokono de Surinam tenían derecho a compensación y afirmó que los pueblos indígenas son pueblos de

⁵ Bendell (2018).

⁶ Véase <https://www.un.org/press/en/2012/hr5088.doc.htm>.

una etnia específica con la particularidad de que la característica que más les define en esencia es la de desarrollar su vida *en un territorio concreto*.⁷

Sobre esta base y entrando en materia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que el concepto de «supervivencia» ha de ser interpretado como la capacidad de los pueblos indígenas para

«preservar, proteger y garantizar la relación especial que mantienen con su territorio», de modo que «puedan seguir practicando su modo de vida tradicional y que se respeten, garanticen y protejan su identidad cultural específica, su estructura social, su sistema económico y sus costumbres, creencias y tradiciones»...⁸

Así, parece que en la Agenda 2030 no queda recogido de forma explícita el derecho de los pueblos indígenas a su supervivencia como etnias específicas, puesto que no se encuentra en ella referencia directa al vínculo indisoluble que los une a los territorios en que viven.

La relación de los pueblos indígenas con sus tierras y con las sociedades de los Estados nación en los que aquellas se encuentran es compleja y no se puede banalizar reduciéndolas a una simple alternativa bipolar. Hay muchos matices en esa relación entre los pueblos indígenas y la sociedad en general, que van desde un extremo del espectro, el del aislamiento voluntario, al otro, con una integración total de sus individuos, que, sin perder conciencia de cuales son su identidad indígena y sus raíces culturales, viven a todos los efectos como ciudadanos de la sociedad en que se han integrado. La cuestión es *si se debería poder elegir en que punto de este espectro se quiere estar, individual o colectivamente*. El expolio de las tierras elimina casi todo el espectro de opciones y lo

reduce casi siempre a un exilio no voluntario en una sociedad que, a menudo, les es hostil, tanto a nivel social como político y económico.

En la gestión de las cuestiones vinculadas con las tierras de los pueblos indígenas y sus recursos confluyen algunos de los aspectos más complicados de la gobernanza. Hay muchos factores que afectan a los territorios en los que viven los pueblos indígenas: el país necesita inversiones, el Gobierno, ingresos; existe presión por parte de los Gobiernos extranjeros, de las instituciones financieras internacionales y de las corporaciones internacionales; hay quien busca tierra para garantizarse la subsistencia, mientras que los carteles de la droga buscan tierras y refugio. Todo ello hace que la supervivencia de los pueblos indígenas en sus territorios se convierta en una piedra de toque para la integridad de la gobernanza.

Pobreza, expolio y subsistencia

En los pueblos indígenas la pobreza se centra en aquellos que han sido expoliados, que ya no pueden vivir en sus tierras por causa del desarrollo o por asentamientos provenientes de fuera, y cuyas familias y estructuras sociales han sido deshechas por la fuerza.

Con frecuencia se ha indicado que no es apropiado calibrar la pobreza en términos exclusivamente financieros, pues implica que son comparables las circunstancias en que vive todo el mundo. Contemplar el bienestar económico únicamente en función de la capacidad de realizar transacciones financieras para el consumo de los bienes o servicios disponibles excluye cualquier actividad de subsistencia que se realice a nivel de comunidad, con lo que se pierden algunos de los factores más determinantes del bienestar.

Según esto, se podría argumentar que hay un lado positivo, pues parte de quienes según las estadísticas parecen vivir en la más extrema pobreza por su situación financiera en realidad viven con cierto grado de independencia, creatividad, salud y bienestar. Pero al mismo tiempo hay que constatar que aquellos factores que son determinantes para el bienestar de esas personas, la existencia de las comunidades que

7 Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Caso: Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf), pág. 87.

8 Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>, p. 87.

los albergan y la capacidad de realizar las actividades que los sustentan, pueden quedar destruidas de la noche a la mañana a manos de la acción tanto del sector público como del privado sin dejar ni rastro en indicadores cuantificables. De hecho, al verse obligados a mudarse a las ciudades y buscar allí un empleo, y si tienen la fortuna de encontrar uno, podría quedar reflejado que su bienestar hubiese aumentado, cuando lo cierto es precisamente, y de forma patente, lo contrario.

Actividades de subsistencia como el trueque, compartir recursos, el cultivo y la recolección de alimento, o bien la caza y la pesca para el consumo personal, de la familia y de la comunidad en que se vive son parte de un modelo de vida presente en la mayor parte de las comunidades rurales de *todo* el mundo, incluyendo los países industrializados. Es este tipo de actividades, y no la ideología o la identidad nacional, son las que estrechan los lazos entre las personas hasta formar una comunidad y construir una identidad compartida.

