

# Aportes



Número 22 / Setembro de 2020

Revista da Fundação para o Devido Processo

O direito à consulta prévia, livre e informada  
após 30 anos da adoção da

**Convenção 169 da OIT**

# Conteúdo

## 2 Editorial

### Um pouco de história

4 Felipe Gómez Isa

### Direito à CPLI e o SIDH

6 Antonia Urrejola e Elsy Curihuinca

8 Cristina Blanco

### CPLI, povos indígenas e tribais, Estados e empresas

11 Emily Greenspan

13 Juan Carlos Ruiz

14 Humberto Cantú

### Diversos olhares sobre um mesmo direito

16 César Gamboa

18 Felipe Agüero

20 Marco Mendoza

22 Mario Melo

23 Marjolaine Olwell

26 Naayeli Ramírez

28 Nathalia Sandoval

### E quando não se cumpre a CPLI?

#### Algumas iniciativas comunitárias de sucesso

30 Lucía Inés Xiloj Cuin

32 Liana Amin Lima e Carlos Marés

### Reflexões finais

34 Daniel Cerqueira

37 Publicações recentes



Direção Geral  
**Katya Salazar**

Responsável desta edição  
**Daniel Cerqueira**

Coordenação geral  
**Carlos Baquero**

Diagramação  
**Miki Fernández**

Capa: janela ao Vale Sagrado, Pisac, Peru.

Photo by Willian Justen de Vasconcellos on Unsplash

Direita: Iquitos, Peru. Photo by Debb Dowd on Unsplash





DPLf

## Editorial

> Desde que foi reconhecida pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de junho de 1989, a consulta prévia, livre e informada (CPLI) têm ocupado um lugar privilegiado na agenda política dos Estados, organismos internacionais e pronunciamentos dos operadores do direito, no mundo e particularmente na América Latina. Concebida como uma ferramenta de diálogo intercultural entre os povos e o Estado, o alcance do direito à CPLI foi se ampliando de forma constante através de pronunciamentos de altas cortes e organismos supranacionais de direitos humanos, sendo o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) fonte dos mais avançados e numerosos precedentes na matéria.

Há uma década, quando criamos o Programa de Direitos Humanos e Recursos Naturais da Due Process of Law Foundation (DPLF), colocamos como nosso objetivo principal fortalecer a incorporação dos parâmetros internacionais sobre a CPLI por parte dos Estados das Américas e promover novos padrões que reflitam os desafios da região. Em colaboração com nossos aliados, temos incentivado uma reflexão regional, produzindo análise e conhecimento com a finalidade de acompanhar as demandas de organizações indígenas e a sociedade civil, com quem compartilhamos iniciativas e estratégias. Em que pese as conquistas alcançadas, a implementação do direito à CPLI segue enfrentando uma série de desafios que vão além do estritamente jurídico e precisamos entendê-los para poder superar.

Por esse motivo e em ocasião do 31º aniversário da adoção da Convenção 169 da OIT, dedicamos ao tema a edição 22 de nossa revista AportesDPLF: uma reflexão sobre as conquistas alcançadas e os desafios ainda pendentes para o pleno respeito deste direito no continente. As(os) autoras(es) convidadas(as) são pessoas com trajetórias distintas, como lideranças sociais, advogadas(os), ativistas de direitos humanos, acadêmicas(os) e pessoas ligadas à filantropia. Essa perspectiva plural nos oferece uma visão ampla dos impactos da Convenção 169 sobre os povos indígenas, comunidades afrodescendentes e demais sujeitos

coletivos que reivindicam seu direito a serem consultados pelo Estado quando este adota decisões que potencialmente pode afetar-lhes.

Para abrir esse número de AportesDPLF, **Antonia Urrejola** e **Elsy Curihuinca** abordam diversos aspectos relacionados aos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), os quais têm tido papel fundamental no desenvolvimento do conteúdo e alcance do direito à CPLI. Nesse mesmo quesito, **Cristina Blanco** destaca a necessidade de superar a abordagem tradicional de que os Estados estão obrigados a promover o desenvolvimento e ao mesmo tempo promover processos efetivos de consulta prévia. Sugere que os organismos do SIDH abordem a CPLI a partir de um marco mais amplo, vinculado ao direito à livre determinação.

A partir de uma perspectiva mais otimista sobre o impacto da Convenção 169, **Emily Greenspan** ressalta o papel da mobilização coletiva como mecanismo de pressão para que os governos e empresas consultem aos povos indígenas de acordo com seus processos internos e de tomada de decisão, para a garantia do direito ao consentimento. A partir da experiência peruana, **César Gamboa** avalia a primeira década do regime jurídico que implementou a consulta prévia no Peru, caracterizada por luzes e sombras. Também a partir da experiência peruana, **Juan Carlos Ruiz** oferece uma perspectiva crítica sobre os impactos da consulta prévia nesse país, onde havia gerado mudanças meramente retóricas. **Felipe Agüero** analisa a proposta do governo de Sebastián Piñera (Chile) de denunciar a Convenção 169 e a resposta gerada nas organizações e movimentos sociais no Chile.

**Humberto Cantú** aborda os vínculos entre duas agendas intimamente relacionadas, mas nem sempre em diálogo: a defesa dos direitos dos povos indígenas e o debate sobre empresas e direitos humanos. Da Bolívia, **Marco Mendoza** avalia os retrocessos no gozo de direitos por parte dos povos indígenas e advoga pela recuperação do autogoverno e a livre

determinação dos povos indígenas no país. Do Equador, **Mario Melo** mostra como apesar da sentença histórica a favor do povo Sarayaku ditada pela Corte Interamericana, o governo equatoriano segue sem proteger os povos indígenas.

**Marjolaine Olwell** parte da perspectiva histórica da incorporação do direito à CPLI no ordenamento canadense, o que promoveu uma renovação na relação entre os povos indígenas e o governo do Canadá. Do México, **Naayeli Ramírez** parte da consulta indígena sobre a autorização para o plantio de soja geneticamente modificada na península de Yucatán e os diversos desafios para o cumprimento de uma sentença da Suprema Corte de Justiça do México que ordena a realização de tal processo de consulta. **Nathalia Sandoval** revisa uma das últimas sentenças da Corte Constitucional da Colômbia em matéria de CPLI, uma contribuição importante, mas que precisa dos demais atores do Estado colombiano para a proteção efetiva do mencionado direito.

Frente à falta de uma adequada garantia do direito à consulta por parte dos Estados, os povos indígenas em vários países da região têm criado ferramentas próprias para responder à necessidade de proteger sua terra, território e recursos naturais. **Lucía Inés Xiloj Cuin** avalia o impacto das **consultas autônomas** realizadas pelas comunidades indígenas na Guatemala, onde apesar do reconhecimento estatal limitado, têm-se gerado efeitos positivos sobre os povos, fortalecendo o governo próprio, a recuperação dos territórios usurpados e a proteção coletiva dos recursos naturais. A partir do Brasil, **Liana Amin Lima** e **Carlos Marés** compartilham a experiência dos **protocolos autônomos de consulta** desenvolvidos pelos povos indígenas e outros povos tradicionais desse país,

onde se estabelecem processos de consulta frente às decisões que afetem os respectivos territórios dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Enquanto **Felipe Gómez Isa** reconstrói a história por trás da adoção do Convênio 169 e avalia a importância de tal instrumento, **Daniel Cerqueira** compartilha algumas reflexões da DPLF sobre as conquistas e limitações da CPLI. O autor ressalta que, em que pese o papel importante que segue tendo, a CPLI não deveria ser o único instrumento de referência na relação entre Estado e povos indígenas. A partir da coleta das mais recentes reflexões institucionais nessa matéria, o autor fecha esse número da revista destacando que é fundamental avançar em uma renovada agenda de direitos marcada pela livre determinação dos povos indígenas.

A edição 22 da revista AportesDPLF foi originalmente publicada em espanhol em setembro de 2020. A presente versão, traduzida ao português, contou com o apoio do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia, Livre e Informada e do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), Brasil.

**Katya Salazar**  
Diretora Executiva

**Daniel Cerqueira**  
Diretor do Programa Direitos Humanos  
e Recursos Naturais



## Um pouco de história

Gravura de cobre de Theodore de Bry

# A Convenção 169 da OIT: origem e conteúdo



*Felipe Gómez Isa*

*Professor de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito da Universidade de Deusto e investigador do Instituto de Direitos Humanos Pedro Arrupe*

O Direito Internacional clássico que emerge da Paz de Westfália na Europa teve um papel muito importante na dramática história de conquista, usurpação da soberania dos povos indígenas e expropriação de suas terras, territórios e recursos.<sup>1</sup> Este sistema jurídico se converteu em um poderoso instrumento nas mãos de conquistadores para dominar e subjugar aos povos indígenas das Américas.<sup>2</sup> Esta situação perdurou até o século XX, quando o Direito Internacional começou a se converter progressivamente em um aliado estratégico dos povos indígenas para avançar suas lutas a favor do reconhecimento e garantia de seus direitos humanos.<sup>3</sup> Apesar de suas limitações, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem desempenhado um papel fundamental nesse processo.

A atenção da OIT à situação dos povos indígenas chegou através da exploração trabalhista que sofriam na maior parte dos países em que habitam. A situação fez com que a organização internacional aprovasse todo um conjunto de convenções e recomendações, a partir da década de 1930, para se ocupar da situação trabalhista e social que enfrentavam os(as) indígenas. Estas normas abriram o caminho para a adoção do primeiro tratado internacional na história que abordou de maneira abrangente a situação dos povos indígenas, a Convenção 107 sobre as Populações Indígenas e Tribais (1957). Esta Convenção foi aprovada sem a participação dos povos indígenas e com um enfoque totalmente paternalista, baseado na assimilação. O chamado “problema indígena” teria que ser resolvido mediante políticas para integrar os povos indígenas na vida nacional, sendo essa compreendida como a melhor forma de desenvolvimento: os povos indígenas entrariam em um “mundo civilizado” para alcançar o tão ansiado progresso.

A emergência que viveu o mundo, essencialmente na América Latina, nos anos 1970 do século XX,<sup>4</sup> serviu para demonstrar a inadequação da Convenção 107. Nesse contexto radica a origem

<sup>1</sup> KEAL, Paul. **European conquest and the rights of indigenous peoples**: The moral backwardness of international society. Nova Iorque/Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

<sup>2</sup> ANAYA, James. **Indigenous peoples in international law**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.

<sup>3</sup> SA, Felipe Gómez. International Law, **Ethno-Cultural Diversity and Indigenous Peoples' Rights**: A Postcolonial Approach. In: PENTASSUGLIA, Gaetano. Ethno-Cultural Diversity and Human Rights. Leiden/Boston: Brill, 2017. p. 168-187.

<sup>4</sup> BENGÓA, José. **La emergencia indígena en América Latina**. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2000.

da Convenção 169 da OIT: um tratado que pretende revisar a abordagem de fundo da Convenção anterior e adotar novas normas que reconheçam aos povos indígenas como sujeitos de direitos humanos, tanto individuais, quanto coletivos. Conforme assinala a própria Convenção 169 em seu preâmbulo, a evolução do direito internacional, desde 1957, e as mudanças derivadas da situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo tornam aconselhável a adoção de normas internacionais nessa matéria, a fim de eliminar a orientação a uma assimilação das normas anteriores.

O processo de negociação da Convenção foi extremamente complicado, sobretudo pela vontade dos povos indígenas em ser parte desse processo e nele participar ativamente. A OIT não contou com uma estratégia de participação global de tais povos na elaboração da Convenção, o que fez com que estes a interpretassem com muito receio e suspeita desde o princípio.<sup>5</sup> Apesar de algumas iniciativas por parte da Conferência Geral da OIT, como eleger a algumas organizações indígenas para que participassem como observadoras no processo de negociação, tal participação foi muito limitada, o que gerou um amplo sentimento de frustração e exclusão.<sup>6</sup> Com efeito, os assuntos mais controversos, como a incorporação do conceito de “povo”, os direitos à terra e ao território e a questão do consentimento indígena foram debatidos a portas fechadas e sem a participação de representantes dos povos indígenas. Essa questão explica em grande parte porque a rejeição à Convenção 169 de amplos setores do movimento indígena no momento de sua adoção.

Apesar desta evidente limitação da Convenção que fazem com que algumas pessoas cheguem a questionar a legitimidade de sua origem, seu conteúdo foi relevante e tem contribuído de maneira significativa para a evolução do desenvolvimento progressivo dos direitos dos povos indígenas.<sup>7</sup> A este respeito, do ponto de vista do conteúdo devemos sublinhar as principais contribuições.

Em primeiro lugar, a Convenção 169 abandona definitivamente o termo “populações indígenas” da Convenção 107 e opta claramente pelo reconhecimento da categoria de “povo” às comunidades indígenas, uma de suas principais reivindicações históricas. Isto supõe que os povos indígenas são muito mais do que um mero agrupamento de pessoas individuais, com características coletivas que são um elemento essencial de sua identidade. Dessa questão que a Convenção 169 reconhece tanto direitos individuais, quanto coletivos.

Outro aspecto inovador é o reconhecimento do direito dos povos à participação na tomada de decisões nas questões que lhes concernem. A articulação prática desse direito vem diretamente da questão da *consulta*, um dos pilares básicos da Convenção 169. Não se chegou tão longe quanto pretendiam os representantes indígenas, que aspiravam à garantia do consentimento prévio, livre e informado,<sup>8</sup> mas a consulta tem tido um papel importante na defesa da dignidade e identidade dos povos sobre decisões estatais contra os povos.

Finalmente, o reconhecimento do direito dos povos indígenas à terra e ao território é outro dos avanços produzidos pela Convenção 169, enfatizando “a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação” (artigo 13.1).

Portanto, sendo plenamente conscientes de algumas limitações mais que evidentes da Convenção 169 da OIT, deve-se reconhecer que a Convenção tem tido um papel fundamental e segue sendo um ponto de referência chave quando nos referimos aos direitos dos povos indígenas. Lamentavelmente, o número de ratificações segue sendo muito reduzido,<sup>9</sup> com a maior parte dos países da América Latina como partes da Convenção, mas somente um Estado africano e um Estado asiático.

<sup>5</sup> Swebston, Lee. Indigenous Peoples’ Voices: Indigenous Participation in ILO Convention 169. *Law & Anthropology: International Yearbook for Legal Anthropology*, [s.l.], v. 12, p. 114-126, 2005.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis *et al.* **Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law**. The ILO Regime (1919-1989). Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 312-319.

<sup>7</sup> Salgado, Juan Manuel. **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas (Comentado y Anotado)**. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue, 2006.

<sup>8</sup> Este é um dos elementos que foi incluído na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 13 de setembro de 2007, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Ver, a esse respeito: GÓMEZ ISA, Felipe. La declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: un hito en el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas. *Revista Española de Derecho Internacional*, [s.l.], v. 71, n. 1, p. 119-138, 2019.

<sup>9</sup> Até o dia 1 de dezembro de 2019, somente 23 haviam ratificado a Convenção 169 da OIT (Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, República Centro-Africana, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Equador, Fiji, Guatemala, Honduras, Luxemburgo, México, Nepal, Holanda, Nicarágua, Noruega, Paraguai, Peru, Espanha e a República Bolivariana de Venezuela).



