

Charlotte SCHUMANN. *Framing Prior Consultation in Brazil. Ethnographic Perspectives on Limits of Participation and Multicultural Politics.* Bielefeld: Transcript-Verlag, 2018. 330 pp. ISBN: 9783837641752.

La implementación del derecho a la consulta previa es de gran importancia para los pueblos indígenas, las autoridades gubernamentales e, incluso, las empresas multinacionales en gran parte del mundo y, sobre todo, en América Latina. De acuerdo con instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cada vez que un gobierno va a tomar una medida administrativa o legislativa que pudiera afectar a los pueblos indígenas, se deberá celebrar una consulta de forma libre, previa, informada y culturalmente adecuada con dicha población con la finalidad de conseguir su consentimiento. Tanto en el plano simbólico, como en el administrativo, la consulta previa tiene la capacidad de transformar la relación entre los Estados y los pueblos indígenas, pues obliga a las autoridades a (por lo menos) tomar en cuenta la voluntad de estos últimos.

No obstante, el derecho a la consulta previa se ha convertido en un campo de debate e, incluso, fuente de conflicto, sobre todo en torno a su significado y sus alcances. Si bien no abundan estudios académicos sobre la temática, se ha visto una producción considerable a lo largo del último lustro, sobre todo los análisis sobre los estándares internacionales y los desarrollos normativos a nivel nacional desde una perspectiva jurídica, así como algunas crónicas de los procesos de consulta en la práctica, desde una perspectiva antropológica o politológica. Cabe destacar que se ha producido un mayor volumen de estudios sobre aquellos países con importantes desarrollos en la temática, sobre todo Colombia, Perú y Bolivia, aunque también existe una literatura emergente acerca de los casos de Guatemala y México.

En tal contexto, el volumen de Charlotte Schumann nos ofrece un análisis muy original. Primeramente, por su enfoque tanto jurídico como antropológico, pues el objetivo del estudio es analizar el (fracasado) intento de negociación para adoptar una norma sobre el derecho a la consulta previa en Brasil entre el 2012 y el 2014. En segundo lugar, por abordar un caso menos estudiado como es el de Brasil, que ha celebrado algunos procesos de consulta en los últimos años, pero donde actualmente existe una serie de graves amenazas estructurales de cara al disfrute de los derechos indígenas. En tercer lugar, el estudio cuenta con una gran riqueza empírica, al basarse en trabajo de campo de varios meses de duración, incluyendo observación participante, entrevistas a profundidad y revisión de los archivos de la OIT en Brasil.

El volumen se organiza de la siguiente manera: primero, se resumen las aproximaciones existentes al derecho a la consulta previa para después ofrecer un abordaje propio basado en el concepto de «discursos rivales» de Sally Engle Merry, el pluralismo legal, la judicialización de la política, y las antropologías del conocimiento. Después de relatar el proceso histórico para adoptar el OIT C169 en Brasil, siguen los capítulos empíricos, que buscan reconstruir el (fallido) proceso para adoptar una norma que regule el Convenio y de ahí el derecho a la consulta previa. Dichos capítulos exponen las perspectivas de

diversos actores, a saber: los representantes indígenas, las autoridades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales que participaron en el proceso y los observadores y especialistas. Los últimos dos capítulos ofrecen un resumen y discusión del caso.

El estudio ofrece tres hallazgos que pueden ser revisados en otros contextos. En primer lugar, las provisiones del Convenio 169 de la OIT son vagas y ambiguas, lo que dificulta los procesos de regulación a nivel nacional. Luego, la perspectiva multiculturalista, necesaria para la implementación de dicha norma, simplemente está ausente en la práctica. Y, tercero, resulta difícil encontrar un formato adecuado para fomentar el diálogo entre partes. Más específicamente, Schumann encuentra que, en Brasil, la consulta previa se conceptualiza de tres maneras: 1) como la manifestación del derecho a la libre determinación; 2) como cuestión de participación ciudadana en un Estado multiétnico; y 3) como obstáculo al crecimiento económico. Dichas conceptualizaciones encontradas dificultan el exitoso aterrizaje de la norma internacional a nivel local.

Por lo anterior, este libro es de obligada lectura para cualquier persona interesada en el estudio de los derechos indígenas en lo general y de sus derechos políticos en lo particular. Además de constituir un estudio de referencia sobre la consulta previa, nos ofrece una crónica de cómo el derecho internacional se topa con el nivel nacional, en un contexto de «interlegalidad», y nos muestra la interacción que se da entre los diversos actores involucrados en este tipo de procesos.

Claire WRIGHT
Universidad de Monterrey