Estos modelos de vida están vinculados intrínsecamente a las tradiciones, el desarrollo y los valores indígenas, y caracterizan la propiedad y gestión compartidas de tierras y recursos que practican los pueblos indígenas.

¿Qué es lo que hace que la gobernanza funcione en la práctica?

Para poner en práctica, si es que se toma en serio, el compromiso recogido en la Agenda 2030 de empoderar a los marginalizados, es necesario que haya un cambio fundamental en los Gobiernos. Cuando quienes ejerzan tareas de gobierno, por haber sido elegidos o por haber sido nombrados, tomen acciones y decisiones en función del poder mayor o menor que detentan los diferentes grupos de interés y de participación, aquellos a los que la Agenda identifica como «vulnerables» saldrán perdiendo *sin remedio* frente al interés de los más poderosos. ¿Y no es acaso precisamente esto lo contrario de la divisa «que nadie se quede atrás»?

Si se quiere cumplir con la promesa de esforzarse por «llegar primero a los más rezagados»,⁹ la gobernanza debe cambiar su *modus operandi* actual: para empoderar a los grupos vulnerables hay que compensar su poco peso en el reparto de fuerzas y defender expresamente sus intereses, siendo consciente de que ellos no lo pueden hacer con su potencial económico, social y político. Esto podría hacerse con la aplicación universal de modelos de consentimiento previo libre e informado ante a proyectos de desarrollo e inversión.

Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas hay que tener en cuenta un contexto histórico en el que, como indica Victoria Tauli-Corpuz, relatora especial de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas, «se han dado conflictos graves por causa de proyectos que se realizaron sin haber realizado consultas de buena fe o sin haber solicitado previamente el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas afectados».¹⁰ Al abordar en 2018 las complejas cuestiones relacionadas con el proceso de consentimiento libre, previo e informado, la relatora especial constataba las «profundas divergencias entre las partes involucradas, especialmente entre los Estados y los pueblos indígenas, al respecto de la naturaleza y la esencia de los derechos de consulta y consentimiento y de las vías para aplicarlos de forma efectiva». Sus recomendaciones hacen referencia directa a la gobernanza al decir: «...debería haber un diálogo entre los pueblos indígenas y las instancias del Estado acerca de cual es la naturaleza y el contenido de las normas internacionales de aplicación, teniendo en cuenta al mismo tiempo la opinión de los pueblos indígenas sobre cómo ponerlas en práctica». A continuación, subraya las preocupaciones de fondo de los pueblos indígenas por «la necesidad de reforzar el respeto y la protección de su cultura, de sus prioridades de desarrollo, y de su derecho a la tierra, a sus territorios y sus recursos naturales».¹¹

9 ONU (2015), apdo. 4.

10 Tauli-Corpuz (2018a), apdo. 12.

11 *Ibid.*, para. 13.

Los pueblos indígenas en el punto de mira del desarrollo

La discriminación y la persecución de los pueblos indígenas ha tenido siempre el fin último del expolio de sus tierras. La supervivencia de los pueblos indígenas como etnias con una cultura e identidad intactas tiene su base en sus tierras y en su ecosistema, que, de forma conjunta, forman su cosmovisión ideológica y espiritual y son el substrato de su supervivencia económica, cultural, social, espiritual y física como etnias únicas.

En su informe al Consejo de los Derechos Humanos de la ONU, la relatora especial para los derechos de los pueblos indígenas ilustró en 2018 la forma en que los proyectos de desarrollo a gran escala, entre los que se encuentran los hidroeléctricos, los de extracción minera y los de explotación forestal, han hecho que aumente la violencia contra los pueblos indígenas. Como indica la relatora:

Los proyectos de desarrollo a gran escala son factores importantísimos que fomentan el aumento de los ataques a los pueblos indígenas y su criminalización. Hay que parar esos proyectos que a menudo se realizan sin un proceso de consultas genuino ni actuaciones para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas afectados.¹²

Subraya además que es necesario reconocer los derechos a la propiedad colectiva de la tierra de los pueblos indígenas, razón de los ataques y la criminalización,

mediante procedimientos expeditivos, accesibles y efectivos para la adjudicación de los títulos de propiedad, la revisión de la legislación sobre expropiaciones, el establecimiento de mecanismos adecuados para la resolución de litigios, una protección efectiva contra la usurpación que incluya sistemas de alerta temprana y de vigilancia sobre el terreno, y la prohibición de desahucios forzosos.¹³

¿Es la tierra un organismo vivo o simplemente un almacén de recursos naturales para quien quiera llevárselos?