## Direito à CPLI e o SIDH

Bolivia. Foto: Amy Rollo on Unsplash

# Avanços e desafios do direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado à luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos\*



*Antonia Urrejola Noguera*  
Presidenta e Relatora sobre Direitos dos Povos Indígenas da CIDH



*Elsy Curihuinca Neira*  
Ex-Advogada Especialista da Relatoria sobre Direitos dos Povos Indígenas da CIDH

Os avanços alcançados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) em relação aos direitos dos povos indígenas estão vinculados à emergência<sup>10</sup> destes povos como atores políticos e sociais na América Latina que, a partir dos anos oitenta do século XX, propiciaram uma série de reformas legais e constitucionais na região. Muito embora os instrumentos jurídicos do SIDH não faziam referência explícita aos direitos

humanos dos povos indígenas, ao longo das últimas três décadas, os órgãos do SIDH emitiram importantes pronunciamentos que reconhecem tais povos como sujeitos coletivos de Direito.

A inclusão da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) como ferramenta interpretativa foi fundamental para ampliar o alcance das normas do SIDH sobre o assunto. Ainda que não seja competência dos órgãos do SIDH declarar a violação da Convenção mencionada, tanto a Corte como a Comissão Interamericana interpretam a Convenção Americana sobre Direitos Humanos à luz do que está estabelecido neste e em outros tratados internacionais, sendo esta uma interpretação integral dos direitos dos povos indígenas.

Entre esses direitos, se encontram os de consulta e consentimento prévio, livre e informado que, por sua vez, se relacionam aos direitos de sobrevivência física e cultural e à livre determinação. Os povos indígenas, como sociedades pré-existentes ao estabelecimento dos Estados, têm o direito a definir livremente suas prioridades de desenvolvimento econômico, social e

\* As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade exclusiva das autoras e não representam necessariamente a posição dos organismos que conformam o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

<sup>10</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. Las organizaciones indígenas en América Latina. *Revista de la Cepal*, [s.l.], n. 62, p. 61-73, 1997.

cultural para assegurar sua existência e bem-estar enquanto grupos diferenciados<sup>11</sup>. Devido à relação especial destes povos com seus territórios, a degradação do meio ambiente e dos impactos adversos no seu entorno podem comprometer seus modos de vida tradicionais e as práticas econômicas que lá realizam, o que afeta sua sobrevivência.<sup>12</sup>

Diante disso, o exercício dos direitos de Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para garantia do exercício de outros direitos no contexto de um diálogo intercultural. Quando o direito dos povos indígenas à CPLI é violado, se vulnerabilizam as condições necessárias para sua projeção como um conglomerado político e sua sobrevivência como povo é colocada em risco.

Neste contexto, os principais problemas identificados para a proteção dos direitos de participação dos povos indígenas são: i) as práticas orientadas a evadir o início destes processos ou levá-los a cabo como um formalismo excessivo, ii) a utilização de mecanismos de dissociação com o propósito de dividir a vontade dos povos indígenas para que determinados dirigentes aceitem projetos de inversão em troca de benefícios individuais, iii) a falta de aplicação do processo de consulta em cenário de criação de áreas naturais protegidas e a ampliação dos projetos extrativistas. Em muitos casos, a ausência de consulta resultou em protestos por parte dos povos indígenas para defender seus direitos. Estas mobilizações resultaram em represálias por parte de atores privados e na criminalização de suas demandas por parte dos Estados.<sup>13</sup>

Por outro lado, é importante considerar o contexto histórico, cultural e político em que os processos de consulta e consentimento indígena são efetuados, marcado por um modelo econômico que não se articula, necessariamente, com as prioridades de desenvolvimento dos povos indígenas.

A consulta e o consentimento prévio, livre e informado estão sendo utilizados como ferramentas de legitimação de novas práticas colonizadoras ou hegemônicas? A pergunta é particularmente importante se considerarmos que as vozes, línguas e saberes ancestrais não estão sempre presentes no

***“Os Estados devem considerar de que forma irão vincular os direitos de consulta e consentimento com outros mecanismos de participação e, especialmente, com as demais políticas públicas dirigidas aos povos indígenas”.***

momento de desenhar o instrumento que se utilizará para realizar as consultas. Isso deriva da imposição de metodologias alheias e pouco compreensivas em relação às epistemologias dos povos indígenas.

Neste cenário de assimetrias de poder, os desafios variam de acordo com os atores e a possibilidade de realizar diálogos interculturais entre eles. No caso dos povos indígenas, o êxito das consultas dependerá, em grande medida, da fortaleza técnica, organizacional, política e econômica que possuam para gerar ou posicionar mecanismos autônomos de participação baseados em suas cosmovisões. No caso dos Estados, o desafio é marcado pela efetiva adequação e implementação das normas internacionais de direitos humanos. Ademais, os Estados devem considerar de que forma irão vincular os direitos de consulta e consentimento com outros mecanismos de participação que existam internamente e, especialmente, com as demais políticas públicas dirigidas aos povos indígenas.

Outros atores, como a sociedade civil e os órgãos internacionais de direitos humanos, também são chamados a remover as assimetrias e obstáculos que geram a desigualdade enfrentada pelos povos indígenas. Nesta empreitada, as normas interamericanas podem constituir dispositivos eficazes e contra-hegemônicos para transformar a situação em que vivem os povos indígenas das Américas.

<sup>11</sup> CIDH. **Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía**. OAS/SER.L/V/II, Doc. 176, 29 de setembro de 2019, § 240.

<sup>12</sup> Idem, par. 277.

<sup>13</sup> Idem, pars. 194 e 239.

# Três desafios para o Sistema Interamericano e o direito à consulta prévia, livre e informada



*Cristina Blanco*

*Professora da Pontifícia Universidade Católica do Peru, doutoranda e investigadora da Universidade Essex*

Na América Latina, poucos direitos dos povos indígenas receberam tanta atenção quanto o direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado (CPLI). Em uma região caracterizada por uma enorme diversidade cultural e altos níveis de conflitividade social associada a projetos extrativos e de investimento, os povos indígenas têm utilizado a CPLI como uma ferramenta para resistir aos impactos de tais projetos sobre seus territórios. Da mesma forma, as autoridades estatais, o setor privado, as entidades financeiras, entre outros atores, passaram a compreender a consulta prévia como uma ferramenta chave para a prevenção de conflitos sociais.

Os principais debates sobre como efetivar este direito tiveram lugar sobretudo na América Latina, levando em consideração que 14 dos 23 Estados Partes da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) são da região. A isso se soma a influência das normas criadas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Desta forma, a experiência latino-americana é fundamental para avaliar a implementação da CPLI.

Vários estudos sobre a implementação da CPLI coincidem com o reconhecimento de avanços importantes, apesar de advertirem a existência de novos desafios. Na última década foram adotadas normas, instituições foram criadas, foram emitidas decisões judiciais e realizadas autoconsultas que evidenciam

os resultados deste direito. Apesar disso, como diferentes publicações demonstram, também há uma coincidência nos desafios, principalmente associados à tendência de cair em formalismos na sua implementação e em seu possível efeito homogeneizante. Para além das diferentes nuances na identificação dos desafios, é possível afirmar que o momento em que a CPLI era vista como uma panaceia para garantir a manutenção dos direitos indígenas foi ultrapassado, sendo o momento atual caracterizado por olhares mais abrangentes e, em alguns casos, mais críticos acerca do potencial deste direito.

O que se mantém como uma constante é o papel de protagonismo dos mecanismos do SIDH. Desde os pronunciamentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), passando pela sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) sobre o *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*, a história deste direito está marcada por pronunciamentos de ambos os órgãos do SIDH. Neste contexto, pode ser importante a autocrítica dos órgãos do SIDH sobre o seu papel. Em outras palavras, quais são os aspectos sobre os quais se faz necessário refletir?

## 1. Livre Determinação

Uma das questões chave é a necessidade de inserir (ou reinserir) o direito à livre determinação no centro da CPLI. Este direito é uma das premissas fundamentais da Convenção 169 da OIT,<sup>14</sup> e pode-se dizer que é a expressão mais concreta de superação da lógica integracionista da Convenção 107. Em 2007 se reconheceu expressamente este direito na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (artigo 3), e em 2016 os Estados do hemisfério sul reiteraram o referido reconhecimento, como consta na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (artigo 3).

Entretanto, se trata de um direito esquivo na jurisprudência interamericana. Colocar em perspectiva as sentenças da Corte

<sup>14</sup> Ele se expressa, por exemplo, no fato de que o tratado em questão reconhece as aspirações dos povos indígenas e tribais para "assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico" (preâmbulo), enquanto no artigo 7.1 se estabelece que "os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural".

**“Há uma expectativa de que os órgãos do SIDH proporcionem maior eco do reconhecimento internacional da livre determinação e seu papel no exercício da CPLI, em consonância com a ideia de um Estado intercultural”.**

Surinam. Foto: BartCo.

IDH sobre propriedade coletiva permite notar maiores referências à “livre determinação” ou à “autodeterminação” no caso *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. Não obstante, se trata mais de uma referência a pronunciamentos de outras entidades do que a incorporação na própria construção jurisprudencial da Corte. É um paradoxo notar que a origem da afirmação jurisprudencial do direito à consulta está vinculada ao artigo 1º, comum aos Pactos Internacionais, que reconhece precisamente “o direito à livre determinação dos povos”. Certamente, ao se deparar com um estado, como Suriname, que não é parte da Convenção 169 da OIT, a Corte Interamericana baseou sua sentença sobre consulta no *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*, entre outros, na interpretação realizada da referida disposição por órgãos de controle dos Pactos. Em particular, ao citar o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, salientou que do artigo 1º também deriva que “os povos poderão ‘suprir seu desenvolvimento econômico, social e cultural’ e podem ‘dispor livremente de suas riquezas e recursos naturais’ para que não sejam privados de ‘seus próprios meios de subsistência”.

Na CIDH, o direito à livre determinação parece estar adquirindo maior relevância. Talvez a primeira referência – ou a mais clara – se encontre no seu informe temático sobre *Povos indígenas em isolamento voluntário e em contato inicial nas Américas: recomendações para o respeito integral a seus direitos humanos*.<sup>15</sup> Os informes temáticos que o seguiram afirmam que os direitos indígenas “têm como premissa fundamental o direito à livre determinação, como é possível visualizar no informe sobre *Povos indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Indústrias Extrativistas: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento*.”<sup>16</sup> Apesar de positivos, os desafios parecem se relacionar à sua prática concreta, especialmente nos âmbitos específicos da autonomia, que se distinguem dos contextos de consulta ou consentimento.

Há uma expectativa de que os órgãos do SIDH proporcionem maior eco e desenvolvimento do reconhecimento internacional da livre determinação e seu papel no exercício da CPLI, em consonância com a ideia de um Estado intercultural. A

<sup>15</sup> CIDH. **Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos**. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 47/13, 30 dezembro 2013.

<sup>16</sup> CIDH. **Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo**. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 47/15, 31 dezembro 2015.

autodeterminação auxiliar, por exemplo, na resolução de situações de violações mais complexas do direito à consulta ou nos contextos em que a proteção das experiências de autoconsulta são requeridas.

## 2. Desenvolvimento e consulta

O segundo ponto se relaciona às narrativas e concepções sobre desenvolvimento. As referências ao “desenvolvimento” ou a ideia de “progresso” são muito recorrentes nos discursos para promover projetos de inversão, o que conduziu em algumas ocasiões à (falsa) dicotomia “direitos indígenas vs. desenvolvimento”. Este dilema pode implicar em diversas premissas que disputam com os princípios de um Estado intercultural e podelegitimar, por exemplo, que o Estado assuma a autoridade para intervir em terras indígenas e suas formas de vida através da força. Em outros casos, acarreta o fato de que, para algumas comunidades, o “desenvolvimento” pode ser sinônimo de maior empobrecimento e aprofundamento da desigualdade resultante dos danos causados à terra e ao território.

A abordagem do SIDH neste domínio tem sido tangencial. Embora a jurisprudência interamericana sobre o direito à consulta esteja estreitamente vinculada à livre determinação “de suas prioridades de desenvolvimento”, na prática tem sido um mecanismo de defesa ou resistência que não deixou espaço para a proteção de visões próprias sobre o futuro. Ademais, existe uma tendência dos Estados a se comprometerem com os processos de consulta que proporcionem recursos para serviços de saúde ou educação, que são parte de suas obrigações e não de questões negociáveis.

No Sistema Interamericano, este desafio pode ser contestado por meio da elaboração de normas específicas sobre direitos econômicos e sociais para povos e comunidades indígenas. Além de alguns pronunciamentos pontuais e sobretudo relatórios de país, até o momento as normas são escassas neste âmbito. Isso também pode contribuir para dar atenção à problemas

estruturais, como a discriminação histórica e seu impacto na exclusão de suas próprias concepções sobre o futuro.

## 3. Mecanismos do SIDH

Os novos desafios da CPLI podem levar a refletir sobre os principais mecanismos do SIDH. Os cenários vão desde situações em que não houve nenhuma intenção de consulta (como no caso do Povo Saramaka) ou ações de “socialização” claramente distantes das premissas deste direito (o caso do Povo Sarayaku), até contextos onde existem sérios esforços de realizar processos de consulta ou onde as ações estatais que se autodenominam “consulta” e/ou “consentimento” geram em si mesmas violações à identidade ou integridade cultural, provocando divisão ou desintegração comunitária. Ou seja, é provável que os órgãos do SIDH conheçam formas mais sofisticadas de violação deste direito. O SIDH pode requerer não só uma análise superficial acerca da ocorrência ou não de uma determinada consulta (que é justamente o que foi requisitado até agora), mas sim uma avaliação específica e com um padrão probatório sobre como o processo foi conduzido e seu impacto em determinado povo ou comunidade. Neste cenário, um dos riscos é recair em formalismos no caso de não haver uma base sólida para o direito à livre determinação.

O outro mecanismo sobre o qual se deve refletir são as medidas cautelares e provisórias. Por exemplo, durante vários anos a CIDH adotou medidas cautelares para proteger terras e territórios indígenas, atendendo à estreita relação que existe entre tais territórios e a vida e integridade dos povos. Mais recentemente, especialmente após a modificação das medidas cautelares sobre a hidrelétrica de Belo Monte no Brasil e sobre o projeto de mineração da Mina Marlin na Guatemala, a concessão de pedidos de medidas cautelares para esse tipo de casos se tornou muito menos frequente – para não dizer inexistente. A implementação de projetos que podem provocar a desaparecimento de povos, junto aos impactos socioambientais em contexto de crise climática, obrigam a CIDH a refletir sobre novas aproximações de tal mecanismo, criado precisamente para propiciar proteção urgente.



## CPLI, povos indígenas e tribais, Estados e empresas

Foto: Simonkr

# Alguns impactos positivos provocados pela incorporação do direito à consulta e ao consentimento



### **Emily Greenspan**

*Diretora Associada da Área de Indústrias Extrativas da Oxfam América*

Há 15 anos, visitei um bloco petrolífero – atualmente chamado de Bloco 192 – na Amazônia peruana para documentar os impactos à saúde derivados de derramamento de petróleo e apoiar comunidades indígenas no debate dos potenciais riscos e benefícios da extração de óleo em suas terras. Ainda que a

produção de petróleo ameaçasse os seus recursos naturais e fosse uma questão crítica às suas vidas, as leis do Peru na época não permitiram às comunidades uma voz relevante a respeito de se e como o governo deveria desenvolver o projeto. Durante uma entrevista de pesquisa, um oficial governamental argumentou que a “consulta” se restringia a “informar” as comunidades – não em estabelecer um diálogo significativo com elas. À época, o Peru havia ratificado a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), mas os países ainda não haviam aprovado a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas consagrando o direito ao consentimento prévio, livre e informado (CPLI).