El modo de vida indígena de la época anterior a la colonización se basaba en una relación continuada, es decir, sostenible, con el conjunto de su entorno que consistía en el uso y el cuidado de las tierras en que vivían. Ese conjunto, no solo el elemento humano, forma la esencia de la cultura de los pueblos que pertenecen a ese territorio, en que hay que contar, de forma inherente, todas sus plantas, sus animales, sus ciclos del agua y del nitrógeno, sus dinámicas estacionales y ciclos solares, los hongos, los insectos, las características del paisaje, los minerales, los suelos, el microbioma y el substrato geológico. Los elementos de ese conjunto son indivisibles. Se puede considerar que entre todos forman un *organismo*, y que las personas son un elemento esencial del mismo.

En contraste, el uso de la tierra según lo que se entiende usualmente como «desarrollo» o «actividad económica» tiende a centrarse en un recurso individual o en el uso de la misma. Esa actuación, que solo contempla de forma exclusiva el uso, la extracción o la apropiación, supone una intervención en el conjunto del tejido vital de ese territorio, y a menudo lo hace empobreciendo gravemente su diversidad y su vitalidad, de forma, a veces, permanente.

Por desgracia, es difícil distinguir en la Agenda 2030, ni si quiera como un bosquejo, ese reconocimiento del entorno natural como un todo integrado e indivisible en vez de una despensa llena de provisiones listas para quien se las quiera llevar. No queda claro si se ha comprendido y *si se acepta* que la supervivencia y la identidad de los pueblos indígenas dependen de que los territorios en que vivieron su antepasados sigan intactos y que puedan seguir viviendo en ellos, a pesar de que la meta 15.9 del ODS 15 sobre el uso sostenible de los ecosistemas terrestres abre la puerta a un cambio en la concepción de la naturaleza: «De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales».

12 Tauli-Corpus (2018b), aptdo. 90.

13 *Ibid.*, apdo. 91. Véase también Tauli-Corpus (2019).

La gobernanza importa: las personas y los pueblos en la balanza

Como ciudadanos de un estado nación, los pueblos indígenas tienen derecho a los servicios sociales que el Gobierno tiene que ofrecer de forma equitativa a todos los residentes. Y sin embargo, una y otra vez, el proceso de «consulta» sobre proyectos de desarrollo a gran escala en territorios indígenas termina por proponer un cambalache de esos servicios sociales a los que en realidad tienen derecho por su «consentimiento» a un proyecto de desarrollo que desplaza a las personas de sus tierras.¹⁴

Si se contempla a los pueblos indígenas solo desde la perspectiva de su precariedad económica, la discriminación y exclusión social que sufren, sin tener en cuenta el factor importantísimo del territorio, se abre la puerta a considerar el expolio completo de los territorios indígenas que quedan mientras que simplemente se ofrece a las personas afectadas subsistir en lo más bajo de las pirámide social y económica de la nación.

Para los pueblos indígenas está todo en juego: nada menos que su supervivencia como etnia particular, su identidad y sus medios de subsistencia, así como las de sus mayores y de su prole. Independientemente de que se les ofrezca posibilidad de recurso, compensación o acceso a servicios, si pierden el control de sus territorios, estos, como demuestra la historia, serán explotados sin pausa y quedarán destruidos.

Y si acaso intentan resistirse al expolio y a la destrucción de su territorio en base a los *derechos que les asisten* según la ley, se les presenta como «antidesarrollo», «antisistema», «traidores», «terroristas» o «criminales», como señala la organización irlandesa defensora de los derechos humanos Frontline Defenders.¹⁵ La personas se ven sometidas a amenazas, a palizas y a la represión por parte tanto del Estado como de grupos privados, sin

poder recurrir a ningún tipo de protección, y mucho menos a la tutela judicial. Con la criminalización de los líderes indígenas, que a menudo desembocan en largas penas de cárcel, se busca intimidar y silenciar a los disidentes y a la oposición.