Desde então, graças ao reconhecimento global do direito ao CPLI, o tema se generalizou. Empresas de petróleo e gás, mineração<sup>17</sup> e agronegócios;<sup>18</sup> associações industriais

<sup>17</sup> GREENSPAN, Emily *et al.* **Community Consent Index 2015**: Oil, gas, and mining company public positions on Free, Prior, and Informed Consent. 22 jul. 2015. Disponível em: <https://www.oxfam.org/en/research/community-consent-index-2015>

<sup>18</sup> CHRISTMAN COLE, Chloe *et al.* **Companies Spoke. Did their Suppliers Listen?** Tracking Behind the Brands sustainability commitments through the supply chain with the ‘agribusiness scorecard’. Oxfam: Oxfam GB, 2019. Disponível em: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620626/bp-agribusiness-scorecard-040319-en.pdf>

***“Conforme nos movemos para uma nova década, devemos abandonar o velho debate se as comunidades indígenas têm o direito de conceder ou negar seu consentimento”.***

(ocidentais<sup>19</sup> ou não<sup>20</sup>); e bancos<sup>21</sup> começaram a reconhecer o CPLI tanto como um direito dos povos indígenas, quanto uma boa prática empresarial para reduzir o risco de conflito social.<sup>22</sup> Os governos tenderam a ficar para trás, tipicamente focando em discursos políticos e compromissos com a “consulta” às comunidades, em lugar de obter o “consentimento”. Entretanto, a maior parte dos países na América Latina atualmente reconhecem a necessidade de desenvolver mecanismos para facilitar processos de consulta às comunidades indígenas e tribais.<sup>23</sup> Esse progresso é resultado de décadas de trabalho incansável de organizações indígenas e seus aliados, o que incluiu batalhas legais prolongadas e campanhas em base a um grande risco pessoal e sacrifício por defensores(as)

ambientais como Berta Cáceres.<sup>24</sup> Esses esforços criaram precedentes citando a CPLI em países como Guatemala<sup>25</sup> e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.<sup>26</sup>

Atualmente, governos e empresas devem fazer mais do que garantir que as políticas do CPLI tenham algum impacto. Evidências iniciais do Peru demonstram que um marco legal em matéria de consulta ficou aquém de sua promessa. Processos de consulta frequentemente se mostram ineficazes,<sup>27</sup> com mulheres indígenas enfrentando particular marginalização.<sup>28</sup> Ao mesmo tempo, defensores do meio ambiente enfrentam riscos crescentes. Globalmente, mais de três assassinatos de defensores ambientais e da luta pela terra ocorreram por semana em 2018.<sup>29</sup>

Conforme nos movemos para uma nova década, devemos abandonar o velho debate se as comunidades indígenas têm o direito de conceder ou negar seu consentimento. O CPLI é um direito internacional e uma das melhores práticas para o desenvolvimento sustentável – um instrumento crítico para permitir às comunidades um poder de decisão em desenvolvimento de projetos. A ação coletiva é necessária para garantir que governos e empresas consultem comunidades de forma a respeitar seus processos de tomada de decisão e permitir dissidência sem represálias, bem como garantir seu consentimento.

<sup>19</sup> ICMM. **Mining Principles**. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/members/member-commitments/position-statements/indigenous-peoples-and-mining-position-statement>

<sup>20</sup> CCCMC & GIZ. **Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments (GSRM)**. Disponível em: <https://www.emm-network.org/wp-content/uploads/2015/03/CSR-Guidelines-2nd-revision.pdf>

<sup>21</sup> HAWKES, Shona. **Consent is Everybody's Business**: Why banks need to act on free, prior and informed consent. Oxfam: Oxfam GB, 2019. Disponível em: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/handle/10546/620854>

<sup>22</sup> DAVIS, Rachel; FRANKS, Daniel M. Costs of company-community conflict in the extractive sector. **Corporate social responsibility initiative report**, v. 66, p. 1-56, 2014. Disponível em: <https://www.shiftproject.org/resources/publications/costs-company-community-conflict-extractive-sector/>

<sup>23</sup> DPLF; OXFAM. (2015). **Right to Free, Prior, and Informed Consultation and Consent in Latin America**: Progress and challenges in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Guatemala, and Peru. Due Process of Law Foundation: Washington, DC, 2015. Disponível em: [http://www.dplf.org/sites/default/files/executive\\_summary\\_consultation\\_2015\\_web\\_02-17-2016\\_c.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/executive_summary_consultation_2015_web_02-17-2016_c.pdf)

<sup>24</sup> OXFAM. **Berta Cáceres**. Disponível em: <https://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/tag/berta-caceres/>

<sup>25</sup> OXFAM. **Indigenous peoples are defending their rights in court - and winning**. Disponível em: <https://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/2019/09/indigenous-rights-court-guatemala-escobal/>

<sup>26</sup> I/A COURT H.R., **Case of the Saramaka People v. Suriname**. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of November 28, 2007. Series C No. 172.

<sup>27</sup> LEVYA, Ana. **Consúltame de verdad**: aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero. Lima: Oxfam America Inc.; CooperAcción, 2018. Disponível em: <http://cooperaccion.org.pe/consultame-de-verdad-informe-hace-balance-critico-a-siete-anos-de-la-ley-de-consulta-previa/>

<sup>28</sup> ONAMIAP; OXFAM. (2019). **Sin mujeres indígenas, ¡NO!** Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa, libre e informada en la industria extractiva en el Perú. Lima: Oxfam América Inc.; Organización Nacional de Mujeres Indígenas, 2019. Disponível em: [https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/Sin\\_mujeres\\_indigenas\\_no.pdf](https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Sin_mujeres_indigenas_no.pdf)

<sup>29</sup> GLOBAL WITNESS. (2019, July 30). **Enemies of the State?** How governments and business silence land and environmental defenders. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>



Lote 192. Fuente: El Comercio

## Os limites da consulta prévia no Peru



**Juan Carlos Ruíz**

*Advogado do Instituto de Defesa Legal (IDL)*

No Peru, a consulta prévia, livre e informada não gerou nenhuma mudança substantiva e assumiu um aspecto meramente retórico. A consulta deixou de ser uma oportunidade e um espaço para harmonizar e compatibilizar direitos, interesses e posições para se tornar uma formalidade vazia de conteúdo, que serve unicamente para legitimar e legalizar projetos extrativistas e de infraestrutura.

Como argumentamos em um artigo anterior,<sup>30</sup> na grande maioria dos casos de consulta, as comunidades contam com prazos muito limitados, apesar da diversidade de povos e das medidas a serem consultadas. No âmbito da mineração houve um notável retrocesso, levando em consideração que, de doze processos distintos, em apenas dois ocorreram diálogos. A maioria das consultas por consequência da mineração foram concluídas na etapa de avaliação interna, que é uma etapa inicial e muito anterior ao diálogo com o Estado.

Segundo a legislação que rege os processos de consulta de lotes petrolíferos, o Estado tem apenas a obrigação de entregar às comunidades um rascunho de duas páginas do decreto supremo que aprova o contrato, mas nunca disponibiliza o contrato em si, que é o documento em que se encontram as informações mais relevantes. Dos 24 processos concluídos analisados, somente em um processo – o caso do lote 192 – houve acordo sobre o direito de compartilhamento dos benefícios das atividades acerca das quais a consulta foi realizada.<sup>31</sup>

Os fatos mostram que no Peru os processos de consulta se converteram em “um mero trâmite”. Rebaixaram as normas internacionais. Não há interesse por parte do Estado em realmente recolher a opinião e as preocupações dos povos indígenas, há apenas a necessidade de cumprir um rito burocrático. Foram realizadas consultas culturalmente inadequadas. Não é possível constatar um diálogo legítimo, mas sim a imposição do lado mais forte – o Estado – frente às pequenas comunidades.

As consultas foram conduzidas de modo assimétrico, sem informação adequada, com pouco tempo para discussão interna e sem chegar a acordos sobre as necessidades básicas que os povos indígenas reivindicam historicamente. Em conclusão, os acordos não respeitam os direitos dos povos indígenas. No momento de implementação da consulta prévia, este direito foi esvaziado.

<sup>30</sup> MOLLEDA, Ruíz; TAPIA, Mejía. **Balance de los procesos de consulta en minería y petróleo en el Perú**. Disponível em: <https://laley.pe/art/6512/balance-de-los-procesos-de-consulta-en-mineria-y-petroleo-en-el-peru>

<sup>31</sup> SERVINDI. **Comunidades no reciben beneficios de actividades extractivas**. Disponível em: <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/28/07/2018/comunidades-no-se-benefician-de-actividades-extractivas-en-sus>



Foto: Shutterstock

## Devida diligência empresarial em direitos humanos e consulta prévia, livre e informada



### **Humberto Cantú Rivera**

*Professor Titular e Diretor Executivo do Instituto de Direitos Humanos e Empresas da Universidade de Monterrey*

Com a adoção dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (Princípios Orientadores) pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2011, a questão dos direitos humanos e empresas finalmente encontrou um ponto de partida em comum. Baseado em três pilares, os Princípios Orientadores levaram ao reconhecimento da obrigação do Estado em proteger os direitos humanos; à responsabilidade empresarial em respeitá-los, inclusive por meio da adoção de medidas preventivas; e finalmente, a importância de que as vítimas tenham acesso a mecanismos de reparação.

Entretanto, sendo esta uma plataforma geral sobre a qual seria possível construir outros aportes, o Representante Especial sobre a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e

outras empresas fez referência somente à probabilidade de que, além da Carta Internacional dos Direitos Humanos, os Estados e empresas deveriam considerar outros padrões internacionais no momento de desenvolver suas próprias ações. Neste sentido, esta breve nota pretende debater como a norma da consulta prévia, livre e informada, estabelecida por meio da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), se relaciona com a devida diligência em direitos humanos estabelecida para as empresas.

A devida diligência em direitos humanos – proposta nos Princípios Orientadores com uma responsabilidade empresarial independente da capacidade do Estado em proteger os direitos humanos em seu território ou sob sua jurisdição – implica uma série de ações positivas para identificar possíveis impactos adversos nos direitos humanos, tomar medidas corretivas e ações no âmbito das decisões e operações empresariais para prevenir e/ou mitigar tais impactos e responder pelos danos causados. Este ciclo permanente de ações sob responsabilidade das empresas, previsto pelos Princípios Orientadores, se relaciona com as obrigações assinaladas pela Convenção 169 da OIT. A convenção se refere à implementação das obrigações sobre consulta prévia, livre e informada e, em alguns contextos, a obtenção de consentimento por parte dos Estados.

A primeira ação a cargo das empresas é a responsabilidade de identificar os possíveis impactos adversos através da uma avaliação dos impactos que atentem contra os direitos humanos, o que deve ocorrer na etapa de planejamento do projeto correspondente. Assim sendo, para cumprir com a abordagem estabelecida pelos Princípios Orientadores – que a devida diligência diga respeito a possíveis danos à terceiros, e não contra a própria empresa -, a empresa deve se questionar ao menos sobre dois pontos: o projeto irá afetar povos indígenas ou comunidades tribais? Se a resposta for positiva, quais direitos substantivos serão afetados, no que diz respeito ao tipo de projeto desenvolvido? A identificação destes elementos permite mais clareza nas etapas seguintes de desenvolvimento do projeto, assim como na implementação de medidas de prevenção, mitigação e reparação.

A questão da *prevenção*, como segundo passo, está diretamente relacionada com a consulta prévia, livre e informada. Se a partir da avaliação de impacto em direitos humanos se conclui que determinado projeto poderia gerar danos contra um povo indígena, seria necessário estabelecer um canal de diálogo da empresa com a comunidade – sobre as bases da consulta prévia, livre e informada – como parte de sua responsabilidade de prevenção de impactos adversos. Por conseguinte, ainda na etapa de planejamento do projeto, o diálogo entre a empresa e as comunidades permitiria à primeira informar sobre a existência de um possível projeto, analisar os possíveis impactos negativos e os benefícios que este poderia trazer e assim obter aprovação. A partir da perspectiva dos direitos dos povos indígenas e comunidades tribais, ao menos desde a Convenção 169, a realização do projeto dependeria da autorização dos povos indígenas quando for requerida a realocação da comunidade.<sup>32</sup>

Se for este o caso e a realocação do povo indígena ou comunidade tribal se fizer necessária, o foco da empresa na *reparação* seria primordial para atender particularmente a restituição de direitos através de terras da mesma qualidade e extensão – apesar do potencial dano aos direitos culturais, ao respeito da cosmovisão indígena e seu vínculo com o território –, além de outras medidas de restauração coletiva para garantir que o povo indígena conte

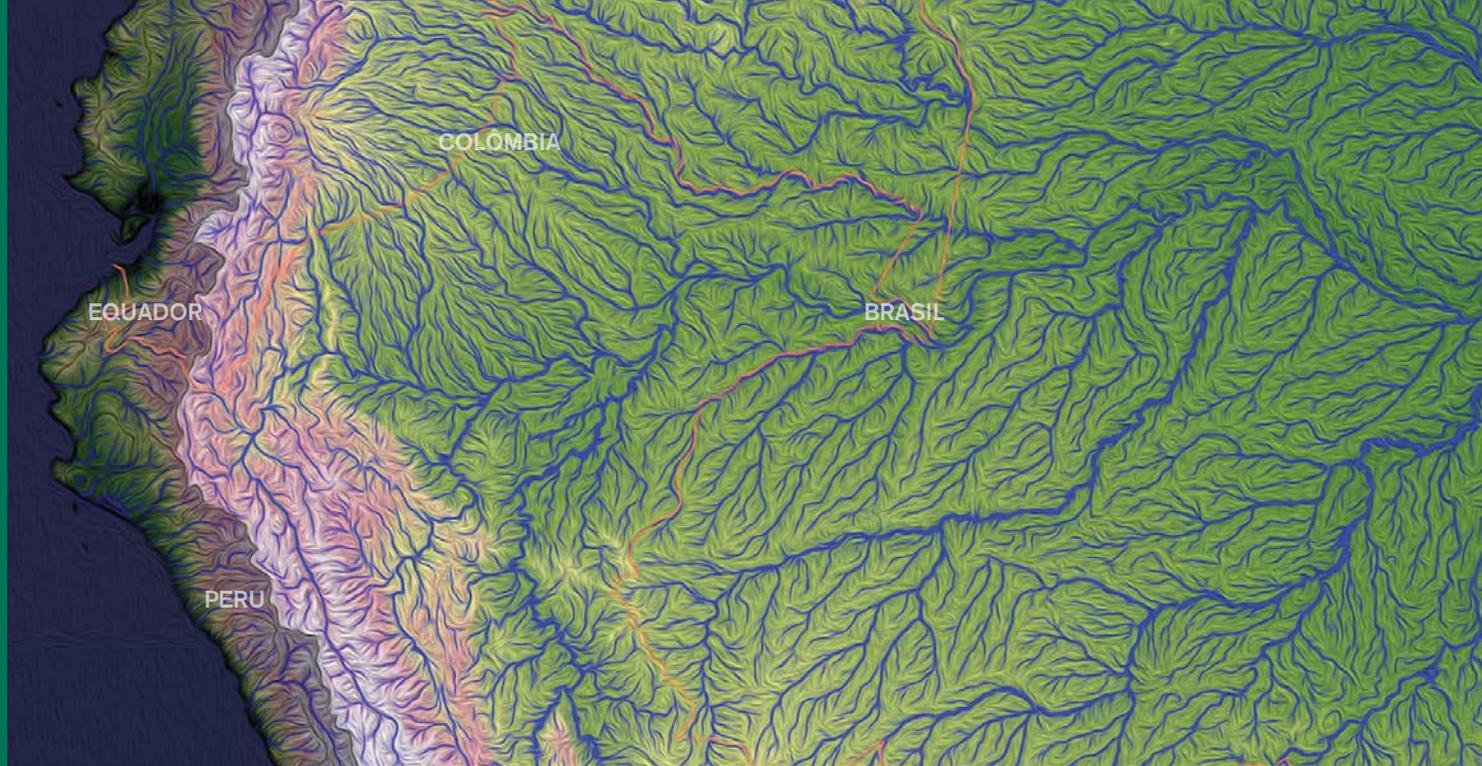
***“Ainda que o Estado seja o sujeito obrigado a realizar a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e a obter o consentimento destes, as empresas têm um importante e equivalente papel a desempenhar junto – ou independentemente – do Estado”.***

com os meios de subsistência necessários. Por outro lado, se a realocação da comunidade não for necessária, e a comunidade consentir com o projeto a partir do conhecimento prévio sobre os potenciais danos contra seus direitos, a empresa envolvida deveria se concentrar em ações de mitigação, para evitar ao máximo possíveis prejuízos contra os meios de subsistência, o vínculo espiritual com a terra e a forma de vida da comunidade.