A lo largo de la historia, los pueblos indígenas han pagado más de lo que justamente les correspondía por el «desarrollo», y lo han hecho, en los cuatro puntos cardinales del planeta, con la vida de millones de personas y con la tierra que se quedaron otros y que cambiaron irremediablemente o destruyeron. No se les puede obligar a seguir pagando por un modelo de desarrollo económico nacional e internacional en el que los ricos se quedan con la parte del león mientras que los pobres compiten por quedarse con las sobras.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como guía para la gobernanza

Gobernanza significa atender a personas, grupos y entidades independientes que actúan en el espacio común nacional y afectan a otros y se ven afectados por ellos. Significa igualmente tener el criterio, el conocimiento y la capacidad de previsión para establecer una dirección que atienda las necesidades y derechos de cada uno de los diferentes sectores y tome decisiones siguiendo principios y valores y, en la medida posible, en base a una concepción común de lo que es repartir beneficios y cargas entre los diferentes sectores de la sociedad.

Los procesos a través de los que la sociedad y los Gobiernos tratan a los pueblos indígenas, sin embargo, no son para nada aptos. A pesar de que la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP por sus siglas en inglés) establece una serie de principios y un marco para una gobernanza digna de los intereses de los pueblos indígenas, estos no se respetan y sigue sin pausa el proceso de expolio, acompañado de cientos de enfrentamientos violentos por el territorio indígena en todo el mundo.

¿Conseguirán la comunidad internacional y la Agenda 2030 involucrar a los diferentes grupos y personas, especialmente a nivel local y nacional,

¹⁴ Yriart (2016), págs. 30-31.

¹⁵ <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2018>, pág.6.

en procesos de reducción de la tensión y desactivar situaciones potencialmente explosivas y tendentes a desembocar en conflictos que continúen el proceso de expolio de la tierra de los pueblos indígenas?

Los pueblos indígenas en la ONU

La UNDRIP constituye la base para la interpretación y la elaboración de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Tal como describe la secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas:

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas constituye el marco mínimo de normas para la supervivencia, la dignidad, el bienestar y los derechos de los pueblos indígenas del mundo, así como una guía para la incorporación de sus derechos y sus prioridades en el paradigma del desarrollo.¹⁶

Un elemento central en cómo articula la UNDRIP los derechos humanos de los pueblos indígenas es el derecho a conceder o *negar* su consentimiento previo, libre e informado. El artículo 32.2 de la UNDRIP establece que:

Los estados deberán cooperar en buena fe con los pueblos indígenas afectados por la vía de sus propias instituciones de representación para obtener su consentimiento libre e informado antes de que se apruebe cualquier proyecto que afecte a sus tierras o a su territorio y sus recursos, particularmente cuanto tenga que ver con el desarrollo, el uso o la explotación de recursos minerales, hídricos o de cualquier otro tipo.

En líneas generales, la Agenda 2030 no tiene una postura clara al respecto de las aspiraciones de los pueblos indígenas. Falta en ella un equilibrio entre no discriminación y autodeterminación, una constante en todo el trabajo de la ONU sobre pueblos indígenas, y que queda claramente reflejada en las aportaciones del grupo principal constituido por los pueblos indígenas.¹⁷ Por ejemplo, mientras que

prácticamente en todos los objetivos hablan sin ambigüedad de la igualdad en acceso, oportunidades y trato, en la Agenda 2030 están ausentes muchas de las normas básicas de los pueblos indígenas, incluidos el derecho de autodeterminación y los derechos colectivos.¹⁸ Además, algunas de las metas y los indicadores apuntan a una perspectiva alarmante de aceleración del acaparamiento de tierras en nombre del desarrollo sostenible. Un ejemplo es el indicador 9.1.1 del ODS 9 en el apartado de infraestructura e industrialización sobre la «proporción de la población rural que vive a menos de 2 Km de distancia de una carretera transitable todo el año». En el caso de muchas comunidades remotas, una carretera puede ser sinónimo de usurpación de la tierra, degradación medioambiental y desplazamiento forzado¹⁹, si bien puede también significar una necesaria vía de acceso para el beneficio de las comunidades. Excepto en el caso de aislamiento voluntario, los mecanismos propios de gobernanza de los pueblos indígenas y los de las administraciones nacionales y locales han de trabajar de forma concertada para evitar los riesgos y garantizar que una carretera traiga los beneficios que se le suponen.

No es no, y sí significa cómo

Si bien el análisis en detalle del trasfondo del derecho a conceder o no el consentimiento propio se sale del marco de este texto, sí que recoge con amplitud los de gobernanza, desarrollo sostenible y supervivencia de los pueblos indígenas en sus territorios.