Ainda que o Estado seja o sujeito obrigado a realizar a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e a obter o consentimento destes, as empresas têm um importante e equivalente papel a desempenhar junto – ou independentemente – do Estado. Uma conduta empresarial responsável que privilegie a perspectiva da devida diligência em direitos humanos, como foi definido tanto pelos Princípios Orientadores quanto pela Guia de devida diligência da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),<sup>33</sup> terá maiores possibilidade de obter licença social para operar, o que torna os projetos empresariais viáveis e potencializa sua sustentabilidade. Em contrapartida, a falta de uma perspectiva de prevenção e inclusão, como ficou expresso em reiteradas ocasiões ocorridas nas Américas, poderá resultar na oposição aos projetos desta índole, com repercussões monetárias, jurídicas e em termos de reputação das empresas envolvidas.

<sup>32</sup> Outras normas internacionais ampliaram os marcos do consentimento, como no caso da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Para uma discussão sobre o marco normativo, ver: CANTÚ RIVERA, Humberto. Towards a global framework on business and human rights, Indigenous Peoples, and their right to consultation and free, prior and informed consent. In: WRIGHT, Claire; TOMASELLI, Alexandra (eds.). **The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America: Inside the Implementation Gap**. Londres: Routledge, 2019. p. 31-36.

<sup>33</sup> OCDE. **Guía de la OCDE de Devida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable**, 2018. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264264267-es.pdf?expires=1597623317&id=id&accname=guest&checksum=013358582AC57AE167B63BAA8A28B161>



## Diversos olhares sobre um mesmo direito

# A consulta prévia no Peru: uma reforma necessária



**Cesar Gamboa**

*Diretor Executivo de Direito, Ambiente e Recursos Naturais (DAR), Peru*

Em 2020, se completa quase uma década desde que foi aprovada a Lei de Consulta Prévia (Lei 29785, 2011) e seu regulamento (DS 001-2012-MC), os quais consistiram em respostas institucionais a um conjunto de reivindicações dos povos indígenas. As normas, em especial, foram fruto direto do Conflito de Bagua.

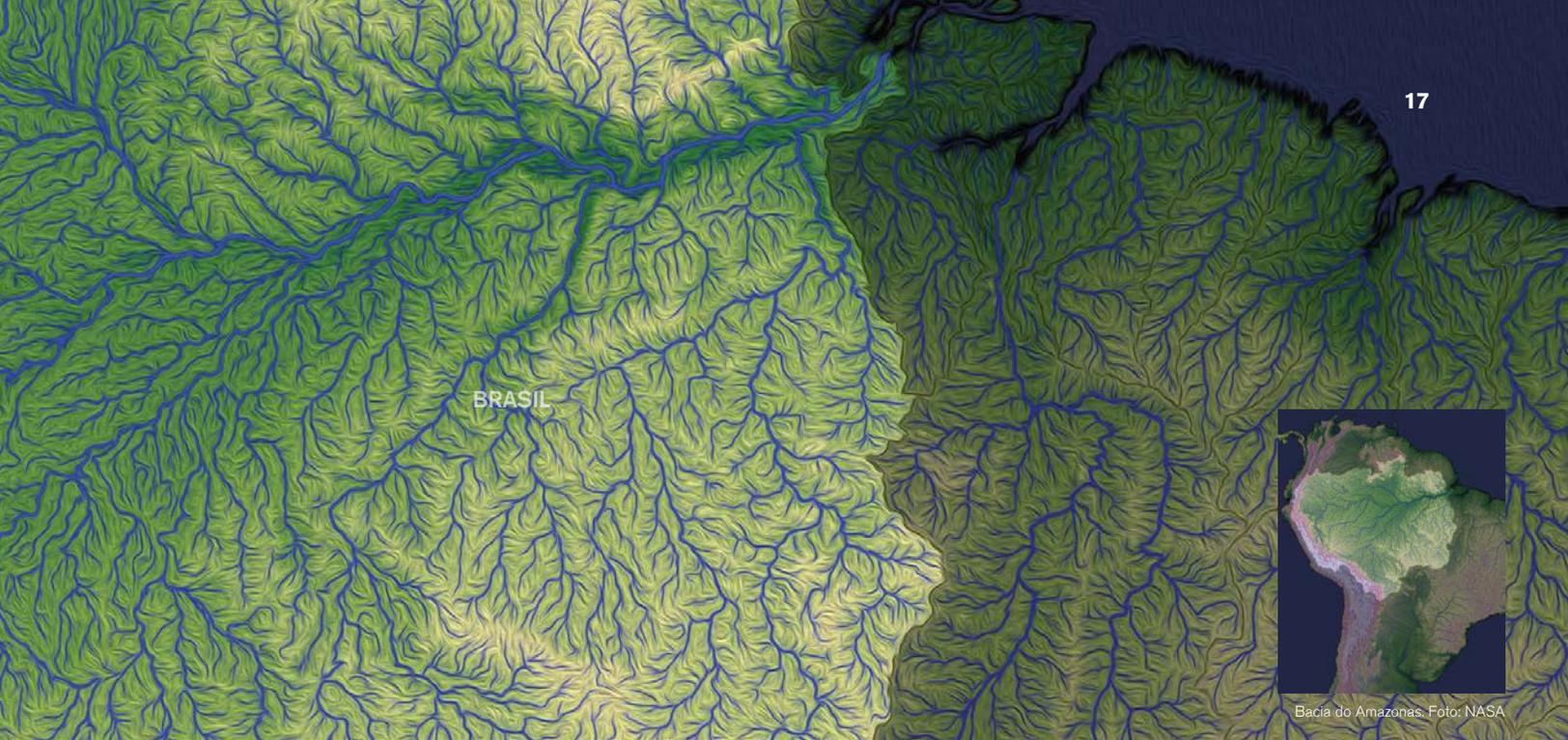
Oito anos depois, podemos afirmar que houve aperfeiçoamentos no decorrer de cada caso de consulta prévia, mas não o suficiente para cumprir com as expectativas dos povos e com os padrões internacionais de direitos dos povos indígenas (como aqueles estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos).

Quais foram os efeitos práticos e jurídicos da consulta prévia, livre e informada no Peru? A consulta prévia não foi um diálogo

político, mas sim processual. A “procedimentalização” da consulta limitou sua eficácia. Com efeito, cada caso de consulta nos mostra a necessidade de descumprir a lei e o regulamento para permitir a elaboração da própria consulta.

Um segundo elemento institucional da consulta é a sua compartimentação: não existe uma autoridade, nem um sistema de gestão de pública. Cada setor é proponente e impulsor da consulta prévia e sem sua vontade política fica evidente que talvez esta nunca se realize. Por essa razão, adquire importância a judicialização da consulta, representada nas demandas concretas das organizações indígenas frente às decisões estatais que afetam diretamente suas terras.

Em terceiro lugar, uma institucionalidade débil e sem capacidade prática de governança (Vice-Ministério de Interculturalidade) não possui um papel claro, para além de fornecer assessoria aos setores que propõem a consulta. Em alguns casos, os funcionários do Vice-Ministério de Interculturalidade mudaram seu papel de mediadores ou simples facilitadores para assessores do Ministério de Energia e Minas (caso do lote 192), o que os conduziu ao abandono de suas funções de promotores dos direitos indígenas. Outros casos dizem respeito às opiniões dos funcionários sobre consulta prévia para certos investimentos, como a Linha de Transmissão Yurimaguas-Iquitos ou a Hidrovia



Amazônica. Nestes casos, o Vice-Ministério demonstrou que seus incentivos não estão dirigidos para a realização da consulta, mas para resguardar um imperfeito marco legal que promove os investimentos. Isso gerou, no campo judicial, sentenças sérias e críticas sobre o papel do Vice-Ministério da Interculturalidade. Certamente, houve aprendizados para o Vice-Ministério em cada um dos casos, mas até o momento não foram suficientes para lidar com a claridade política que compete às suas atribuições em processos tão importantes para os investimentos em nosso país.

Durante o governo de Humala, ocorreu uma discussão sobre identidade indígena com intuito de excluir as comunidades camponesas dos Andes e evitar a aplicação da consulta para centenas de projetos de mineração – em construção ou regularização. O fato é que se um sujeito de direito está consciente de sua natureza, uma definição restritiva será de pouca importância, visto que cada caso irá elucidar tal subjetividade.

O mais importante na consulta prévia é o “quando”. Como destacado, se avançou muito pouco no regime setorial da consulta prévia, pois o momento de sua implementação depende de cada setor. A lei ou o regulamento deveriam afirmar com clareza em que momento se deve realizar a consulta prévia para cada tipo de investimento e setor, propiciando desde o princípio um impulso regulatório. Infelizmente, não foi assim que ocorreu, o que obrigou os atores envolvidos a lutarem em cada situação particular pela definição deste “quando” e

assim provocar atrasos nos projetos a partir da possibilidade de extensão dos prazos de sua aplicação, como foi o caso da Hidrovia Amazônica.

A consulta prévia da Hidrovia Amazônica é um caso peculiar por ser o primeiro projeto do setor de infraestrutura na Amazônia peruana, pois nele participaram mais de quatorze povos amazônicos e centenas de comunidades nativas que vivem nos arredores dos rios Huallaga, Marañón e Ucayali. Nesta consulta, o prazo restritivo de 120 dias não foi cumprido. Neste caso, a própria autoridade de transportes e comunicações que conduzia a consulta decidiu ampliar o prazo. É possível distinguir até três tipos de acordos nas atas da consulta: i) os que afetam a regulação do setor e suas competências ambientais (um elemento sem precedentes nos acordos de consulta), ii) os que afetariam os direitos contratuais das partes, estabelecendo obrigações tanto para o operador quanto para o Estado peruano e iii) as obrigações gerais que resguardam os direitos dos povos indígenas no desenho, implementação e operação do projeto. Podemos afirmar que é um acordo que vai mais além do que o próprio Executivo se propôs a elaborar no regulamento.

Consequentemente, se faz importante a realização de um balanço da legislação de consulta prévia no Peru para compartilhar com nossos vizinhos as lições aprendidas sobre o que funcionou e o que não funcionou. Tal exercício também será útil para corrigir este importante marco legal e institucional para a governança dos recursos naturais.



Foto: Alex Maldonado Mancilla / Shutterstock.com

## Uma tentativa prematuramente frustrada de denunciar a Convenção 169 da OIT no Chile



### Felipe Agüero

*Professor Titular, Instituto de Assuntos Públicos da Universidade do Chile*

O governo de Sebastián Piñera assumiu o mandato, em março de 2018, após um segundo turno exitoso em contexto de grande apoio eleitoral, momento este de grandes expectativas de crescimento econômico no Chile, além da declarada intenção do governo em impulsionar reformas de “modernização” econômica. Estas últimas objetivavam paralisar ou reorientar as principais reformas iniciadas pelo governo anterior da Presidenta Bachelet. Foram anunciadas mudanças na reforma tributária, com intuito de diminuir os impostos às grandes empresas em

uma tentativa de reintroduzir normas de mercado no sistema educacional e impedir qualquer tentativa de avançar no sentido de uma nova Constituição, que deixasse para trás a Constituição vigente desde a ditadura militar.

No campo das políticas indigenistas, o governo também iniciou com vigor extraordinário, atribuindo aos povos uma relevância sem precedentes. Após o mandato de Bachelet, no qual os funcionários do governo central quase não viajavam aos territórios indígenas, o ministro encarregado deste setor deu início a uma série de viagens e realizou reuniões com comunidades e lideranças ao mesmo tempo em que os convidava para participar de reuniões e seminários com empresários. O ministro tencionava pelo fim da violência na Araucanía e pela introdução de reformas profundas.

Durante a campanha presidencial, foram realizadas críticas persistentes à Convenção 169 em diferentes círculos, particularmente direcionadas à consulta indígena, vista como um impedimento ao investimento privado. A intenção – que nunca foi confessada oficialmente, mas era reiterada em círculos muito

próximos aos futuros ministros e ao presidente – era denunciar a Convenção 169. De acordo com o artigo 39 da Convenção, a cada dez anos os Estados têm o direito de denunciar o tratado.

Esta intenção foi alarmante para distintas lideranças indígenas, ONGs e meios acadêmicos alinhados às reivindicações dos povos. A suposta intenção do governo foi seriamente considerada, tendo em vista a intensidade do incentivo às políticas indigenistas e a falsa sensação de um mandato popular para suas políticas de aprofundamento do programa neoliberal. Como resposta à proposta do governo, acadêmicos, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e lideranças indígenas organizaram uma campanha destinada à visibilizar internamente a intenção oficial e inconfessa do governo, sobretudo para alertar as organizações indígenas de outros países e organismos internacionais. A estratégia tinha dois objetivos. Por um lado, se buscava impedir um possível efeito dominó na região que a denúncia da Convenção pelo Estado chileno poderia acarretar. Por outro, se pretendia mostrar ao governo do Chile que qualquer movimento no sentido de denunciar a Convenção seria observado atentamente e haveria resistência por parte das organizações em diversos países e organismos internacionais.

A forma concreta assumida por esta campanha foi a coleta de assinaturas em apoio a uma carta que circulou antes de Sebastián Piñera assumir a presidência, na qual se destacavam os riscos que uma possível denúncia da Convenção provocaria contra os povos indígenas da região e para o próprio Chile, o que afetaria sua reputação internacional. A carta reuniu, em um curto período de tempo, um número significativo de assinaturas que incluía lideranças indígenas do Chile da região, associações indígenas continentais e numerosos(as) acadêmicos(as) e membros(as) das principais organizações não-governamentais aliadas à luta indígena na América Latina e no resto do mundo, como na Nova Zelândia. Pouco tempo após o início do mandato de Piñera, a carta foi apresentada na sede do novo governo, ao ministro Moreno e para publicação nos meios de comunicação.

Não há certeza sobre o impacto direto desta campanha, mas o fato é que as pessoas que impulsionaram a ideia da denúncia – agora convertidas em altos funcionários do governo e congressistas – deixaram de emitir sinais de saída da Convenção. É plausível supor que o governo ao menos percebeu que suas afirmações sobre a questão, já no início do mandato, tiveram um custo político considerável. Por outro lado, a situação fez com

***“Por um lado, se buscava impedir um possível efeito dominó na região que a denúncia da Convenção pelo Chile poderia acarretar. Por outro, se pretendia mostrar ao governo do Chile que qualquer movimento nesse sentido seria observado atentamente e haveria resistência por parte das organizações em diversos países e organismos internacionais”.***

que o governo percebesse que o período de denúncia não se iniciaria em 2019 (quando se completaram 10 anos da entrada em vigor da Convenção no Chile), mas sim a partir de setembro de 2021, que corresponde ao momento em que de fato a Convenção foi aprovada após as ratificações iniciais requeridas em 1991. Sem dúvidas, este fato conduziu o governo a retirar a prioridade com que iniciou as discussões sobre o assunto.

Paradoxalmente, o governo articulou uma nova estratégia, agora se baseando na consulta prévia. A proposta era avançar o propósito de expansão capitalista no campo através da permissão de acesso às terras indígenas mediante arrendamentos e outras medidas, o que requeria uma reforma da Lei Indígena de 1993, que estabelece a inalienabilidade da propriedade indígena. Para tanto, o governo começou a promover uma consulta de acordo com os termos da Convenção 169. Neste aspecto, o governo calculou mal suas próprias forças. Desde o princípio da consulta em maio de 2019, a oposição indígena em diversos territórios foi massiva a tal ponto que o governo suspendeu e cancelou definitivamente a iniciativa, em julho do mesmo ano.

A abordagem repressiva contra as lutas indígenas que culminou meses antes, em novembro de 2018, no assassinato da liderança Mapuche Camilo Catrillanca pelos Carabineiros do Chile, fez cair por terra toda possibilidade do governo em avançar com suas propostas iniciais de política indigenista. Foi definitivamente sepultada pelo levante popular de outubro de 2019.

# Direito de consulta na **Bolívia**: avanços constitucionais e retrocessos político-institucionais



**Marco A. Mendoza Crespo**

*Advogado, professor universitário e membro do Conselho Permanente do Programa de Participação Política Indígena da Fundação Konrad Adenauer*

## Horizonte

Os Autogovernos Indígenas,<sup>34</sup> após décadas de organização, assembleias e mobilizações, conquistaram a incorporação de seus direitos no texto constitucional vigente, a exemplo do direito à consulta,<sup>35</sup> vinculando as incumbências dos poderes constituídos com a vontade das partes constituintes por meio de uma Carta de Direitos ampliada.

## Retrocessos

Após a aprovação da nova constituição em fevereiro de 2009, teve início um processo autônomo indígena e

a consulta do Anteprojeto de Lei de Deslinde Jurisdicional. Neste momento, ocorreu um processo de repouso e refluxo das organizações indígenas. Algumas fizeram pactos com o poder.<sup>36</sup> Outras foram perseguidas e fragmentadas pelo governo do *Movimiento al Socialismo* (MAS).<sup>37</sup> A persistente e sistemática violação de direitos indígenas na Bolívia<sup>38</sup> foi uma ação política que buscou quebrar as bases de sustentação dos Autogovernos Indígenas: sua livre determinação e seu direito ao território.

O direito à livre determinação foi afetado por duas normas: a Lei de Deslinde Jurisdicional e a Lei-quadro de Autonomias e Descentralização. A primeira impede a efetivação da função judicial única e da igualdade hierárquica das jurisdições, que garante uma interlegalidade horizontal em uma abordagem intercultural. A segunda provocou atrasos no processo autônomo indígena que ainda aguarda pelos processos de adequação institucional e pelas normativas que permitam o pleno exercício de seus direitos.<sup>39</sup>

Sem possibilidade de resistência e a partir dos Autogovernos Indígenas, a aposta extrativista do governo provocou pressões sobre os territórios indígenas<sup>40</sup> e seus direitos através quatro pontos: i) a ampliação da fronteira agrícola,<sup>41</sup> ii) a construção de estradas,<sup>42</sup> iii) hidrelétricas,<sup>43</sup> iv) projetos mineiros<sup>44</sup> e

<sup>34</sup> REDUNITAS. **El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado**. Disponível em: [http://redunitas.org/wp-content/uploads/2019/04/PACTO\\_UNIDAD.pdf](http://redunitas.org/wp-content/uploads/2019/04/PACTO_UNIDAD.pdf)

<sup>35</sup> A consulta na Constituição boliviana se aplica: i) como exercício de um sistema de governo democrático (artigos 11.II.1), ii) para conformação de autonomias indígenas (artigos 290, 293, 294 y 295), iii) para tomada de decisões relacionadas com o meio ambiente (artigo 342), iv) para a exploração de recursos naturais em territórios indígenas (artigos 352 y 403). Deve ser: a. prévia, coordenada e de boa fé (artigo 30.II.15); b. livre e informada (artigo 352); c. vinculada à integralidade do território indígena (artigo 403).

<sup>36</sup> VACAFLOR, Nancy. **Fondo Indígena, un millonario caso de corrupción que envuelve a la base social del MAS**. Disponível em: [https://correodelsur.com/anuario/20151217\\_fondo-indigena-un-millonario-caso-de-corrupcion-que-envuelve-a-la-base-social-del-mas.html](https://correodelsur.com/anuario/20151217_fondo-indigena-un-millonario-caso-de-corrupcion-que-envuelve-a-la-base-social-del-mas.html)

<sup>37</sup> CEJIS. **Expertos: El movimiento indígena está en crisis, pero no destruido**. Disponível em: <http://www.cejis.org/expertos-el-movimiento-indigena-esta-en-crisis-pero-no-destruido/> e **EJU! TCP dice que jueces violaron derecho al debido proceso de Adolfo Chávez**. Disponível em: <https://eju.tv/2017/11/tcp-jueces-violaron-derecho-al-debido-proceso-de-dirigente-indigena-adolfo-chavez/>

<sup>38</sup> LA RAZÓN. **Fiscal rechaza juicio a Evo por represión a indígenas**. Disponível em: [https://la-razon.com/nacional/Fiscal-rechaza-Evo-represion-indigenas\\_0\\_1535246508.html](https://la-razon.com/nacional/Fiscal-rechaza-Evo-represion-indigenas_0_1535246508.html)

<sup>39</sup> IPDRS. **CONAIOC renovó su directiva con el desafío de fortalecer las autonomías indígenas y la gestión pública intercultural em el país**. Disponível em: <https://ipdrs.org/index.php/noticias/que-pasa/6139-conaioc-renovo-su-directiva-con-el-desafio-de-fortalecer-las-autonomias-indigenas-y-la-gestion-publica-intercultural-en-el-pais>

<sup>40</sup> MOVIMIENTO REGIONAL POR LA TIERRA. **Línea de tiempo**. Disponível em: <https://porlatierra.org/casos/110/linea>

<sup>41</sup> PRADA ALCOREZA, Raúl. **Territorios indígenas y descolonización**. Disponível em: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=202366>

<sup>42</sup> MONGABAY. **El Tipnis y el Madidi: las heridas que sangran em el rostro indígena de Bolívia**. Disponível em: <https://es.mongabay.com/2019/04/tipnis-madidi-bolivia-areas-protégidas-defensores-ambientales/> e FUNDACIÓN TIERRA. **Puntos de Vista**. Disponível em: [http://www.ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=56&cf\\_id=48](http://www.ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=56&cf_id=48)

<sup>43</sup> FUNDACIÓN SOLÓN. **El Bala y Chepete**. Disponível em: <https://fundacionsolon.org/el-bala-chepete/>

<sup>44</sup> ACEVEDO, Eduardo. **Derechos indígenas y minería em el altiplano boliviano**. Disponível em: [http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/recursos/Archivos/1782015\\_Derechosind%C3%ADgenasene.pdf](http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/recursos/Archivos/1782015_Derechosind%C3%ADgenasene.pdf)



La Paz, Bolivia. Foto: nmessana

hidrocarbonetos.<sup>45</sup> Neste processo, o direito à consulta foi reduzido a um procedimento meramente burocrático, o que afetou os compromissos assumidos pelo constituinte.

## Desafios

Atualmente, os povos indígenas bolivianos enfrentam vários desafios, como por exemplo:

1. Recuperar o direito à livre determinação e ao autogoverno. Para isso, as práticas de democracia comunitária devem ser fortalecidas, efetivando o direito ao desenvolvimento, ao território e à gestão territorial; a consulta de boa fé, prévia, livre e informada; a participação e representação política em termos de construção/constituição de novas relações de poder.
2. Fortalecer os Autogovernos Indígenas a partir do exercício da autonomia e da justiça.
3. Recuperar a agenda autônômica indígena. Aprofundar, fortalecer e proteger os processos autônômicos indígenas em transição e iniciar novos processos autônômicos.
4. Identificar aliados estratégicos, elaborar e sustentar alianças estratégicas.
5. Fortalecer o exercício do Autogoverno Indígena incorporando as mulheres e jovens nos processos de tomada de decisão.
6. Desenvolver ações de litígio estratégico para o respeito aos direitos indígenas. As decisões da jurisdição constitucional devem ser utilizadas como precedentes para avançar na realização e no exercício dos direitos. Se existem direitos vulneráveis, realizar ações constitucionais para gerar precedentes que consolidem direitos e obriguem ao Estado boliviano, em todos os níveis e instâncias, a respeitá-los e torná-los efetivos.
7. Fazer uso estratégico dos sistemas Universal e Interamericano para realizar os direitos dos povos indígenas.

<sup>45</sup> JIMÉNEZ, G. **Territorios indígenas y áreas protegidas en la mira. La ampliación de la frontera de industrias extractivas.** Disponível em: [https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/08/territorios\\_indigenas-y-areas-protegidas-en-la-mira.pdf](https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/08/territorios_indigenas-y-areas-protegidas-en-la-mira.pdf)

## Equador: 30 anos de descumprimento



**Mario Melo**

*Diretor da Faculdade de Direito  
Pontifícia Universidade Católica  
do Equador*

No Equador, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) cumpriu 30 anos de vigência e segue sendo descumprida. A consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, instituição central no direito internacional, tem sido sistematicamente omitida ou desvirtuada ao longo dessas três décadas por diferentes governos, em especial nas ocasiões em que se concedem autorizações para projetos extrativistas ou de infraestrutura nos territórios indígenas.

Para que este e outros dos direitos coletivos indígenas sejam plenamente cumpridos, foi insuficiente o fato de que as Constituições equatorianas, desde 1998, os tenham reconhecido. Os levantes e mobilizações protagonizados pelo movimento indígena também não foram suficientes. Também não foram as sentenças e resoluções nacionais e internacionais que condenaram o Estado equatoriano pelas violações.

Em 2001, o Conselho de Administração da OIT, ao resolver uma reclamação apresentada pela organização sindical *Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres* (CEOSL) contra o Equador por violações ao direito de consulta da *Federación Independiente del Pueblo Shuar* (FIPSE) no projeto petrolero Bloque 24,<sup>46</sup> declarou que no caso analisado “a consulta não foi levada a cabo com uma organização indígena claramente representativa dos povos interessados nas atividades do Arco no Bloque 24 da FIPSE, e as consultas que foram realizadas excluíram tais organizações”.

Em 2012, a Corte Interamericana de Direitos Humanos promulgou a sentença do caso Sarayaku,<sup>47</sup> que condenou o Estado do Equador por violação do direito à consulta – entre outros direitos - do Povo Kichwa de Sarayaku em relação ao projeto petrolero Bloque 23. Como medida de reparação, a Corte ordenou que o Estado deveria retirar quase uma tonelada e meia de explosivos que a empresa petrolera abandonou no território de Sarayaku e que deveria mediar o exercício do direito à consulta com participação das comunidades indígenas. Não obstante tenham transcorrido sete anos e meio desde a sentença, nenhuma das medidas foram cumpridas.

Por não cumprir o direito à consulta das comunidades indígenas, o Estado equatoriano foi condenado pela própria justiça nacional. Em 2019, as comunidades de Aí Cofán de Sinangoe, de Waorani de Pastaza e as comunidades Kichwas del rio Piatúa, receberam sentenças favoráveis que reconheceram que não foram consultadas frente aos projetos mineiros, petroleros e hidrelétricos respectivamente.

Cada ação judicial ganha por esta causa é resultante de enormes esforços dos povos afetados e de seus aliados. Cada sentença envia uma mensagem forte e clara às instituições estatais para que cumpram com este direito. O Estado equatoriano, entretanto, ignora as sentenças e segue violando o direito.

Por quê? Por mera teimosia? Claro que não. A obstinada renúncia estatal ao cumprimento de seu dever de consultar os povos indígenas responde, obviamente, a um complexo emaranhado de interesses econômicos e políticos que vincula os promotores dos projetos com os representantes do Estado. Para estes atores, no fim, o interesse é unicamente o dinheiro.

Enquanto isso, os povos se enraízam firmemente em seus territórios no Equador – e em muitos lugares da América – baseados em suas visões e estratégias. Assim, cada povo demonstra que seu vínculo especial com o território não é apenas econômico, mas sim espiritual. Efetivamente, esta é a única estratégia eficaz para enfrentar a crise ambiental em tempos de mudanças climáticas.

<sup>46</sup> OIT. **Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)**. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0:NO:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507223,es](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0:NO:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507223,es)

<sup>47</sup> CORTE IDH. **Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador**. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. Disponível em: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)



Foto: fotokostic

## O direito à consulta prévia, livre e informada no contexto jurídico canadense



### Marjolaine Olwell

Professora e doutoranda  
pela Faculdade de Direito da  
Universidade do Arizona

A Convenção 169 da OIT é um dos principais instrumentos internacionais que consagra alguns direitos humanos que os Estados devem garantir às comunidades indígenas, incluindo

o direito à consulta. Infelizmente, o Canadá não demonstrou qualquer intenção em ratificá-la até o momento. Contudo, o país tem desenvolvido alguns parâmetros sobre a CPLI, relevantes para um debate mais amplo sobre a evolução desse direito ao longo das três últimas décadas e sua possível evolução nas décadas seguintes.

O direito à consulta se materializou na jurisprudência canadense, primeiramente, no caso *Sparrow* e, posteriormente, no caso *Delgamuukw*. Nessas decisões, a Suprema Corte do Canadá reconheceu a existência de direitos territoriais dos povos indígenas, mas definiu que estes “não são absolutos”.<sup>48</sup> Como resultado, estabeleceu que quando as ações do Estado possam infringir direitos ou títulos indígenas reconhecidos, aquele possui um dever fiduciário<sup>49</sup> de consultar os povos indígenas que puderem ser afetados.

Nos casos *Haida Nation* e *Taku River*, de 2004, a Suprema Corte desenvolveu ainda mais sua jurisprudência e ampliou a obrigação de consultar a situações nas quais uma reclamação territorial indígena não foi resolvida judicialmente ou mediante negociações.<sup>50</sup> A Corte determinou que, quando subsiste controvérsia sobre a propriedade de um território e o Estado explora unilateralmente um recurso natural, violam-se os

<sup>48</sup> **R. v. Sparrow**, [1990] 1 S.C.R. 1075, 70 D.L.R. (4th) 385; **Delgamuukw v. British Columbia**, [1997] 3 S.C.R. 1010, 153 D.L.R. (4th) 193.

<sup>49</sup> No ordenamento de *common law*, o dever fiduciário do Estado de atuar de boa-fé, de forma leal e com devida diligência, aplicável aos agentes governamentais que administram recursos de terceiros no contexto de atividades comerciais, foi ampliado à responsabilidade do Estado frente aos povos indígenas. Vide **Guérin**, [1984] 2 SCR 335, par. 344.