Un informe reciente del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) declara en su mismo principio que el CLPI

es una norma sobre derechos humanos con raíces en los derechos fundamentales de autodeterminación y de no estar sometido a discriminación racial, que garantizan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional

16 ONU doc. E/C.19/2018/2, apdo. 2.

17 <https://www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/>

18 Gilbert and Lennox (2019).

19 Laurence (2012).

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.²⁰

Sin embargo, a pesar de la solidez aparente de esta base, el informe no es capaz de especificar con claridad circunstancias en función de las cuales la falta de consentimiento impediría de forma necesaria e inmediata la ejecución de la propuesta de un proyecto. A pesar de que se indique que es el Estado el que tiene la prueba de la carga a la hora de demostrar la necesidad de dejar sin efecto la negativa de los pueblos indígenas a dar su consentimiento (apdo. 39), es muy preocupante el hecho de que el informe vea posible una vía legal para que Estado pueda eludir el derecho de negar el consentimiento a proyectos a gran escala en territorios indígenas, especialmente con los precedentes disponibles de la actuación de los Estados con respecto a los territorios indígenas.

Recientemente, en una reunión de un grupo de expertos del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas,²¹ al tiempo que resalta el incremento en la violencia contra los pueblos indígenas y en el expolio de sus recursos, subraya que las cuestiones de la paz y la seguridad, la soberanía alimentaria y la mejora de los acuerdos de comercio e inversión presentes y futuros son prioridades para los pueblos indígenas y hace hincapié en la importancia de que se les implique en la revisión de la Agenda 2030 y en el proceso de su aplicación. El Foro Permanente recomendó asimismo que se desarrollase un juego de indicadores básicos para pueblos indígenas en el margo global de indicadores, y en particular que se incorporase un indicador en los objetivos 1 y 2 que diese cuenta del reconocimiento jurídico del derecho a la tierra de los pueblos indígenas.²²

Allí donde haya desarrollo sostenible, déjalo estar

Si se considerase que un territorio indígena estuviese ya «desarrollado» sosteniblemente según

los principios y la visión de la Agenda 2030 y se retirase del panorama del «desarrollo sostenible» para cualquier actividad adicional que los pueblos indígenas considerasen perjudicial para él, ¿qué efecto tendría en los esfuerzos para conseguir los objetivos de la Agenda 2030?

El ODS 12, «garantizar modelos de producción y consumo sostenibles», supone que los recursos del planeta se usen de la forma más eficiente posible, lo que se refleja en el énfasis por la reducción de los residuos en sus metas e indicadores. Pero ocuparse de los residuos es un objetivo fácil, pues pocos hay que defiendan con energía que sea necesario mantener un flujo nutrido de residuos para obtener calidad de vida o que sea un derecho.

Dejarlo estar significa no consumir el recurso en cuestión. Con los mecanismos de gobernanza y las relaciones de fuerza actuales, establecer como objetivo que se reduzca el consumo total supondría que los países poderosos exprimirían aún más a los que lo son menos con el pretexto de conseguir tal objetivo, así como lo harían las personas más poderosas en la sociedad, asegurándose de que se atiende a sus intereses antes de los de los sectores más pobres de la misma. Por lo tanto, es necesario dar prioridad a que la reducción del consumo *empiece* por aquellos que más consumen.

En vista de que los efectos de la actividad humana a nivel local impone duras limitaciones al uso de la tierra y los recursos naturales (y en particular para los pueblos indígenas), y de que a nivel global amenazan la capacidad del planeta para mantener la vida tal y como la conocemos, es de importancia capital que se sustituyan los modelos de consumo actuales por otros que permitan un acceso más equitativo a los productos si queremos cumplir con el compromiso primordial de la Agenda 2030, que es acabar con todas las formas de pobreza en todo el mundo.

Pero ya aquí empieza a flaquear la determinación de la Agenda 2030. Si bien la reducción del consumo de recursos naturales va implícita en alguno de sus objetivos y de sus metas, en su mayor parte se considera que el aumento de la producción es la

20 ONU doc. A/HRC/39/62, apdo. 3.

21 ONU doc. E/C.19/2018/7.

22 ONU doc. E/C.19/2018/2, apdo. 9.

solución para conseguir un consumo equitativo. Por otro lado, el objetivo de reducir el consumo, y que empiecen a hacerlo aquellos que más consumen, no figura en la Agenda 2030, y mucho menos al nivel del objetivo de reducir la pobreza, empezando por los más rezagados.

Si con la parte de la riqueza generada por la actividad económica que queda disponible para uso público después de que los ricos se hayan quedado su parte no se puede siquiera erradicar la pobreza extrema, es necesario plantearse la cuestión de su *distribución*. Es el ODS 10 el que toca de forma más directa la redistribución, pues apela a los Estados a «reducir la desigualdad en los países y entre ellos». Teniendo en cuenta que los Gobiernos del planeta adoptaron unánimemente el ODS 10, habría razón para esperar que podría terminar la fase actual de desigualdad rampante en los países y entre ellos. Pero las metas de este objetivo enfrentan con mucha cautela las políticas, los subsidios y las medidas que han generado los alarmantes niveles de desigualdad actuales.²³

Si el sistema económico bajo el cual funcionan los Gobiernos consigue dar prioridad a los dividendos de los accionistas frente a las necesidades sociales, medioambientales o en materia de derechos humanos, queda entonces menos margen para que los Gobiernos, aún si quisieran, redirigiesen sus políticas para mejorar el bienestar de los más pobres, por no hablar de actuar con determinación para acabar con la destrucción del medioambiente y reducir el daño causado por el cambio climático.

Hay una salida. Para reorientar los incentivos y las expectativas culturales relativos al consumo, la producción y la distribución, necesitamos definir «progreso» por una vía diferente que no sea la de los indicadores económicos tradicionales. La Agenda 2030 empieza a plantear conceptos y a medir el progreso de una forma integral, pero sigue dependiendo en esencia en los indicadores macroeconómicos de siempre, lo mismo que las

instituciones financieras internacionales y los propios Gobiernos.

Lo ideal sería que la comunidad internacional pudiera orientarse hacia una definición de desarrollo sostenible que se basase en el equilibrio óptimo entre la mayor eficiencia posible en el uso de los recursos naturales y el más amplio bienestar de la humanidad, en vez de hacerlo entre el mayor consumo y producción posible dentro de un nivel de destrucción «aceptable».

Consideraciones finales: el coste real de una gobernanza comprometida

Si el patrimonio de los más ricos de este planeta y la de las instituciones mediante las cuales lo consiguen son inalcanzables a menos que se canalicen en forma de filantropía y controlada por el donante, y si, yendo al grano, las normas y las políticas que dieron pie a la metástasis actual de riqueza entre los más ricos apenas se mencionan en la Agenda 2030, entonces solo es posible recurrir al crecimiento, y a nada más, para financiar la transformación que se necesita de forma desesperada. Y esto es un desastre sin paliativos para los pueblos indígenas y sus territorios, así como para cualquier esperanza de atenuar las consecuencias más devastadoras del cambio climático.

Se desea ardientemente que el crecimiento no implique necesariamente perjuicio para el medioambiente (meta 8.4), pero se da en casos de escala tan reducida que apenas hace mella en la destrucción en curso del planeta y sus habitantes. Incluso si fuese posible ampliar la envergadura de estos ejemplos, ese desacople entre crecimiento y destrucción se daría en un horizonte tan lejano que podría incluso ser una peligrosa distracción, e irrelevante, en vista de la catástrofe que se avecina por las distorsiones en el clima.

Con los cambios que esta distorsión climática impondrá a nuestra base de subsistencia, los plazos no los pone la política, sino la naturaleza, que no atiende a las líneas rojas políticas de las personas ni a necesidades virtuales percibidas. El tiempo avanza inexorablemente y la naturaleza sigue su curso, y

²³ Véase Donald (2016), CESR (2016), Fukuda-Parr y Smaavik Hegstad (2018).

ahora millones de personas corrientes empiezan a experimentar, a través de las tormentas, las sequías, los incendios y las inundaciones, qué significa en realidad el cambio climático.

Y por más que sea evidente, esto no ha hecho que cambie el cálculo político en la gobernanza. Mucha gente cree firmemente que no hay posibilidad ninguna de adoptar de manera sistemática y decidida medias amplias que puedan atenuar el desastre que se cierne sobre nosotros en forma de cambio climático, y que lo único que resta es pedir a los ricos que se den cuenta de que pueden ganar aún más dinero si invierten en modelos de actividad económica menos destructivos. En otras palabras, se espera que creamos que los beneficios del reparto actual de la riqueza son mayores que su coste, y que tenemos que seguir incentivándoles con mantener su parte desproporcionada actual de la riqueza global para que sigan ayudando a nuestra supervivencia económica. «Si se ponen impuestos a la fortuna de la gente, se generará menos ahorro, menos inversión y menos riqueza. Quien tiene capital y sabe qué hacer con él se pondrá, básicamente, en huelga».²⁴

La única conclusión posible es que están tomando al mundo como rehén y que, bajo una suerte de síndrome de Estocolmo, buena parte de su población, que no es acaudalada, cree que sería contraproducente crear una distribución diferente de riqueza y de renta, empezando *en primer lugar* por los más ricos. O tal vez es el darse cuenta de que nuestra dependencia, inexorable y cada vez más profunda, de la producción en masa nos hace sentir impotentes y temerosos de no ser capaces de sobrevivir a un cambio.

Que se mantenga la acumulación de fortunas personales en manos de unos pocos individuos ricos o que se aborden las necesidades de más urgencia para la humanidad y el planeta²⁵: decidir cuál de estas dos alternativas tiene prioridad es una cuestión de

gobernanza apremiante. Las decisiones políticas y económicas de las últimas décadas ha permitido que aumentase la desigualdad a los niveles más altos de toda la historia. Los Gobiernos, voluntariamente o no, se han ido convirtiéndose paulatinamente en siervos que facilitan las operaciones del sector privado y no han evitado que se consolidase la creciente acumulación de poder en pocas manos que ahora nos tiene contra las cuerdas.

Así que tal vez es básicamente un problema de gobernanza. Tal vez sea que los hilos del poder están tan firmemente sujetos, y además entrelazados con los de las fortunas personales y el estatus de quienes toman las decisiones, que de hecho hemos asistido a una «revolución camuflada» y los ciudadanos han perdido el espacio para un gobierno del pueblo para el pueblo. Además, al externalizar al sector privado funciones fundamentales del Gobierno (educación, sistema penitenciario, servicios secretos, evaluación e investigación en materia de salud pública y medioambiente, obras públicas, agua potable, alcantarillado, etc.), este pierde la capacitación y la capacidad de actuar y se convierte ya no solo en siervo del sector privado por su filosofía y su funcionamiento, sino que además queda totalmente dependiente de este y degenera en una agencia de contratación pública. Sustituye la fiscalización por complicados papeleos y deja de ejecutar su función de gobierno.

Pero no solo es el Gobierno quien ve cuestionada su credibilidad, pues se también se pone en duda la credibilidad de otros actores esenciales: la ciencia, la medicina, los principales medios de comunicación, el sistema judicial y las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado. Si se tiene la impresión de que en tribunales, empresas y organismos reguladores los científicos se venden al mejor postor, si los medios de comunicación se limitan a halagar a su base de seguidores, si se puede constatar que hay un patrón en las recetas de los médicos que coincide con el del dinero que reciben de las empresas farmacéuticas, todas estas instituciones sociales se desestabilizan, dejan de funcionar de forma concertada en base a la confianza mutua y dejan de ser un fundamento estable y creíble para la sociedad.

24 «Wealth Tax: Sen. Warren's Latest Bad Idea Will Slow Growth and Kill Jobs», artículo editorial, *Investor's Business Daily*, 25 de enero de 2019 (www.investors.com/politics/editorials/wealth-tax-sen-warren-envy/).

25 Donald and Martens (2018).

Y la credibilidad es un valor que, una vez perdido, es muy difícil recuperar. Cambiar la relación de fuerza en la vida política es, como poco, complicado, pero el poder siempre fluctúa en función de cierto grado de impredecibilidad, un territorio en el que definitivamente nos hemos adentrado en el momento actual. Esa impredecibilidad puede expresarse en la elección de líderes populistas que no necesariamente quieren comprometerse a mantener el *statu quo* en todas sus facetas, que están más que dispuestos a justificar el cambio caótico, la destrucción y la crueldad, y que tienen inclinación al riesgo, por no cargar más las palabras. (La crueldad también estaba presente con el *statu quo*, desde luego, pero no se consideraba civilizado regocijarse en ella. Se la ocultaba si era posible, no se la publicitaba como un logro y no se usaba para galvanizar la respuesta del público en determinado sentido.)

¿Puede aprovecharse para bien esa impredecibilidad actual? ¿Cuál es el futuro del Estado nación y del sector público? ¿Puede subsanarse, de forma considerada y ordenada, la degradación del sector público y de la gobernanza? ¿En qué términos sería siquiera deseable en este momento? ¿O puede pasar que la reafirmación de la gobernanza nacional (o algo completamente diferente) estalle con sacudidas políticas destructivas y catastróficas que se sumen a la desestabilización desastrosa de la base social y económica de la vida humana en la tierra que causarán los estragos del cambio climático?

El estado de derecho, con todo el espectro de derechos humanos que es su fundamento inmutable, se encuentra en entredicho con una gobernanza como la que rige hoy en día. Con más frecuencia de lo deseable, el Gobierno actúa como un mercader de poder y usa para ello los recursos naturales como moneda de cambio. La práctica del Gobierno y del comercio tal y como la conocemos hoy se basa en convertir en productos todos los componentes del planeta, incluidos sus animales y plantas, y a las personas en consumidores y mano de obra. Todavía queda por determinar si la Agenda 2030 puede contribuir a desplazar el centro de gravedad hacia un paradigma de gobierno que lo tenga como entidad central responsable de facilitar la consecución de consensos sociales y fomentar la custodia conjunta de nuestro planeta.

Bibliografía

Bendell, Jem (2018): Deep Adaptation: A Map for Navigating Climate Tragedy. Institute of Leadership and Sustainability (IFLAS), Universidad de Cumbria (Documento ad-hoc n.º 2, julio de 2018). www.lifeworth.com/deepadaptation.pdf

CESR (2016): From Disparity to Dignity. Nueva York. www.cesr.org/sites/default/files/disparity_to_dignity_SDG10.pdf

Donald, Kate (2016): Will inequality get left behind in the 2030 Agenda? En: Spotlight on Sustainable Development 2016. Nueva York. www.2030spotlight.org/en/book/605/chapter/ii10-will-inequality-get-left-behind-2030-agenda

Donald, Kate/Martens, Jens (2018): La creciente concentración de la riqueza y el poder económico son un obstáculo para el desarrollo sostenible: ¿Qué hacer? En: SPOTLIGHT Enfoques sobre el desarrollo sostenible 2018: Explorando nuevas orientaciones políticas. Nueva York. https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/spot2018/esp/Spotlight_Innenteil_2018_ES_web_gesamt_klein.pdf

Fukuda-Parr, Sakiko/Smaavik Hegstad, Thea (2018): 'Leaving no one behind' as a site of contestation and reinterpretation. Nueva York: ONU (CDP, documento de antecedentes n.º 47). www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/post/CDP-bp-2018-47.pdf

Galeano, Eduardo (1971): Las venas abiertas de América Latina. México: Siglo XXI Editores

Gaiamo, Cara (2015): When the Western World Ran on Guano. En: Atlas Obscura, 14 de octubre de 2015. www.atlasobscura.com/articles/when-the-western-world-ran-on-guano

Gilbert, Jérémie/Lennox, Corinne (2019): Towards new development paradigms: the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as a tool to support self-determined development. En: The International Journal of Human Rights. <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1562921>

Helliwell, John F./Layard, Richard/Sachs, Jeffrey D. (2019): World Happiness Report 2019. Nueva York: Sustainable Development Solutions Network. <https://worldhappiness.report/>

Laurence, William (2012): As Roads Spread in Rainforests, The Environmental Toll Grows. En: Yale Environment 360, 19 de enero de 2012. https://e360.yale.edu/features/as_roads_spread_in_tropical_rain_forests_environmental_toll_grows

Markham, Lauren (2019): How climate change is pushing Central American migrants to the US. En: The Guardian, 6 de abril de 2019. www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/06/us-mexico-immigration-climate-change-migration?CMP=Share_iOSApp_Other

Phippen, J. Weston (2016): Kill Every Buffalo You Can! Every Buffalo Dead Is an Indian Gone. En: The Atlantic, 13 de mayo 2016. www.theatlantic.com/national/archive/2016/05/the-buffalo-killers/482349/

Tauli-Corpuz, Victoria (2019): Enhancing and Promoting Indigenous Peoples. Knowledge and Innovations for Climate Resilience and Sustainable Development. Discurso de apertura: Foro de los Pueblos Indígenas en el FIDA, 4.ª sesión mundial, 12-14 de febrero de 2019. Roma. <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/statements/276-ifad2019>

Tauli-Corpuz, Victoria (2018a): Los pueblos indígenas y el autogobierno. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas a la Asamblea General, 2018. Nueva York: ONU (ONU doc. A/73/176) <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/documents/annual-reports/256-report-ga2018>

Tauli-Corpuz, Victoria (2018b): Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de la ONU (A/HRC/39/17). www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.39.17.pdf

Taylor, M. Scott (2007): American Buffalo Wiped out to Serve European Market of the 1880s. Universidad de Calgary, 31 de julio de 2007. <https://works.bepress.com/taylor/96/>

ONU (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Nueva York (ONU doc. A/RES/70/1). <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Yriart, Monica (2016): Memorial de Amicus Curiae, «El Derecho de Decir No: el caso LT Moyobamba-Iquitos». Confederación de Nacionalidades Indígenas del Perú (CONAIP).

Marina Lent vicepresidente de la junta ejecutiva de Global Policy Forum.