<sup>50</sup> **Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)**, [2004] 3 S.C.R. 511, 245 D.L.R. (4th) 33; **Taku River Tlingit First Nation v. British Columbia (Project Assessment Director)**, [2004] 3 S.C.R. 550, 2004 SCC 74.

benefícios dos reclamantes indígenas sobre tal recurso – o qual implica o descumprimento do princípio chamado “honra da Coroa”<sup>51</sup> (*honour of the Crown*).<sup>52</sup>

A Corte considerou que o dever de consultar surge quando o Estado tem conhecimento da possível existência de um direito territorial ou título indígena. Ao respeito, a Corte estabeleceu um espectro de obrigações, proporcional a uma avaliação preliminar sobre a solidez da reclamação indígena e à gravidade da possível afetação ao respectivo território.<sup>53</sup>

Em uma extremidade do espectro, encontram-se os casos em que a reclamação ao direito territorial indígena e sua possível infração são fracos. Nesses casos, a observância da “honra da Coroa” poderia satisfazer-se com a mera notificação, a entrega de informações e o diálogo sobre aspectos importantes da interferência no território indígena. Na outra extremidade do espectro, estão aquelas reclamações relacionadas a casos que *prima facie* são sólidos, porquanto os direitos territoriais reivindicados e sua possível violação são significativos para o povo indígena. Esses casos requerem uma “consulta significativa”, bem como medidas mais acentuadas para abordar e atender as preocupações dos povos indígenas cujas terras e recursos são objeto de controvérsia.<sup>54</sup> Ademais, a Corte determinou que, ainda que se deva buscar o pleno consentimento quando as comunidades demonstrarem possuir um direito indígena (de caça ou pesca, por exemplo) ou um título territorial reconhecido, esta obrigação não implica um direito de “veto” indígena.

A partir da adoção dessas duas decisões, o Estado canadense e representantes dos povos indígenas de todo o país têm participado periodicamente no planejamento da gestão de recursos naturais. O governo federal tem desenvolvido diretrizes sobre como proceder com os procedimentos de consulta. Por sua vez, comunidades indígenas têm elaborado protocolos

enunciando suas expectativas de participação efetiva, incluindo consultas justas, compensação adequada e outras medidas governamentais frente a projetos de desenvolvimento com possíveis impactos em seus territórios. Outra prática em desenvolvimento são os protocolos bilaterais Estado – povos indígenas, que definem o processo a ser implementado para uma consulta adequada. Assim, pode-se dizer que o quadro normativo canadense abriu as portas para a inclusão dos povos indígenas na mesa de discussão.

Na maior parte das vezes, entretanto, as comunidades indígenas não estão de acordo com a forma em que as consultas são realizadas no país. Integrantes de comunidades que participaram em um recente estudo governamental “definiram a abordagem canadense como um mero trâmite formal ou processo informativo que não leva em consideração os usos e costumes específicos dos povos indígenas, não aborda de forma significativa suas preocupações e delega demasiada responsabilidade nas empresas”.<sup>55</sup> As consultas geralmente acontecem no bojo dos processos de avaliação de impacto ambiental, um espaço inadequado para as comunidades expressarem suas preocupações. O excesso de deferência às empresas e a ausência de supervisão do Estado (nos âmbitos federal, provincial ou territorial) têm-se tornado a regra geral, além do considerável e muitas vezes proibitivo custo humano e financeiro, proibitivo para que as comunidades indígenas se engajem efetivamente.<sup>56</sup> Por outro lado, as lideranças tradicionais, que em muitas comunidades são as autoridades representativas sobre assuntos territoriais, geralmente são excluídas dos processos de tomada de decisão, inclusive quando as comunidades questionam a legitimidade do conselho comunitário imposto pelo Estado (*Band council*).<sup>57</sup> Tal oposição ganhou notoriedade com a recente crise entre o governo canadense e os líderes ancestrais (*hereditary chiefs*) Wet’suwet’en, culminando num bloqueio nacional de estradas, no começo de 2020.<sup>58</sup>

<sup>51</sup> No contexto canadense, utiliza-se a palavra Coroa (Crown em inglês) para referir-se à noção de Estado. Para os fins da versão em português deste artigo, a palavra Coroa será substituída por Estado, para uma melhor compreensão do leitor ou leitora.

<sup>52</sup> **Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)**, [2004] par. 27.

<sup>53</sup> Idem, par. 42-44.

<sup>54</sup> **Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)**, [2004], par. 41-42, 44; **Taku River Tlingit First Nation v. British Columbia (Project Assessment Director)**, [2004], par. 29.

<sup>55</sup> **Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, Report to the Minister of Indigenous and Northern Affairs (Bryn Gray)**. (2016). Building Relationships and Advancing Reconciliation through Meaningful Consultation.

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> O “Band Council” é um sistema de governança da era colonial imposto pelo governo canadense através da Lei sobre Povos Indígenas (*Indian Act*). Ver: CANADÁ. **Indian Act**, RSC 1985, c I-5, s.74 et ss.

<sup>58</sup> CBC. (2020, February 25). **Arrests, travel disruptions as Wet’suwet’en solidarity protests spread across Canada**; BBC News. (2020, February 20). **The Wet’suwet’en conflict disrupting Canada’s rail system**.

Desta maneira, pode-se dizer que não se materializou a promessa do Estado canadense de oferecer um quadro institucional efetivo em matéria de consulta indígena. Tal como está regulado atualmente, a consulta equivale a uma discussão entre empresa e comunidade sobre como será implementada a visão daquela sobre o uso da terra, mas não sobre o que a comunidade indígena quer fazer com suas terras ou se deseja realizar um determinado projeto de investimento.<sup>59</sup> Apesar do reconhecimento judicial da existência de um título coletivo dos povos indígenas sobre suas terras e sua proteção constitucional o ordenamento jurídico canadense continua sendo reticente à propriedade, ao controle e à livre-determinação dos povos indígenas sobre seus territórios, recursos naturais e desenvolvimento econômico. O modelo atual está longe de satisfazer as expectativas das comunidades sobre que deveria ser o consentimento prévio, livre e informado e, em muitos casos, não é percebido como legítimo.

Entretanto, há alguma esperança no futuro. Pela primeira vez, o Canadá está tentando implementar parâmetros internacionais em matéria de direitos indígenas. Em 2010, o governo retirou seu voto de objeção à Declaração das Nações Unidas sobre os

Direitos dos Povos Indígenas e tem tentado – ainda que sem sucesso até o momento – promulgar uma lei para harmonizar as leis canadenses com a Declaração.<sup>60</sup> Adicionalmente, a administração federal atual tem conduzido uma revisão das relações Estado – Povos Indígenas, baseado em uma renovada relação nação-para-nação, que poderia oferecer às comunidades indígenas uma voz mais determinante na negociação e gestão das suas terras e recursos naturais. Uma reforma dessa dimensão apresenta complexidades e poderia sofrer revezes, mas o compromisso do governo tem-se mantido firme.

Esse artigo oferece uma breve visão sobre o desenvolvimento do direito à consulta no Canadá, e o atual estado insatisfatório da situação para os povos indígenas do país. Por tanto, conclui-se que as promessas do governo de uma renovada relação de nação para nação, junto com o respaldo da opinião pública aos direitos indígenas, parecem ter aberto uma janela de oportunidades para melhorar o quadro normativo e institucional em favor dos direitos das comunidades indígenas à consulta e ao consentimento. Nesse sentido, os próximos anos poderiam ensejar mudanças fundamentais.

<sup>59</sup> CHRISTIE, Gordon. Developing Case Law: The Future of Consultation and Accommodation. *University of British Columbia Law Review*, [s.l.], n. 39, v. 139, p. 154, 2006.

<sup>60</sup> **Bill C-262**, An Act to ensure that the laws of Canada are in harmony with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Status Overview. Alguns passos mais ousados à contraparte federal foram dados pela província de Columbia Britânica, a qual já adotou legislação para implementar a Declaração da ONU. Ver Legislative Assembly of British Columbia Bill 41 – 2019, **Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act**, Nov. 2019.



Foto: fotokostic

## A consulta indígena sobre a soja geneticamente modificada no México



**Naayeli Ramírez Espinosa**

Consultora da DPLF

O processo de consulta indígena sobre a soja geneticamente modificada (soja GM) realizado por ordem da Segunda Sala da Suprema Corte de Justiça da Nação no município de Hopelchén, em Campeche (México), teve início em março de 2016, quando

indígenas de várias comunidades deste município ganharam um recurso de amparo contra uma licença outorgada para a Monsanto comercializar este tipo de soja em seus territórios. No fim de 2019, a consulta não passou da primeira etapa: a etapa de acordos prévios.

Numerosas sessões do processo de consulta sobre a soja GM foram suspensas devido à falta de condições de segurança e liberdade e as agressões verbais contra os representantes das comunidades e autoridades federais.<sup>61</sup> Em 2019 ocorreram reuniões entre representantes das comunidades e representantes da nova equipe do governo federal, encarregado da consulta com a meta de chegar a acordos para o reestabelecimento do processo. No entanto, estas reuniões tampouco resultaram em acordos para a continuidade do processo, visto que o governo federal se negou a pagar os custos que deveriam fornecer para seguir com as sessões e acusou os assessores das comunidades de tê-las enganado. Ademais, o governo federal se negou a aceitar o fato de que o processo de consulta é vinculante, ignorando a solicitação das comunidades consultadas com base na Constituição do Estado de Campeche.<sup>62</sup>

São muitas as razões pelas quais o processo de consulta indígena em Campeche foi paralisado em 2018. Primeiramente,

<sup>61</sup> Por exemplo, o Nono Relatório da Missão de Observação da Consulta Indígena Maia (janeiro-outubro 2018) e o Oitavo Relatório da Missão de Observação da Consulta Indígena Maia (agosto-novembro 2017).

<sup>62</sup> Constituição Política do Estado de Campeche, artigo 7, capítulo IX, que estabelece: “Esta Constituição reconhece e garante o direito dos povos e comunidades indígenas à livre determinação e, conseqüentemente, a autonomia para: [...] IX. Ser consultados sobre as medidas legislativas ou administrativas sujeitas a afetá-los diretamente, com o objetivo de obter seu consentimento livre, prévio e informado de acordo com a medida proposta”.

**“O poder judiciário federal parece estar decidido a promover um ambiente de impunidade, sobrepondo uma política que permite uma contínua violação das normas internacionais do processo de consulta e do CPLI no México”.**

é preciso dizer que o cultivo ilegal de soja transgênica na região continua, sem que as autoridades competentes tomem medidas apropriadas para solucionar a situação. O cultivo ilegal de soja diminuiu a legitimidade do processo de consulta entre a população indígena e perpetua o ambiente de impunidade na região. Em segundo lugar, a Comissão Interministerial sobre Biossegurança de Organismos Geneticamente Modificados (CIBIOGEM) se negou a reconhecer os representantes nomeados, elegidos e autorizados pelas comunidades indígenas de Hopelchén. Em terceiro lugar, em setembro de 2017, a pedido da Monsanto, o Tribunal Distrital encarregado de vigiar o cumprimento da sentença que ordenou a consulta indígena emitiu uma decisão que ignorou os acordos realizados até aquele momento e negou às comunidades seu direito de organização autônoma. A CIBIOGEM, o Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI, antes CDI) e o poder judiciário federal permitiram e, conseqüentemente, promoveram enfrentamentos dentro das comunidades indígenas por sua falta de conhecimento acerca do povo Maia Chenero e sobre as perspectivas legislativas maias. Por sua vez, estas instituições buscaram realizar o processo o mais rápido possível e apenas com uma fração da população, como os *ejidos*<sup>63</sup> e as comunidades querelantes.

Estes problemas poderiam ser resolvidos pelas cortes. Entretanto, apesar da informação de que o processo de consulta não foi realizado com base nas premissas de liberdade, informação e boa-fé, e que tampouco foi realizado de modo adequado em termos culturais, o Tribunal Federal - que monitora o cumprimento da sentença - se negou a obrigar as autoridades federais a cumprir as normas. O Segundo Tribunal Distrital e o Tribunal Colegiado de Campeche expressaram em suas decisões que a falta de cumprimento das condicionantes das sentenças não tem conseqüências irreparáveis para o processo de execução.<sup>64</sup> Ao mesmo tempo, as cortes se negaram a sancionar a desobediência às ordens judiciais e, ainda que não se tenha avançado no processo de consulta em detrimento dos direitos humanos das comunidades indígenas de Hopelchén, o Tribunal Federal negou aos querelantes a declaração da inexecução da sentença em mais de sete ocasiões.<sup>65</sup>

Dada a rigidez na aplicação dos precedentes judiciais na matéria, a execução da sentença se converteu em um espaço onde se permite a violação dos direitos coletivos das comunidades Maias do município de Hopelchén. A forma de agir do poder judiciário federal no caso da soja GM em Campeche não é incomum. Decisões da Suprema Corte de Justiça, dos Tribunais colegiados e Tribunais Distritais constantemente estabelecem precedentes judiciais que se afastam das normas estabelecidas para os direitos à consulta e à consulta prévia, livre e informada (CPLI). Situações semelhantes ocorreram, por exemplo, no caso dos parques eólicos em Oaxaca, do aqueduto em território Yaqui, assim como o recente caso da Hidrelétrica Puebla

O poder judiciário federal parece estar decidido a promover um ambiente de impunidade, sobrepondo uma política que permite uma contínua violação das normas internacionais do processo de consulta e do CPLI no México. As decisões são alarmantes e refletem uma grande falta de conhecimento no que diz respeito a aplicação de direitos coletivos, particularmente o direito à livre determinação dos povos, assim como uma incapacidade de monitorar a execução de sentenças *sui generis*.

<sup>63</sup> Terras rurais comunais indígenas e camponesas, uma das principais conquistas da reforma agrária garantida pela Revolução Mexicana.

<sup>64</sup> Expedientes dos processos de Amparo Indireto 753/2012 e 762/2012 radicados no Segundo Tribunal Distrital do Estado de Campeche.

<sup>65</sup> Idem.



Foto: Radio Santa Fe, Bogotá, Colombia

## A proteção jurisprudencial da consulta na Colômbia – sobre a SU-123/18



### **Nathalia Sandoval Rojas**

*Doutoranda em Ciência Política pela Universidade do Texas em Austin*

A Corte Constitucional colombiana é um dos tribunais em que ocorreram as decisões judiciais mais destacadas sobre o direito de consulta prévia, livre e informada (CPLI). Assim demonstram decisões como a sentença SU-123 de 2018.<sup>66</sup> Nesta sentença, a Corte unificou suas regras sobre a aplicação da CPLI desde 1997 (mais de 400) e as agrupou em 16 grandes aspectos. No entanto, este fato não converte o país automaticamente em um suposto regime protetor do direito em questão. Na prática,

ativistas e acadêmicos já denunciaram a lacuna significativa que existe entre a lei e a aplicação da CPLI.<sup>67</sup> Neste sentido, também se faz importante considerar as consequências mais gerais da via jurisprudencial adotada na Colômbia sobre o objetivo da CPLI de proteger a participação e autodeterminação dos povos indígenas. A seguir, a partir das regras unificadas na sentença SU-123, resalto duas vantagens que as decisões da Corte trouxeram para a CPLI. Também sugiro que esta sentença revela duas grandes dificuldades para a aplicação do direito.

Na sentença SU-123 de 2018, a Corte decidiu que o direito à CPLI da comunidade indígena Awála Cabaña foi violada pelo governo colombiano e pelas empresas associadas para a exploração petrolífera nos poços das regiões de Quinde, Cohembí e Quillacinga, no departamento de Putumayo. Para a Corte, apesar da comunidade não se encontrar dentro da área de influência que as empresas e o Estado definiram, sofreu impacto direto em função do projeto e, portanto, teria direito de consulta. O projeto extrativista ameaçou a sobrevivência deste povo e gerou

<sup>66</sup> A Sentença consta na Corte Constitucional da Colômbia, a partir de 15 de novembro de 2018, nomeada Sentença de Unificação SU-123 de 2018. Os Magistrados Oradores responsáveis foram Alberto Rojas Ríos e Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>67</sup> RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. **De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia**. Bogotá: Universidad del Rosario, 2014; RODRÍGUEZ GARAVITO, César; ORDUZ, Natalia. **La consulta previa, dilemas y soluciones**. Bogotá: Dejusticia, 2012; DPLF. **The Right to Free, Prior, and Informed Consultation and Consent in Latin America**. Progress and challenges in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Guatemala, and Peru. Washington, D.C.: Due Process of Law, 2015.

**“O fluxo constante de demandas sobre CPLI (em 2019 chegaram 143 demandas sobre CPLI) demonstra que as regras jurisprudenciais não diminuem os conflitos sociais ao redor das consultas”.**

impactos ambientais desproporcionais. Nesta sentença, a Corte unificou as regras jurisprudenciais que conformam a *razão de ser* da aplicação da CPLI. Ademais, a sentença definiu o conceito de impacto direto e as obrigações dos agentes econômicos em respeitar os direitos humanos. A sentença, portanto, ratifica a Corte como instituição chave para a defesa da CPLI.

As afirmações que a Corte realizou na SU-123 revelam dois benefícios da proteção da CPLI pela via jurisprudencial. Primeiramente, a Corte reiterou que a aplicação da CPLI deve ser realizada de acordo com a realidade de cada povo e cada projeto particular. Além disso, recordou que os desacordos sobre um projeto devem ser resolvidos com a proteção, na maior medida possível, de cada comunidade. Como afirmou a Corte, a via jurisprudencial impede que a consulta prévia seja compreendida como um conjunto de “regras formais e abstratas”. Isso é fundamental, por exemplo, na definição de território. Enquanto em países como a Bolívia a consulta prévia em hidrocarbonetos depende da presença física da comunidade nas quadriculas em processo de adjudicação,<sup>68</sup> na Colômbia as autoridades devem verificar em cada caso a “intensidade, permanência efetiva ou grau de exclusividade das práticas culturais, ancestrais,

espirituais ou econômicas da comunidade no território” objeto da controvérsia. A via jurisprudencial preserva assim os diferentes modos de vida das comunidades indígenas. Em segundo lugar, visto que a Corte registrou centenas de casos e analisou o papel que os agentes econômicos detêm em cada um destes casos, foi possível estabelecer através da decisão SU-123 que, na Colômbia, as empresas têm o dever de diligência no que diz respeito à CPLI. Assim, a via jurisprudencial permitiu à Colômbia ampliar o número de sujeitos obrigados por lei a clarificar os deveres das empresas com relação a CPLI.

Não obstante, a sentença também revela duas dificuldades. A primeira está relacionada ao consentimento. A Corte – em uma de suas decisões mais bem fundamentadas sobre o tema com a plenária cheia – afirma que a consulta prévia é diferente do consentimento prévio, livre e informado. Embora afirme que esta diferença é de grau e não de natureza, a Corte afirmou que na consulta o acordo e o consentimento são “aspirações”. Este termo se justifica na medida em que a Corte adota decisões baseadas em princípios. Porém, também mostra que a amplitude da via jurisprudencial não conduz necessariamente para um aprimoramento sobre as expectativas dos povos indígenas na CPLI. A segunda problemática é uma crítica mais geral do papel das cortes no processo de transformação social.<sup>69</sup> O fluxo constante de demandas sobre CPLI (em 2019 chegaram 143 demandas sobre CPLI<sup>70</sup>) demonstra que as regras jurisprudenciais não diminuem os conflitos sociais ao redor das consultas. Esta crítica não se atribui somente à Corte. Muito embora seja desejável que as normas – expedidas pelo Congresso, pelo Executivo ou extraídas da jurisprudência – gerem transformações, a sua ausência não faz com que as normas sejam menos valiosas ou que seu autor seja menos legítimo. O que se revela – e que deve ser investigado mais profundamente – é justamente o alto nível de intensidade dos conflitos políticos e econômicos que envolvem a CPLI e que a Corte isoladamente não é capaz de solucionar.

<sup>68</sup> Lei 3058 de 2005.

<sup>69</sup> SIEDER, Rachel; ANSOLABERRE, Karina; ALFONSO, Tatiana. **Routledge Handbook of Law and Society in Latin America**. New York: Routledge, 2018; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Radical Deprivation on Trial: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

<sup>70</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. **Caracterización de las tutelas radicadas en la Corte Constitucional (enero-noviembre 2019)**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>



E quando não se cumpre a CPLI ? Algumas iniciativas comunitárias de sucesso

Foto: SL-Photography / Shutterstock.com

## Consultas comunitárias e o direito à decisão na Guatemala



**Lucía Inés Xiloj Cuin**

*Advogada Maia K'iche*

Em 2018, após 16 anos, a Guatemala realizou seu censo populacional, cujo levantamento estimou que os povos indígenas neste país correspondem a mais de sete milhões habitantes, representando 49% da população total.<sup>71</sup> Apesar de não existir acordo sobre estes dados por parte de pessoas e organizações indígenas,<sup>72</sup> os povos originários existem e seguem lutando por seus direitos no país.

Nos últimos 20 anos, um dos direitos mais reivindicados na Guatemala por parte dos povos indígena é o direito à consulta, que não foi concebido apenas como formulado na Convenção

169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ratificada pela Guatemala em 1996), mas também como um exercício de direito ancestral.

Existe a percepção de que o direito à consulta nasceu com a Convenção 169, o que se justifica no caso da Guatemala através da mudança no cenário político-jurídico que ocorreu no fim da década de 1990, quando o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas foi conquistado, em particular, a exigibilidade do direito à consulta no âmbito judicial como uma estratégia adicional para a defesa do território.

Entretanto, os povos indígenas realizam consultas desde tempos imemoriais como forma de tomar decisões sobre vários aspectos da vida individual e coletiva. Diante da grande quantidade de autorizações concedidas pelo Estado com intuito de liberar a exploração dos bens comuns e em territórios indígenas, os povos se organizaram para discutir o tema em suas assembleias comunitárias.

Desde 2005 foram realizadas mais de 100 consultas comunitárias sobre projetos extrativistas (mineração, hidrelétricas, etc.). Estes

<sup>71</sup> INE. **Resultados del censo 2018**. Disponível em: <https://www.censopoblacion.gt/>

<sup>72</sup> AGUILAR, María. **El Censo 2018 y los pueblos indígenas**. Disponível em: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2019/09/23/el-censo-2018-y-los-pueblos-indigenas/>

***“O marco legal internacional sobre os direitos dos povos indígenas protege esta forma de tomada de decisão ao reconhecer o direito à livre determinação por parte dos povos”.***

processos de tomada de decisão se diferenciam da consulta prévia, visto que são dirigidos pelas autoridades próprias das comunidades e se circunscrevem a um princípio ancestral de tomada de decisões, com a participação de todos os membros das comunidades. O marco legal internacional sobre os direitos dos povos indígenas protege esta forma de tomada de decisão ao reconhecer o direito à livre determinação por parte dos povos.

Estas consultas resultaram no impedimento da execução de muitos projetos, tendo em vista que as decisões comunitárias impõem uma série de condições jurídicas e políticas sobre a atuação dos Estados e empresas. Até o final de 2018, os únicos grandes projetos em execução no país eram o Projeto de Exploração Mineira Niquegua Montufar II e Extração Mineira Fénix da empresa Companhia Guatemalteca de Níquel;<sup>73</sup> Extração Mineira Sechol da empresa Mayaniquel, S. A. e o Projeto Mineiro Cerro Colorado da empresa Guaxilan, S. A.<sup>74</sup>

Muito embora estas consultas não sejam reconhecidas pelo governo e pelos órgãos jurisdicionais, é possível afirmar

que tiveram um impacto positivo em diversos sentidos. Primeiramente, contribuíram para a organização comunitária, que se traduz no fortalecimento de autoridades indígenas e nas formas de autogestão dos territórios indígenas. Em segundo lugar, as consultas foram o ponto de partida para que muitas comunidades iniciassem processos de recuperação de territórios despojados. Por fim, as consultas serviram para conscientizar sobre a importância de proteger os bens comuns e o território.

Atualmente, muitas comunidades realizam comemorações relembando a data em que a consulta comunitária foi aplicada, com o objetivo de reiterar suas próprias decisões já realizadas e que, portanto, devem ser respeitadas por parte das instituições encarregadas de autorizar os projetos de exploração dos bens comuns. Por exemplo, nos dias 17 e 25 de novembro de 2019 houve comemorações do terceiro e do quinto aniversário da consulta comunitária no município de San Luis Jilotepeque, no departamento de Jalapa, e no município de Santa María Chiquimulado departamento de Totonicapán.<sup>75</sup> Tal forma de rememoração materializa o princípio do valor da palavra, que estabelece que o que foi acordado deve ser respeitado.

Esta forma ancestral de tomada de decisões evidencia que, apesar do descumprimento por parte do governo em relação aos compromissos assumidos com a ratificação e assinatura de instrumentos internacionais de direitos humanos,<sup>76</sup> os povos indígenas conseguem defender seus territórios através de seus próprio mecanismos e instituições, um direito que também é reconhecido pela Convenção 169 da OIT e pela Declaração das Nações Unidas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

<sup>73</sup> Recentemente foi decretada uma medida protetiva por parte da Corte de Constitucionalidade que suspendeu as atividades deste projeto. No entanto, esta decisão não foi cumprida.

<sup>74</sup> MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. **Anuario Estadístico Minero**. Disponível em: <https://www.mem.gob.gt/mineria/estadisticas-mineras/anuario-estadistico-minero/>

<sup>75</sup> REDK'ATGUATEMALA. Disponível em: <https://www.facebook.com/pg/Red-Kat-Guatemala-954433344591010/posts/>

<sup>76</sup> O governo nunca implementou de maneira voluntária os processos de consulta prévia em relação à exploração de bens comuns. A única consulta que realizou está relacionada ao projeto hidrelétrico *Oxec* na sequência de uma sentença da Corte de Constitucionalidade; porém, a consulta não foi aceita pelas comunidades, que denunciaram a violação deste direito. *In*: MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. **MEM logra histórica consulta comunitária en caso Oxec**. Disponível em: <https://www.mem.gob.gt/2017/12/mem-logra-historica-consulta-comunitaria-en-caso-oxec/>.



Foto: Wallace Teixeira / Shutterstock.com

## Protocolos autônomos de consulta prévia no **Brasil**: desafios para a jusdiversidade



**Liana Amin Lima**

*Professora de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil*



**Carlos Marés**

*Professor de Direito Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil*

A Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, adotado em 1989, foi ratificada pelo Brasil em 2002. No Brasil, os sujeitos da Convenção 169 são identificados como povos e comunidades tradicionais e são reconhecidos por três segmentos genéricos: a) povos indígenas (305 etnias no Brasil); b) quilombolas (comunidades negras rurais); c) povos e comunidades tradicionais. Entre estes são cerca de 28 segmentos com identidade social própria, que se autorreconhecem como tais, grupos com identidade cultural e étnica diferenciada, modo de vida tradicional e territorialidade específica.<sup>77</sup>

O direito a consulta prévia é um direito fundamental dos povos indígenas e tribais. No Brasil, compreendemos a aplicação do termo e conceito “povos tribais” como “povos e comunidades tradicionais”. A consulta está intrinsecamente vinculada ao direito ao consentimento prévio, livre e informado e ao direito à livre determinação. A consulta é dever do Estado, deve ser de boa-fé e prévia às medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar a vida e os territórios dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. O consentimento integra o direito à consulta prévia.

Os processos de licenciamento ambiental de projetos de desenvolvimento ou extrativos, viciados pela lógica procedimental e pelo imediatismo que a velocidade do capital requer, passam como um vendaval sobre a vida dos povos e seus territórios tradicionais. Diante da inobservância e descumprimento do direito a consulta prévia e de uma tentativa frustrada do Governo Federal, nos anos de 2012-2013, em regulamentar os procedimentos de consulta prévia, iniciativa está repudiada pelas organizações dos povos indígenas e quilombolas a nível nacional, por representar uma possível homogeneização dos processos de consulta e possivelmente restringir o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado, uma saída jurídica por parte dos povos, desde 2014 no Brasil, tem sido a construção de

<sup>77</sup> Os direitos dos povos indígenas estão previstos na Constituição Federal de 1988, nos artigos 231 e 232. Os direitos territoriais das comunidades quilombolas estão previstos no artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição. Decreto n. 6.040 de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), definiu os povos e comunidades tradicionais, incluindo indígenas, quilombolas e os diversos outros povos tradicionais do Brasil.

protocolos comunitários de consulta prévia, também chamados de protocolos próprios ou autônomos.

Os protocolos autônomos comunitários contêm as regras mínimas e fundamentais que os povos e comunidades estabelecem e dão a conhecer ao Estado, estabelecendo como se deve respeitar o direito próprio, as jurisdições indígenas e tradicionais, suas formas de organização social em um processo de consulta prévia. Os protocolos comunitários são instrumentos jurídicos orientadores do processo de consulta, ao estabelecer as etapas do processo de consulta prévia, a forma de organização dos povos e comunidades, assim como a forma de deliberação coletiva e tradicional. Nos protocolos é possível encontrar os princípios, diretrizes, critérios e regras de direito próprio dos povos para os processos de consulta prévia.

Ao criar os protocolos, os povos estão criando direito próprio que deve ser respeitado pelo Estado. Expressam a jusdiversidade, ou seja, “a liberdade de atuar de cada povo segundo suas próprias leis, seu direito próprio e sua jurisdição”.<sup>78</sup> A jusdiversidade está baseada na diversidade cultural, diversidade de sistemas jurídicos próprios e territorialidades sociobiodiversas. A jurisdição indígena, quilombola ou tradicional deve ser respeitada pelos Estados nos processos de consulta prévia.<sup>79</sup>

No Brasil, de 2014 a 2021, em levantamento do Observatório de Protocolos Autônomos, registramos 55 protocolos de consulta e consentimento livre, prévio e informado de povos indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais, exemplo de comunidades tradicionais caiçaras, ribeirinhos, agroextrativistas, comunidades coletoras de flores sempre viva, pescadores artesanais, comunidades de terreiro e de religiões de matriz africana, entre outros grupos que detêm identidade étnica e cultural específica, modos de ser e viver que reproduzem costumes e tradições, com vinculação a determinado território. O registro desses protocolos por escrito ou no formato audiovisual em línguas indígenas, a exemplo do povo Kayapó-Menkrãgni.<sup>80</sup>

**“Os protocolos autônomos comunitários contêm as regras mínimas e fundamentais que os povos e comunidades estabelecem e dão a conhecer ao Estado, estabelecendo como se deve respeitar o direito próprio, as jurisdições indígenas e tradicionais, suas formas de organização social em um processo de consulta prévia”.**

O reconhecimento da juridicidade e caráter vinculante dos protocolos autônomos para os processos de consulta prévia, se encontra presente em acordos e decisões judiciais, como, por exemplo, os casos de processos judiciais para licenciamento ambiental de megaprojetos extrativos de mineração e hidrelétricas, afetando o povo Mura,<sup>81</sup> povo Juruna<sup>82</sup> e o povo Manoki, na Amazônia brasileira.

Os protocolos autônomos de consulta representam um caminho alternativo à regulamentação estatal dos procedimentos de consulta prévia, respeitando as especificidades culturais de cada povo. Assim, os protocolos autônomos comunitários são vinculantes para os Estados e devem reger os processos de consulta, pois respeitam as especificidades culturais e territoriais, as instituições representativas de cada povo ou comunidade e suas instâncias de deliberação coletiva. Os protocolos autônomos são, portanto, exercício da livre determinação e expressão da jusdiversidade.

<sup>78</sup> Souza Filho, C F M de. (2010). **O renascer dos povos indígenas para o Direito**. 7 reimpr. Curitiba: Juruá.

<sup>79</sup> Lima da Silva, L. A. (2017). **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. Tese de Doutorado em Direito Econômico e Socioambiental. Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba-PR, Brasil.

<sup>80</sup> Projeto de Pesquisa (CNPq). **Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia, Livre e Informada: Direitos territoriais, autodeterminação y jusdiversidade**. Atualização até abril de 2021 para versão traduzida da Revista Aportes, n. 22. Disponível em: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/>

<sup>81</sup> Protocolo Mura. (2019). **Trincheiras: Yandé Pearsa Mura. Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea, Amazonas**. Disponível em: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/trincheiras-yande-pearsa-mura-protocolo-de-consulta-e-consentimento-do-povo-indigena-mura-de-autazes-e-careiro-da-varzea-amazonas-2019/>

<sup>82</sup> Brasil. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 0002505-70.2013.4.01.3903/PA. Relator Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Decisão de 06 dez. 2017.



## Pensamentos finais

Foto: Diego Sugoniaev / Shutterstock.com

# Da consulta prévia à livre determinação: reflexões a partir da experiência da DPLF



### **Daniel Cerqueira**

*Diretor do Programa Direitos Humanos e Recursos Naturais da DPLF*

Uma parte importante do trabalho da DPLF, por meio do programa Direitos Humanos e Recursos Naturais, tem sido fortalecer a incorporação dos parâmetros internacionais sobre o direito à consulta prévia, livre e informada (CPLI) nas normas, políticas públicas e jurisprudência dos Estados latino-americanos. Nosso trabalho consiste em fornecer apoio jurídico às organizações da sociedade civil (OSCs) e movimentos indígenas que buscam a incorporação dos referidos parâmetros

jurídicos nas normas e práticas de seus Estados. Para tanto, realizamos atividades de incidência, publicamos compilações de jurisprudência, investigações e análise especializada, além de monitorar processos judiciais e elaborar *amici curiae* em casos paradigmáticos.

Além de coadjuvar para um maior impacto dos parâmetros internacionais, apoiamos a adoção de novos pronunciamentos, para que o marco jurídico internacional forneça soluções efetivas às violações a direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Nessa trajetória, contamos com o apoio inestimável de entidades acadêmicas e OSCs de vários países. Em âmbito regional, tivemos a sorte de compartilhar estratégias com organizações que trabalham em diferentes Estados da América Latina e do Caribe, em particular com a Oxfam Internacional e seus escritórios na região.

Desde a adoção da Convenção 169 da OIT, o conteúdo do direito à CPLI tem sido ampliado em pronunciamentos de

órgãos internacionais de direitos humanos e de altas cortes de inúmeros países. Por sua vez, a CPLI foi reconhecida em salvaguardas de bancos multilaterais e em compromissos autorregulatórios do setor privado. Apesar desses importantes avanços, os processos de consulta prévia significam, muitas vezes, a “procedimentalização” do esbulho territorial dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Frequentemente, estes coletivos participam de processos de consulta sem uma capacidade real de interferir e modificar as decisões estatais que os impactam. Tais decisões são constantemente tomadas sob o rótulo de “interesse coletivo” ou de “utilidade pública”, quando sua real motivação é a cooptação exercida por empresas que financiam processos eleitorais ou cujos interesses se encontram diretamente representados por bancadas parlamentares ou governos de ocasião.

Geralmente, os processos de consulta prévia não conferem aos povos indígenas a capacidade de influenciar as decisões estatais que os impactam. Muitas vezes, as consultas são vistas meramente como um passo formal para que governos e empresas obtenham um selo de legitimidade, apesar da rejeição das comunidades consultadas. Frequentemente, quando as comunidades estão dispostas a participar dos processos de consulta, as autoridades estatais se limitam a atuar como mediadoras sobre possíveis medidas de compensação entre povos consultados e empresas interessadas em um determinado projeto de investimento. Inclusive quando as comunidades dão seu consentimento para um projeto, o processo de consulta dificilmente inclui o direito a compartilhar os benefícios econômicos gerados, tal como previsto expressamente no artigo 15.2 da Convenção 169 da OIT. Por outro lado, a CPLI não confere aos povos indígenas uma voz relevante nas discussões mais macro, como a adoção de políticas e planos de desenvolvimento em territórios indígenas ou em escala nacional.

A América Latina vive uma contradição. Por um lado, é a região onde se adotaram os pronunciamentos mais avançados sobre CPLI, por exemplo, nas decisões de cortes nacionais e dos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Por outro lado, é o lugar mais perigoso do mundo, segundo cifras da Global Witness, para os defensores e as defensoras do território e lideranças indígenas.<sup>83</sup> Esta ambivalência tem levado a

***“As limitações da CPLI têm levado muitas organizações a reivindicar uma agenda mais ampla, baseada no direito à livre determinação. Os protocolos autônomos de consulta no Brasil, as consultas comunitárias na Guatemala e os processos autônomos de governança de territórios indígenas na América Latina são uma mostra desta expansão”.***

especialistas, OSCs e movimentos indígenas de diferentes países latino-americanos a reavaliar o protagonismo que a CPLI tem tido na agenda de direitos indígenas.

Nesse diapasão, as limitações da CPLI têm levado muitas organizações a reivindicar uma agenda mais ampla, baseada no direito à livre determinação. Os protocolos autônomos de consulta no Brasil, as consultas comunitárias na Guatemala e os processos autônomos de governança de territórios indígenas na América Latina são uma mostra desta expansão. Parte do desafio se encontra em visibilizar os parâmetros do Direito Internacional que protegem tais experiências. Se por um lado a CPLI conta com uma normatividade desenvolvida durante mais de três décadas, o marco jurídico de proteção da livre determinação se encontra mais disperso e as reivindicações a tal direito ainda não tiveram o mesmo impacto que a tutela da CPLI pelos organismos internacionais de direitos humanos.

Sabemos bem que o reconhecimento doméstico e internacional da CPLI e que a Convenção 169 tiveram um papel fundamental na superação do paradigma integracionista, que era o foco da Convenção 107 da OIT, de 1957. Uma das premissas deste

<sup>83</sup> Global Witness. (2019). **¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras.** Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>

paradigma era que os povos indígenas desapareceriam, em função da sua própria fragilidade, correspondendo aos Estados fomentar sua incorporação ao resto da sociedade, garantindo-lhes alguns direitos econômicos e sociais. Não obstante, entre as décadas de 1980 e 1990, vários Estados do continente passaram a definir-se como sociedades multiculturais, por meio de reformas constitucionais ou da adoção de novas Constituições Políticas. Esta mudança, junto à Convenção 169, revela o compromisso público de reconhecer a potestade dos povos indígenas de participar diretamente, e não sob a tutela estatal, das decisões que os impactam.<sup>84</sup>

É inegável que os desenvolvimentos normativos sobre a CPLI foram fundamentais para o empoderamento dos povos indígenas em suas demandas pela autonomia sobre seus territórios. Ademais, geraram uma maior consciência nos atores políticos e sociais sobre as obrigações estatais em relação aos direitos dos povos indígenas. Mas após vários anos de reflexão e promoção de parâmetros jurídicos sobre a matéria, consideramos que esses avanços não são suficientes e não fornecem uma resposta integral à expansão de megaprojetos nos territórios indígenas, os quais em muitos casos desencadeiam em conflitos sociais e em graves violações de direitos humanos.

As limitações do marco normativo sobre a CPLI fazem parcialmente no fato de subsistir imprecisões e práticas estatais contrárias aos parâmetros internacionais aplicáveis. DPLF tem buscado contribuir para o preenchimento desta lacuna, por meio de um trabalho de incidência e da produção de relatórios que buscam dar maior operatividade aos pronunciamentos internacionais sobre a matéria. É o caso, por exemplo, do mais recente estudo regional que publicamos conjuntamente com a Oxfam Internacional, sobre os entraves típicos dos desenhos institucionais em seis países da região, e como isso se reflete nos processos concretos de consulta, sobretudo no âmbito extrativista,<sup>85</sup> e de um relatório publicado em outubro de 2018, sobre as vantagens e desvantagens da implementação

normativa do direito à CPLI através de leis ou normas de alcance geral, elaborado com a Oxfam-México.<sup>86</sup>

Parte dos entraves advertidos vão além de imprecisões e de padrões de atuação estatal que distam das obrigações internacionais. Vários desses entraves se vinculam à inadequação entre uma abordagem limitada à CPLI e à reivindicação da deliberação autônoma dos povos indígenas e comunidades tradicionais sobre seus territórios, independentemente de um processo de mediação estatal.

Conscientes da necessidade de acompanhar tais reivindicações, DPLF tem buscado analisar com uma maior profundidade as diretrizes do Direito Internacional e do Direito Constitucional Comparado que protegem a livre determinação, incluindo neste marco o próprio direito à consulta e ao consentimento. Nesse diapasão, publicamos, em 2019, junto com FUNDAR e o *Instituto de Investigaciones Jurídicas* da UNAM, o relatório “Da consulta prévia à livre determinação: relatório sobre a implementação do direito à consulta e consentimento prévio livre e informado em México”.<sup>87</sup> Nesse estudo, mostramos que a CPLI não deve ser o único referente na relação entre Estados e povos indígenas. Ademais, enfatizamos que a proteção de tais povos exige a adoção de políticas públicas diferenciadas e espaços de participação autônomos em instâncias locais, regionais e nacionais, particularmente frente a decisões que repercutem diretamente em seus territórios.

Finalmente, o avanço em direção de novos parâmetros jurídicos sobre o direito à livre determinação e autonomia dos povos indígenas é, para a DPLF, tão ou mais importante que o aprimoramento dos marcos legais e institucionais sobre a CPLI. Esse exercício passa pela compreensão do direito à consulta e ao consentimento como expressões da livre determinação e pelo reconhecimento dos povos indígenas e comunidades tradicionais como protagonistas em qualquer decisão que impacta seus territórios.

<sup>84</sup> Ver, Cerqueira, D. (10 de agosto de 2015). **La consulta previa, libre e informada en América Latina: un poco de historia y precisiones sobre sus fundamentos jurídico-políticos** [Blog DPLF]. Disponível em: <https://dplfblog.com/2015/08/10/la-consulta-previa-libre-e-informada-en-america-latina-un-poco-de-historia-y-precisiones-sobre-sus-fundamentos-juridico-politicos/>

<sup>85</sup> DPLF e Oxfam. (2015). **Derecho a la Consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina – avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú**. Disponível em: [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_consulta\\_previa\\_2015\\_web-2.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_consulta_previa_2015_web-2.pdf)

<sup>86</sup> DPLF e Oxfam-México. (2018). **Implementación de la Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado – experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México**. Disponível em: [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_sobre\\_consulta\\_y\\_cpli\\_mexico\\_final\\_web.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_sobre_consulta_y_cpli_mexico_final_web.pdf)

<sup>87</sup> DPLF, FUNDAR e Instituto de Investigaciones Jurídicas (2019). **De la consulta previa a la libre determinación: informe sobre la implementación del derecho a la consulta y consentimiento previo libre e informado en México**. Disponível em: [http://www.dplf.org/sites/default/files/documento\\_consulta\\_web.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/documento_consulta_web.pdf)

# SITUAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E TRADICIONAIS DA PANAMAZÔNIA

Resumo informativo, elaborado pela DPLf e REPAM, do relatório da Comissão Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Situación dos direitos humanos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais da Panamazônia (2019)



## EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO en el marco normativo y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

DANIEL CERQUEIRA



**DPLf** Fundación para el Debido Proceso

### INFORME SOBRE LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN MÉXICO

A la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos

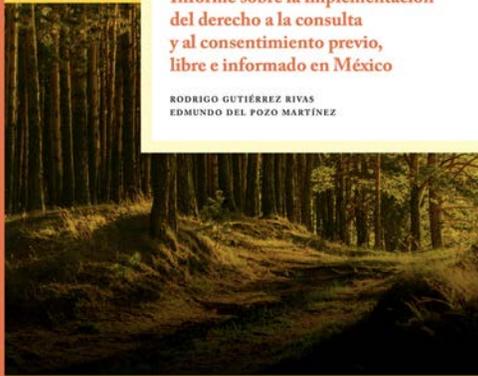
Gabriela Torres-Mazurra  
Jorge Fernández Mendiburu  
José Orvelin Montiel Cortés  
Sergio Alberto Salgado Román

## Publicações recentes

### DE LA CONSULTA A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS:

Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México

RODRIGO GUTIÉRREZ RIVAS  
EDMUNDO DEL POZO MARTÍNEZ



### IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA Y CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO

Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México



### Parecer Consultivo 23 sobre Medio Ambiente e Direitos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos  
Proferido em 15 de novembro de 2017



### POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E RECURSOS NATURAIS

PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DE ATIVIDADES DE EXTRAÇÃO, EXPLORAÇÃO E DESENVOLVIMENTO



Resumo informativo, elaborado pela DPLf, do Relatório da Comissão Interamericana de Derechos Humanos. Povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e recursos naturais: proteção de derechos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento (2016)



## CONSELHO DIRETIVO

**Naomi Roht-Arriaza**

Presidenta

**Mariclaire Acosta**

**Eduardo Bertoni**

**Walter Albán**

**Miguel Sarre**

**Margaret Roggensack**

Tesoureira

## EQUIPE

**Katya Salazar**

Diretora Executiva

**Laura Park**

Diretora de Desenvolvimento  
Institucional e Finanças

**Jean Carlos Baéz**

Assistente de Programas

**Leonor Arteaga**

Diretora do Programa  
Impunidade e Graves Violações  
de Direitos Humanos

**Daniel Cerqueira**

Diretor do Programa Direitos  
Humanos e Recursos Naturais

**Úrsula Indacochea**

Diretora do Programa  
Independência Judicial

**Katharine Valencia**

Assessora Legal Sênior

**David Lovatón**

Assessor Legal Sênior

**Ramiro Orías**

Oficial de Programa Sênior

**Sonia Rubio**

Oficial de Programa Sênior

**Juan Carlos Sánchez**

Oficial de Programa

**Hannah Ahern**

Oficial de Programa

**Enrique Gallegos**

Oficial de Programa



## Fundação para o Devido Processo Due Process of Law Foundation

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710

Washington, D.C. 20036

Tel.: (202) 462.7701 — Fax: (202) 462.7703

E-mail: [info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) Web site: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

A **Fundação para o Devido Processo** (DPLF, em suas siglas em inglês) é uma organização regional integrada por profissionais de diversas nacionalidades, cujo mandato é promover o Estado de direito e os direitos humanos na América Latina através da análise, cooperação com organizações e instituições públicas e privadas, intercâmbio de experiências e ações de incidência.

## CEPEDIS

Centro de Pesquisa e Extensão  
em Direito Socioambiental

[www.direitosocioambiental.org](http://www.direitosocioambiental.org)



**OBSERVATÓRIO**

PROTÓCOLOS DE CONSULTA E CONSENTIMENTO  
LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO

Versão em português organizada por Liana Amin Lima, coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia, Livre e Informada: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade/**Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental** (CEPEDIS). Tradução realizada por Katuscia Moreno Galhera, Felipe Mattos e Liana Amin Lima.

Esta publicação foi possível graças ao apoio de:

