

fiar.



The Laws of Extraction–
Environmental Rights and Legal Regulations
in Struggles over Natural Resources in the Americas

Vol. 11 No.3 (Dec. 2018)

Double Issue

Human Rights and Development in the Americas

The forum for inter-american research was established by the American Studies Section of the English Department at Bielefeld University in order to foster, promote and publicize current topics in the studies of the Americas.

fiar is the official journal of the International Association of Inter-American Studies (IAS)

General Editor:

Wilfried Raussert

Editors:

Yolanda Campos
Stephen Joyce
Luisa Raquel Lagos Ellermeier
Marius Littschwager
Mahshid Mayar
Paula Prescod
Wilfried Raussert
Susana Rocha Teixeira
Brian Rozema

Editor Assistant:

Anne Lappert

Editorial Board:

Prof. Mita Banerjee, Mainz University, Germany
Prof. William Boelhower, Louisiana State University, USA
Prof. Nuala Finnegan, University College Cork, Ireland
Prof. Emerita Lise Gauvin, Université de Montréal, Canada
Prof. Maryemma Graham, University of Kansas, USA
Dr. Jean-Louis Joachim, Université des Antilles, Martinique
Prof. Djelal Kadir, Penn State University, USA
Dr. Luz Angélica Kirschner, South Dakota State University
Prof. John Ochoa, Pennsylvania State University, USA
Prof. John Carlos Rowe, University of Southern California, USA
Prof. David Ryan, University College Cork, Ireland
Prof. Sebastian Thies, University of Tübingen, Germany
Dr. Cécile Vigouroux, Simon Fraser University, Canada

Design:

Alina Muñoz

Contact:

fiar@interamerica.de
www.interamerica.de

[49] 521-106-3641
(European Standard Time)

Postfach 100131
D-33501 Bielefeld
Germany



The association seeks to promote the interdisciplinary study of the Americas, focusing in particular on inter-connections between North, Central, and South American culture, literature, media, language, history, society, politics, and economics.

www.interamericanstudies.net

Guest Editors of Vol. 11.3:

Riccarda Flemmer (German Institute of Global and Area Studies – GIGA, Hamburg)
Jochen Kemner (Universidad de Kassel, Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados)

Vol. 11 No. 3 (Dec. 2018):

Double Issue

The Laws of Extraction– Environmental Rights and Legal Regulations in Struggles over Natural Resources in the Americas (guest edited by Riccarda Flemmer)

The Laws of Extraction – Environmental Rights and Legal Regulations in Struggles over Natural Resources in the Americas: An Introduction	7
Riccarda Flemmer (Giga German Institute Of Global And Area Studies, Hamburg)	
La dinámica política del juego ambiental en el Perú. El caso de la fundición de La Oroya	16
Alonso Burgos Cisneros (Instituto de Estudios Políticos Andinos)	
Saving the planet with green capitalism? Or re-signifying our existence with Mother Earth? The Mapuche-Valdivian case against the wind farm Pililín in the South of Chile.	32
Carolina Sánchez De Jaegher (University College Roosevelt, the Netherlands)	
Ambigüedades del Petróleo – Cambios de percepción de riesgo al nivel local por la Reforma Energética Mexicana	47
Svenja Schöneich (German Institute of Global and Area Studies – GIGA y Universidad de Hamburgo)	
Entrevistas con líderes indígenas: ¿Mecanismos participativos para lograr justicia ambiental y formas democráticas de la gobernanza de recursos naturales?	62
Guaraní Alfonzo Guzman (Asamblea del Pueblo Guarani–APG, Charagua, Bolivia) & Almut Schilling-Vacaflor (Universidad de Osnabrück, Alemania)	
Asháninka Ruth Buendía (Central Asháninka del Río Ene–CARE, Perú) & Riccarda Flemmer (Instituto GIGA Hamburgo, Alemania)	

Human Rights and Development in the Americas (guest edited by Jochen Kemner)

Introducción: Desarrollo y Derechos Humanos en las Américas.	
Apuntes para abrir un debate interamericano	72
Jochen Kemner (Universidad de Kassel, Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados)	
Clashing Views on Modernization and Socio-economic Rights: Mexican Reception of Frank Tannenbaum's Mexico: The Struggle for Peace and Bread	79
Heather Dewey (Indiana University-Purdue University Fort Wayne) Richard Weiner (Indiana University-Purdue University Fort Wayne)	
Development before Democracy: Inter-American Relations in the long 1950s.	94
Stella Krepp (University of Bern)	
Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization in the field of indigenous peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954-1968)	110
Martin Breuer (Bielefeld University)	
Shaping Reproductive Freedom – Family Planning and Human Rights in Cold War Guatemala, 1960s-1970s	124
Annika Hartmann (University of Bremen/Justus Liebig University Giessen)	
El papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante el encuentro histórico de los derechos humanos y el desarrollo: el enfoque basado en derechos humanos (EBDH)	140
Janeth Hernández Flores (Universidad Nacional Autónoma de México)	
Entrevista con Madelaine Caracas: Dialógo por Nicaragua (Video) http://interamerica.de/vol-11-3-double-issue/dialogo-por-nicaragua/	
Madelaine Caracas (Universidad Centroamericana, Nicaragua) & Edith Otero (Universidad de Bielefeld, Alemania)	

**The Laws of Extraction– Environmental Rights and Legal
Regulations in Struggles over Natural Resources in the
Americas**

Guest Editor: Riccarda Flemmer

The Laws of Extraction – Environmental Rights and Legal Regulations in Struggles over Natural Resources in the Americas: An Introduction

RICCARDA FLEMMER (GIGA GERMAN INSTITUTE OF GLOBAL AND AREA STUDIES, HAMBURG)

The Americas, and especially South America, have been a source of natural resources ever since colonial times. Eduardo Galeano's book *The Open Veins of Latin America (Las Venas Abiertas de América Latina)*, first published in 1971, remains a powerful metaphor for depicting the economic exploitation of the subcontinent by European countries and later the United States. In recent decades, however, global and domestic conditions of access to these resources have changed. On the one hand, new actors—especially China—are diversifying the global customer base while American economies have developed their own demands for primary goods. Among South American governments, a "commodities consensus" (Svampa 2015) prevails. In the mean time, new models for using the revenues generated from the extraction and the export of natural resources in order to improve living conditions have led to the coining of the term "neo-extractivism" (Gudynas 2009). On the other hand, environmental laws, human rights, and participatory mechanisms have together set new frameworks for the extraction of resources. Law—national and international—plays a crucial role in the regulation of the access to natural resources of forests, land, water reservoirs, and subsoil. At the same time, actors use a broad variety of legal strategies to secure their interests. Among the most controversial instruments applied in this new context are binational and several multilateral free trade agreements. A core question, then, is: Who has the right to access and use resources? (Benda-Beckmann 2001; Martínez-Alier and Walter 2016; Sawyer 2004).

Legal regulations play a major role in defining this, and therefore are highly contested in both their elaboration and implementation. The different uses of law in the access to natural

resources has stimulated major discussions in politics and academia beyond just the discipline of Legal Studies, and thus also scholars of Political Science, Legal Anthropology, and Political Ecology are asking if law is an instrument to protect the environment or to exploit it; to secure economic interests or to establish fair trade; to impose resource exploitation or to defend the rights of local populations? Answers to these questions evolve around discourses about old and new inequalities between the Global North and the Global South; about neo-extractivism and participatory environmental governance; about the encounters of law from above and law from below; and, about concepts of environmental justice.

The present issue of *fiar* on the "**Laws of Extraction**" explores different ways in which law is used in the context of the access to the environment and the exploitation of natural resources in the Americas. Drawing on experiences within the American continent, the special issue aims to contribute to critical literature on the uses and negotiations of law in natural resource exploitation, thereby encouraging interdisciplinary approaches and dialogue between the different fields of Legal Studies, Political Science, Anthropology, Political Ecology, History, and Economics. How is law used and negotiated in the context of environmental issues and resource extraction? Who uses law, and why? What are the legal and political strategies that actors apply—do they work in complementary or contrary ways? And on a deeper level: What are the epistemological implications of using law, for indigenous groups for example, and what alternative forms of law are there?

1. Patterns of Resource Extraction: Old and New Models

In Latin America, the economic premise of resource extraction has reached a new peak in the 2010s. While primary natural sources such as gold, silver, oil, and other minerals characterized the colonial system, they have reemerged in recent times with the commodity price boom, leading to a “re-primatization of Latin America” (Burchardt and Dietz, 471-472). China has become the third-largest foreign investor in the region, with a heavy focus (approximately 90 percent of its endeavors) being on natural resources (Haarstad, 2-3). According to Burchardt and Dietz (473), there are three different sub-regional groupings of countries according to their degree of dependency on the extraction and export of primary resources. The first group are the Andean countries, which have economies with high shares of resource revenues—oil in the cases of Ecuador and Venezuela, mining for the states of Peru and Chile, and gas for Bolivia. The second group consists of such South American states as Argentina and Brazil, which have more diversified economic sectors; however in many the extractive sectors are now growing. The third group are Central America countries and Mexico, whose economy is structured differently and not based on extraction. Nevertheless, the authors state that even these countries are increasing the focus on the extraction of raw materials (*ibid.*).

In political terms, the scholarly literature distinguishes between countries that produce raw materials with a high share of extraction rents in the national economy that follow old “neoliberal models” and others that take more progressive developmental paths. This neoliberal model is based on low state intervention and a free market economy, where private transnational companies (TNCs) extract the wealth in natural resources out of national economies in the case of countries like Colombia and Chile (*ibid.*, 475). In contrast to this, leftist governments have introduced stronger state-oriented models—for which the Uruguayan social scientist Eduardo Gudynas introduced the aforementioned term neo-extractivism in 2009. In order to describe the innovative strategies of handling extraction

in countries such as Bolivia, Ecuador, and Venezuela, Gudynas defined neo-extractivism as a new development model that changed the common features of traditional extractivism—with the involvement now of the state via the nationalization of the oil and mining sectors, export of raw materials, and the use of revenues to improve living conditions, for example by increasing export taxes (Burchardt and Dietz, 475).

Macroeconomic indicators show evidence of economic growth and decreasing poverty in the region. However, critical literature, especially in Political Ecology, has lamented that the “progressive changes” in Bolivia and Ecuador—countries that declare themselves to be post-neoliberal—“seem to be more rhetorical than substantive” and repeat a “pattern that translates into replays of long histories of colonialism, of violent incorporation of peripheries, and of resource dependence” (Bebbington and Humphreys Bebbington, 142). Furthermore, patterns of social inequality seem to be remaining mostly intact exactly because these improved economic indicators are mainly due to social programs and the growing formalization of the labor market, rather than to redistributive tax systems (Burchardt and Dietz, 474). This can be called the “elevator effect,” meaning that “almost all social groups are moving up, but the structural composition of society remains the same” (*ibid.*, 475). This means that while the role of the state may be more active, resource revenues stay concentrated in the hands of the elite—while the state apparatus is legitimized by a narrative of bringing growth and development (*ibid.*, 470-471). Comparing the different countries in the region, what becomes clear is that the “consequences of extraction seem very similar regardless of the political project or ideological model” and that—even when having increased shares—“the distributional effects are similar. Value is taken from certain spaces and distributed to others” (Bebbington and Humphreys Bebbington, 141-142).

2. Questions of Justice in Struggles over Natural Resources

The extraction of resources—as a development model, as well as the concrete projects of extracting natural gas, oil, metal, water, and the like—are heavily contested, inciting a broad range of protests and also violent conflicts too (Bebbington and Bury 2013; Castro, Hogenboom, and Baud 2016; Engels and Dietz 2017). Extractive frontiers have expanded during the past few decades, producing new and diverse zones of encounter (Peluso and Lund 2011) and introducing new controversial technologies such as fracking (Svenja Schöneich in this issue). Extraction concerns “traditional” resources and the profound environmental, social, and cultural imprints that it leaves on the areas where it takes place (Alonso Burgos Cisneros, and interviews with indigenous leaders in this issue). What is more, extraction projects further include new resources such as Lithium in Bolivia or the wind energy (Carolina Sánchez de Jaegher in this issue). The common characteristic of conflicts over these diverse resource-extraction projects is a fundamental structural asymmetry: Resource exploitation creates economic wealth on the national level, while the negative impacts concentrate in the actual sites of extraction. This means that, as a result of heavy extraction, communities are heavily affected, receiving little in the way of compensation, while their members are not employed by the related companies either (Martinez-Alier 2003).

As noted before, the contributions to this special issue focus on contestation and conflict in the context of resource extraction, and are part of the increasing documentation of socioenvironmental conflicts both in Latin America (Thomssen, Sauß, and Stockmar 2014) and on the global level. The participatory and openly accessible online Atlas of Environmental Justice (EJOLT) has made a major contribution to this. As the annual reports of the nongovernmental organization Global Witness (2016) clearly suggests, environmental conflicts in Latin America have become increasingly more violent in the past few years. As part of these conflicts, the clash between indigenous peoples and government forces in the northern Peruvian Amazon, close to the city

of Bagua, in June 2009 left 33 people dead. This has been the most violent incident in the region to date. Peruvian indigenous organizations and the civil society still commemorate these events every year, believing that the state representatives have to take responsibility for what happened (Quispe 2018). Two factors connect this particular conflict with other ones in Latin America: First, indigenous peoples and their territories are overly affected by resource extraction and their expanding frontiers (Anaya 2011). Second, the lack of participation of the locally affected population was one of the key reasons for the protests in Peru 2009; dozens of governmental decrees were issued that restricted collective rights without the prior consultation of indigenous peoples (Hughes 2010; Merino Acuña 2015).

Questions of justice related to resource-extraction projects have steadily emerged in political discourses as well as in the academic literature as the most prominently highlighted works by the academic and activist movement(s) for “environmental justice”—as well as in the disciplines of Political Ecology, Political Science, Critical Legal Anthropology, Socio-Legal Studies, and Geography (Burchardt and Dietz 2014; Gilberthorpe and Rajak 2017; Haarstad 2012). Asymmetries in patterns of access to resources, in the distribution of benefits and of negative impacts, as well as different epistemological understandings of water and territory are reasons for contestation and conflict, which are often expressed as claims for participation, land tenure, the monitoring and mitigation of impacts, and compensation payments. Therefore, institutional arrangements and legal regulations sustained by the “good governance” discourses are often presented as solutions to these highly political problems (Doyle and Whitmore 2014; Falleti and Riofrancos 2018).

3. Laws of Extraction: Instrument of Dispossession or Resistance?

The use of law in conflicts related to resource extraction is ambiguous. On the one hand, legal strategies complement the repertoires of resistance against imposed projects or in support of claims for compensation and benefit sharing.

Law and rights carry promises of participation, decision-making power, and respect for local communities, and are a common point of reference in struggles from below. Grassroots activists can and do invoke international and national standards in order to validate their claims. Local communities, indigenous groups, and environmental activists refer to national—and more often to international— instruments of law, such as the 2007 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. These references can be used to form political alliances between communities, activists, lawyers, and progressive-minded state personnel.

At the same time, legal claims have led to judicial processes in domestic as well as regional courts. Especially, the Inter-American Court of Human Rights and the Commission of Human Rights have become important sites of struggle—and their existence has resulted in landmark rulings regarding governments' duty to seek the free, prior, and informed consent (FPIC) of indigenous peoples before starting an extraction project (Doyle 2015; Rombouts 2014). However, the implementation of these legal decisions depends on the political will of the state government, and, indeed, the capacity of civil society to hold governments accountable. Special consideration has to be further given to what legal anthropologists call "legal pluralism." Indigenous peoples have their own worldviews and systems of law, which are not necessarily written down as national legislation and respected by governments. Most importantly, the concepts underpinning indigenous peoples' territories are much more holistic than formal land rights, property regulations, and the notion of the ownership of resources can grasp (Benda-Beckmann, Benda-Beckmann, and Eckert 2009; Kirsch 2012).

On the other hand, state governments and private companies can, simultaneously, use legal or administrative arrangements in order to legitimize the dispossession of communal lands. Many Latin American governments have established participatory rights in resource extraction due to claims from civil society and also from powerful institutions of development cooperation, such as the World Bank. Public participation has been extensively implemented

since the 1990s. A major push for these policies has come from the environmental sector, leading to a participatory turn in the 1990s. From the private sector, corporate social responsibility (CSR) has been promoted on the global level and resulted in the UN's CSR guidelines highlighting companies' duty to respect human rights and implement participatory processes (United Nations 2011; UN High Commissioner for Human Rights 2012). In the same vein, mechanisms of prior consultation and FPIC have emerged as project standards, for example in the World Bank's work (Goodland 2004; Sarfaty 2004) or in that of extractive industries (Laplante and Spears 2008; Sohn 2007; Zillman, Lucas, and Pring 2002).

The implementation of participatory mechanisms and CSR instruments have been heatedly debated (Cooke and Kothari 2001; Hickey and Mohan 2004). Promoted by policymakers as instrument of empowerment, critics have pointed out that narrow participatory mechanisms are used to legitimize imposed projects without giving the people consulted a real say in the process of making decisions that affect their lives. Empirical studies, meanwhile, have found evidence of "divide and rule strategies," for example by providing gifts or promising support for community projects (Flemmer and Schilling-Vacaflor 2016; Schilling-Vacaflor, Flemmer, and Hujber 2018). Important to note is that communities often have to fight on a "double front," because the state and companies form alliances and public-private partnerships can lead to institutional capture, which undermines both the neutrality of the state and its capacity to protect indigenous communities (Sawyer and Gomez 2008).

What becomes clear is that the real impact of legal instruments on the protection of community rights is a question of context, and as such it requires analysis of the subnational level (Fontana and Grugel 2016; Leifsen et al. 2017; Rodríguez-Garavito 2011). Every interpretation of a right defines "who is entitled to what" (Sawyer and Gomez 2008). Therefore, the interpretation and implementation of rights also constitute fields of struggle, in an uneven playing field of alliances formed between the state and private companies against local populations.

The importance of analyzing how an affected population can exercise rights in concrete cases has been highlighted within a number of different academic fields, for example by research on norm contestation in International Relations (Foster 2014; Wiener 2008, 2014; Zimmermann 2016; Zwingel 2012), the anthropology of human rights (Goodale 2007; Levitt and Merry 2009; Merry 2006), the “law from below” perspective articulated by postcolonial scholars (Eckert et al. 2012; Santos and Rodríguez-Garavito 2005), and by studies on environmental justice in Political Ecology (Boelens, Perreault, and Vos 2018). This opens up a rich space for interdisciplinary discussion and collaboration going forward.

4. Contributions to This Issue

The present bilingual special issue, entitled *The Laws of Extraction – Environmental Rights and Legal Regulations in Struggles over Natural Resources in the Americas/Las Leyes de Extracción – Derechos Ambientales y Regulaciones Legales del Acceso a los Recursos Naturales en las Américas*, presents contributions from Political Sciences, Sociology, and Anthropology, together with interviews held with indigenous leaders in order to highlight different aspects of the role of law in conflicts over resource extraction. Throughout the issue, cases from Bolivia, Chile, Mexico, and Peru receive special attention.

To begin, **Alonso Burgos Cisneros** (Instituto de Estudios Políticos Andinos, Peru) depicts the power of a mining company in pressuring the state to lower environmental standards in the conflict occurring between the government, the company, and local actors in the central Andes of Peru over the La Oroya smelter. This analysis is done from a social movement perspective. As Cisneros’ paper contends, La Oroya is a key case for understanding the dynamics and contradictions in mining conflicts, both in Peru and beyond. The political conflict is particularly interesting here because despite the extremely negative consequences—La Oroya is among the most contaminated place on earth—local populations still insist that the activities go on. They have even been mobilized by some

company representatives to pressure the state into lowering environmental standards and making exceptions to the necessary compliance with environmental obligations. Based on rich empirical material on local micropolitics, the article analyzes and compares different frames of collective action to understand the local dynamics—which divide those who defend the environment and health of the local population from those who defend their right to work and the economic benefits of the metallurgical activities present in the region. At the same time, it further demonstrates how these forces interact with national, political decision-making. Conceptually, the article brings together tools of social movement analysis with the literature on the “environmentalism of the poor” (Martinez-Alier 2003) in order to powerfully demonstrate the contradictions and local conflicts created between different groups of people that economically depend on a business that might, nevertheless, disrupt their physical well-being.

Carolina Sánchez de Jaegher (University College Roosevelt, Netherlands), analyzes the contradictions between environmental discourses about green energy and indigenous concepts of “*buen vivir*” (“good life”) in the Mapuche-Valdivian resistance against the wind farm Pililín, in the south of Chile. Here, a postcolonial approach and a critique of “green capitalism” are utilized. Sánchez de Jaegher uses the epistemologies of the South (Santos 2008, 2014), combined with the concepts of epistemological resistance (Medina 2013) and forms of “*sentipensar*” (Escobar 2014) to embed her in-depth analysis of this ethnopolitical and environmental struggle. She shows how the global framework of green capitalism dictates the national Chilean political agenda, and demonstrates how this logic subordinates national laws on development/energy planning and even international laws such as the ILO C169—which, in principle, should protect indigenous peoples’ rights. Based on ethnographic material, the article engages with the Mapuche worldview and explains their understanding of concepts such as “*buen vivir*” (*Küme Mogen*), “Mother Earth” (*Mapu or Yuque Mapu*), and the “spirit of the wind” (*Geñ Kürrüf*). Empirically, the Chilean case has not received much attention in the

scholarly literature on neo-extractivism; Sánchez de Jaegher's contribution demonstrates, then, also how the South American state of Chile uses legal mechanisms to legitimize projects such as wind parks to be launched on indigenous land. Especially, the detailed engagement with indigenous understandings f is an important contribution to the literature.

In a paper entitled "Ambiguities of Oil – Changes in the risk perceptions on the local level induced by Mexico's energy reform" ("Ambigüedades del Petróleo – Cambios de percepción de riesgo al nivel local por la Reforma Energética Mexicana"), **Svenja Schöneich** (GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg), delivers an ethnographic study on the ambiguities of oil extraction in the rural community of Emiliano Zapata, on the Gulf Coast, during Mexico's energy reform of 2013/14. Structures of community life are deeply entangled with the government-owned oil company; the community, the paper argues, is now confronted with the departure of the state company, the arrival of new subcontractors, as well as with rumors about new, high-risk extraction techniques like fracking. This combination of a major legal change opening up the state monopoly in Mexico's oil industry has caused ruptures in the established means of risk management, resulting in a state of "toxic uncertainty" (Auyero and Swistun 2008). Despite no material changes in the extraction practices themselves, the discursive shifts, the presence of new companies, misinformation, as well as a lack of rules regarding how to deal with local damage have led community members to live with a heightened sense of uncertainty and in a state of permanent confusion about the causes and effects of contamination. This scenario of disentanglement and rupture, analyzed on the basis of eleven months of fieldwork conducted variously between 2016 and 2018, represents a major empirical contribution as it sheds light on a "post-boom" that has received little attention in the scholarly literature to date.

Interviews with the indigenous leaders **Alfonzo Guzman** from the Assembly of Guarani People (Asamblea del Pueblo Guarani, APG, Bolivia) and **Ruth Buendía** from the Asháninka Central of the Ene River (Central Asháninka del

Río Ene, CARE, Peru) form the final contribution to this special issue. The two leaders were interviewed about their perspectives on indigenous participation in resource governance by researchers **Almut Schilling-Vacaflor** (University of Osnabrück, Germany) and **Riccarda Flemmer** (GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, Germany) during the course of the workshop on "Indigenous Environmental Governance: Strategies and Struggles for Safeguarding the Future," held at Stockholm University in November 2017. The key question posed in these interviews is: Which state-led participation mechanisms did the indigenous leaders perceive to be an effective means to influence decisions about the extraction of natural resources in their territories? Both indigenous leaders and their organizations have ample experience with conflicts over resource-extraction projects. Guzman's Guarani organization, APG, has mainly influenced the conduction of prior consultations, negotiations about compensation payments, and the installation of effective socio-environmental monitoring in Bolivia. Buendía and her own organization, CARE, are meanwhile upholding their resistance to a hydrocarbon block as well as to a hydroelectric dam with reference to the Asháninka way of living well (*Kametsa Asaika*), while demanding also the creation of a self-governed "intercultural district" to exercise political autonomy. The detailed insights on the range of mechanisms of public participation, indigenous monitoring of state and company activities, the formulation of own development plans, and the institutionalization of self-governance complement the academic works contained in this issue of *fiar* with the practical experiences of using legal and informal mechanisms in indigenous peoples' everyday struggles.

Works Cited

- Anaya, James. 2011. "Report to the Human Rights Council (Summary of activities. Extractive industries operating within or near indigenous territories)." A/HRC/18/35. <http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2011-hrc-annual-report-a-hrc-18-35-en.pdf>. Accessed July 07, 2014.

- Bebbington, Anthony, and Jeffrey Bury, eds. *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Austin: U of Texas P, 2013. Print.
- Bebbington, Anthony, and Denise Humphreys Bebbington. "An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Securing the Unobtainable." *New Political Economy*, vol. 16, no. 1, 2011, pp. 131-145.
- Benda-Beckmann, Franz v. "Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development." *IDS Bulletin*, vol. 32, no. 1, 2001, pp. 46-56.
- Benda-Beckmann, Franz v., Keebet v. Benda-Beckmann, and Julia M. Eckert. "Rules of Law and Laws of Ruling: Law and Governance between Past and Future." In *Rules of Law and Laws of Ruling: On the Governance of Law*, edited by Franz v. Benda-Beckmann, Keebet v. Benda-Beckmann, and Julia M. Eckert, 1-30. New York: Ashgate, 2009. Print.
- Boelens, Rutgerd, Tom Perreault, and Jeroen Vos, eds. *Water Justice*. New York: Cambridge UP, 2018. Print.
- Burchardt, Hans-Jürgen, and Kristina Dietz. "(Neo-) extractivism – a new Challenge for Development Theory from Latin America." *Third World Quarterly*, vol. 35, no 3, 2014, pp. 468-86.
- Castro, Fábio de, Barbara Hogenboom, and Michiel Baud, eds. *Environmental Governance in Latin America*. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. Print.
- Cooke, Bill, and Uma Kothari, eds. *Participation: the New Tyranny?* London: Zed Books, 2001. Print.
- Doyle, Cathal M. *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources: The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*. 1st published. Routledge Research in Human Rights Law. New York: Routledge, 2015. Print.
- Doyle, Cathal M., and Andrew Whitmore. *Indigenous peoples and the extractive sector: Towards a rights-respecting engagement*. Baguio City, Philippines: Tebtebba Foundation, 2014. Print.
- Eckert, Julia, Brian Donahoe, Christian Strümpel, and Zerrin Özlem Biner, eds. *Law against the State: Ethnographic Forays into Law's Transformations*. Cambridge: Cambridge UP, 2012. Print.
- Engels, Bettina, and Kristina Dietz, eds. *Contested Extractivism, Society and the State: Struggles over Mining and Land*. London: Palgrave Macmillan, 2017. Print.
- Escobar, Arturo. *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014. Print.
- Falletti, Tulia G., and Thea Riofrancos. "Endogenous Participation: Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies." *World Politics*, vol. 70, no. 1, 2018, pp. 86-121.
- Flemmer, Riccarda, and Almut Schilling-Vacaflor. "Unfulfilled Promises of the Consultation Approach: The Limits to Effective Indigenous Participation in Bolivia's and Peru's Extractive Industries." *Third World Quarterly*, vol. 37, no. 1, 2016, pp. 172-188.
- Fontana, Lorenza B., and Jean Grugel. "The Politics of Indigenous Participation Through Free Prior Informed Consent: Reflections from the Bolivian Case." *World Development*, vol. 77, 2016, pp. 249-261.
- Foster, Laura A. "Critical Cultural Translation: A Socio-Legal Framework for Regulatory Orders." *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 21, no. 1, 2014, pp. 79-105.
- Galeano, Eduardo. (1971) 2010. *Las venas abiertas de América Latina*. 6. Edition. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2010. Print.
- Gilberthorpe, Emma, and Dinah Rajak. "The Anthropology of Extraction: Critical Perspectives on the Resource Curse." *Journal of Development Studies*, vol. 53, no. 2, 2017, pp. 186-204.
- Global Witness. 2016. *On Dangerous Grounds*. London: Global Witness. <https://www.globalwitness.org/en/reports/dangerous-ground/>. Accessed October 10, 2016.
- Goodale, Mark. "Introduction: Locating Rights, Envisioning Law Between the Global and the Local." In *The Practice of Human Rights: Tracking Law between the Global and the Local*, edited by Mark Goodale and Sally E. Merry, 1-38. Cambridge: Cambridge UP, 2007. Print.
- Goodland, Rober. "Free, Prior and Informed Consent and the World Bank Group." *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 66, no. 4, 2004, pp. 66-74.
- Gudynas, Eduardo. 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual." In *Extractivismo, política y sociedad*, edited by Jürgen Schuld, Alberto Acosta, Alberto Barandiarán, Anthony Bebbington, Mauricio Folchi, Cedla Bolivia, Alejandra Alayza, and Eduardo Gudynas, 187-225. Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular); CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social).
- Haarstad, Håvard. "Extracting Justice? Critical Themes and Challenges in Latin American Resource Governance." In *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance*, edited by Håvard Haarstad, 1-16. New York: Palgrave Macmillan, 2012. Print.
- Hickey, Samuel, and Giles Mohan, eds. *Participation-From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. London: Zed Books, 2004. Print.
- Hughes, Neil. "Indigenous Protest in Peru: The 'Orchard Dog' Bites Back." *Social Movement Studies*, vol. 9, no. 1, 2010, pp. 85-90.
- Kirsch, Stuart. "The Juridification of Indigenous Politics." In *Law against the State: Ethnographic Forays into Law's Transformations*, edited by Julia Eckert, Brian Donahoe, Christian Strümpel, and Zerrin Özlem Biner, 23-43. Cambridge: Cambridge UP, 2012. Print.

- Laplante, Lisa J., and Suzanne A. Spears. "Out of the Conflict Zone: The Case for Community Consent Processes in the Extractive Sector." *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 11, no. 1, 2008, pp. 69-116.
- Leifsen, Esben, Maria-Therese Gustafsson, Maria A. Guzmán-Gallegos, and Almut Schilling-Vacaflor, eds. "New Mechanisms of Participation in Extractive Governance: Between Technologies of Governance and Resistance Work." Special issue, *Third World Quarterly*, vol. 38, no. 5, 2017.
- Levitt, Peggy, and Sally E. Merry. "Vernacularization on the Ground: Local Uses of Global Women's Rights in Peru, China, India and the United States." *Global Networks*, vol. 9, no. 4, 2009, pp. 441-61.
- Martinez-Alier, Juan. *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2003. Print.
- Martínez-Alier, Joan, and Mariana Walter. "Social Metabolism and Conflicts over Extractivism." In *Environmental Governance in Latin America*, edited by Fábio de Castro, Barbara Hogenboom, and Michiel Baud, 58-85. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. Print.
- Medina, José. *The Epistemology of Resistance: Gender and Racial Oppression, Epistemic Injustice, and Resistant Imaginations*. Studies in feminist philosophy. New York: Oxford UP, 2013. Print.
- Merino Acuña, Roger. "The Politics of Extractive Governance: Indigenous Peoples and Socio-environmental Conflicts." *The Extractive Industries and Society* vol. 2, no. 1, 2015, pp. 85-92.
- Merry, Sally E. *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Chicago: U of Chicago P, 2006. Print.
- Peluso, Nancy L., and Christian Lund. "New frontiers of land control: Introduction." *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 4, 2011, pp. 667-81.
- Quispe, Juan J. 2018. "A 9 años del Baguazo." <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/05/06/2018/9-anos-del-baguazo>. Accessed October 01, 2018.
- Rodríguez-Garavito, César A. "Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields." *Indiana Journal of Global Legal Studies* vol. 18, no. 1, 2011, pp. 263-305.
- Rombouts, Sebastiaan J. *Having a Say: Indigenous Peoples, International Law and Free, Prior and Informed Consent*. Eindhoven: Wolf Legal Publishers, 2014. Print.
- Santos, Boaventura d. S., ed. *Another Knowledge is Possible: Beyond Northern Epistemologies*. Reinventing Social Emancipation Volume 3. London: Verso, 2008. Print.
- Santos, Boaventura d. S. *Epistemologies of the South: Justice against Epistemicide*. London: Routledge, 2014. Print.
- Santos, Boaventura d. S., and César A. Rodríguez-Garavito, eds. *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. Cambridge: Cambridge UP, 2005. Print.
- Sarfaty, Galit A. 2004. "The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms." *Yale Law Journal*, vol. 114, 2004, pp. 1791-1817.
- Sawyer, Suzana. *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. American Encounters/Global Interactions. Durham: Duke UP, 2004. Print.
- Sawyer, Suzana, and Edmund T. Gomez. "Transnational Governmentality and Resource Extraction. Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multilateral Institutions and the State." *Identities, Conflict and Cohesion Programme Paper* 13. 2008. Print.
- Schilling-Vacaflor, Almut, Ricarda Flemmer, and Anna Hujber. "Contesting the Hydrocarbon Frontiers: State Depoliticizing Practices and Local Responses in Peru." *World Development*, vol. 108, 2018, pp. 74-85.
- Sohn, Johnathan, ed. *Development Without Conflict. The Business Case for Community Consent*. Washington D.C.: World Resources Institute (WRI), 2007. Print.
- Svampa, Maristella. "Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America." *South Atlantic Quarterly*, vol. 114, no. 1, 2015, pp. 65-82.
- Thomassen, Ines, Marie Sauß, and Ellen Stockmar. 2014. "Rohstoffausbeutung in Lateinamerika." <https://www.boell.de/de/2014/05/14/rohstoffausbeutung-lateinamerika>. Accessed October 08, 2018.
- United Nations. 2011. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*. HR/PUB/11/04. New York/ Geneva. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. Accessed October 10, 2018.
- United Nations High Commissioner for Human Rights. 2012. *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide*: HR/PUB/12/02. New York/ Geneva. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf>. Accessed October 01, 2018.
- Wiener, Antje. *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters*. Cambridge: Cambridge UP, 2008. Print.
- Wiener, Antje. *Theory of Contestation*. Heidelberg: Springer, 2014. Print.
- Zillman, Donald N., Alastair R. Lucas, and George W. Pring, eds. *Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources*. Oxford: Oxford UP, 2002. Print.

Zimmermann, Lisbeth. "Same Same or Different? Norm Diffusion Between Resistance, Compliance, and Localization in Post-conflict States." *International Studies Perspectives*, vol. 17, 2016, pp. 98-115.

Zwingel, Susanne. "How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective." *International Studies Quarterly*, vol. 56, no. 1, 2012, pp. 115-29.

Author's Biography

Riccarda Flemmer is a research fellow at the German Institute of Global and Area Studies (GIGA) and a PhD candidate in International Relations at the University of Hamburg. She has worked as a researcher in the projects "Prior Consultation, Participation and Conflict Transformation. A Comparative Study of Resource Extraction in Bolivia and Peru" at GIGA and "The Americas as Space of Entanglement" at the University of Bielefeld. She has published several articles on indigenous conceptions of rights (prior consultation and free, prior and informed consent/ FPIC) and focuses in her thesis on the politics of translating these international rights into the context of oil and gas exploration in the Peruvian Amazon. Her research interests include norm research, Legal Anthropology, Critical Development Studies, Peace and Conflict Research, ethnographic methods in Political Science, and Epistemologies of the South.

La dinámica política del juego ambiental en el Perú. El caso de la fundición de La Oroya [1]

ALONSO BURGOS CISNEROS (INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS ANDINOS)

Resumen

En los 90 el Perú asumió la política ambiental internacional y estableció una normativa nacional para proteger el medio ambiente, creándose el Ministerio del Ambiente en el 2008 para garantizar su adecuada implementación. Pese a ello, existen muchas dificultades en la implementación de la normativa ambiental peruana, ya que los diversos grupos de interés presionan a los decisores de políticas públicas para actuar a su favor. Este artículo analiza el caso de la fundición de La Oroya, en los andes centrales peruanos, y cómo sus principales actores, partiendo de distintos marcos de acción colectiva, se ven enfrentados en un conflicto socioambiental que divide a quienes defienden el medio ambiente y la salud de la población local (ONG e Iglesia Católica) contra quienes defienden su derecho al trabajo y el beneficio económico de la actividad metalúrgica (empresa Doe Run, sindicatos de trabajadores metalúrgicos y organizaciones sociales locales). La investigación demuestra que la empresa Doe Run logra valerse de la debilidad institucional estatal en la implementación de la normativa consiguiendo que se postergue el cumplimiento de sus compromisos ambientales en varias ocasiones, debido a su capacidad de movilizar el potencial de acción colectiva de los sindicatos y la población local.

Palabras clave: Normativa ambiental- estructura de oportunidad política- acción colectiva-La Oroya.

Introducción

Ana es sexagenaria y tiene un negocio de comida en el mercado Túpac Amaru en La Oroya antigua desde hace treinta años. Su esposo fue trabajador del Complejo Metalúrgico de La Oroya (CMLO) desde la época de CENTROMIN Perú [2], la antigua empresa nacional minera. Estuvo expuesto a muchos peligros, de los cuales el principal fue el plomo que durante sus años de servicio se adhirió a su cuerpo. Por eso, según Ana, “La Oroya es conocida como la muerte lenta. Las personas tienen plomo, en especial los trabajadores. Mi esposo para rascándose el cuerpo. Parece que tuviera piojos, pero en realidad es el plomo.” Diego es trabajador del CMLO. Al preguntarle si temía por el plomo en la sangre que mencionaba Ana, Diego respondió: “Dicen que hay niños enfermos, pero son las ONGs del medio ambiente que se han inventado eso. Tengo veintisiete años trabajando y no soy tarado. Hasta han dicho que la gente tiene Parkinson [risas]”.

Ana y Diego son habitantes de la ciudad

de La Oroya, y a pesar de vivir en el mismo lugar tienen opiniones disímiles respecto a la contaminación ambiental que hace de esta ciudad una de las más famosas del mundo (The Black Smith Institute 24).

La Oroya está ubicada en la sierra central del Perú a 3800 msnm, tiene uno de los complejos metalúrgicos más importantes del país y presenta una contaminación ambiental severa que a su vez trae graves problemas a la salud humana. Los estudios ambientales y de salud humana realizados en La Oroya demuestran que los metales pesados que se encuentran en los suelos de la ciudad superaban los estándares encontrándose 3737.3 mg/Kg de arsénico y 8153.8 mg/Kg de plomo (El Mantaro Revive 4). El aire también se vio afectado durante mucho tiempo. Para el 2007, cuando aún operaban todos los circuitos del complejo metalúrgico, los niveles de plomo superaban el estándar establecido por Canadá [3], llegando a 3.467 mg/m³ y los de arsénico a 2.235 mg/m³. Para el 2009, esta situación cambió con el cierre de la fundición, reduciéndose en 98.82% los niveles de

plomo y en 99.37% los de arsénico (El Mantaro Revive 10). Por su parte, los estudios de calidad de agua, demostraban que el río Mantaro, que atraviesa toda la ciudad de La Oroya, era uno de los más afectados con 1.097 mg/L y 0.877mg/L de plomo y 0.6003 mg/L de arsénico (El Mantaro Revive 10). A consecuencia de estos pasivos ambientales la salud de la población también es crítica, siendo el caso más llamativo el de los niños. El 82% de niños examinados tiene entre 20 y 44.9 microgramos de plomo por decilitro de sangre y el 8.4% tiene entre 45 y 69 microgramos, cuando el límite permitido por la OMS es de 10 microgramos (Universidad de St. Louis de Missouri 15).

Actualmente en dicha localidad se vive una crisis social ocasionada por el cierre del complejo metalúrgico el 2009 y el retiro de Doe Run, empresa que hasta hace unos pocos años operaba y administraba el complejo, del cual dependen directa e indirectamente los habitantes de esta ciudad ya que la actividad minera metalúrgica es el principal motor económico de La Oroya.

La crisis ha dividido la ciudad en dos bandos: Por un lado, quienes quieren que el CMLO cumpla con los estándares ambientales mínimos para seguir operando, ya que consideran que no es posible seguir viviendo en un ambiente altamente contaminado y, por otro lado, quienes desean que el complejo metalúrgico siga funcionando tal y como está y piensan que la contaminación es una excusa del otro bando. Las opiniones de Ana y Diego reflejan esta polarización.

El caso de La Oroya reúne características que lo hacen peculiar: Primero, es uno de los lugares más contaminados del Perú y del mundo según The Black Smith Institute (24). Segundo, no existe una acción colectiva sostenida de sus principales afectados frente a la empresa que genera los impactos ambientales, más bien las acciones contra la contaminación son planteadas principalmente por actores externos a La Oroya, como las ONG ambientalistas y la Iglesia Católica (Burgos 152; Neumann 30). Tercero, demuestra cuán flexible puede ser la legislación y la institucionalidad ambiental en el Perú, ya que esta puede hacer concesiones ante las acciones de grupos de presión

transnacionales tales como la empresa Doe Run, y grupos locales como los sindicatos de trabajadores y organizaciones sociales que respaldan la posición de la empresa (Orihuela 180-183).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, las preguntas de investigación planteadas fueron: ¿qué marcos de acción colectiva han construido los actores involucrados en el problema ambiental de La Oroya?, ¿cómo la empresa Doe Run, y los sindicatos metalúrgicos de La Oroya que la respaldan han utilizado las estructuras de oportunidad política locales y nacionales para transgredir la aplicación de la normativa ambiental peruana?

El marco de análisis que utilizaré asume los conceptos de estructura de oportunidad política y marcos de acción colectiva. Los conflictos socioambientales abren oportunidades políticas que permiten posicionar a los actores con mayor capacidad de movilización de recursos, entre los que se encuentran las redes sociales, políticos influyentes, aliados estratégicos, etc. La estructura de oportunidad política debe ser entendida como las “... dimensiones consistentes —aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales— del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente” (Tarrow 18-19). La estructura de oportunidad va de la mano con los marcos para la acción colectiva, es decir, las concepciones y valoraciones que tienen los actores sobre por qué y para qué se movilizan (Tarrow, 19; Mc Adam Tarrow y Tilly 38).

Para la recolección de información primaria se realizaron entrevistas en profundidad a dirigentes sindicales, organizaciones sociales locales, activistas de las ONG ambientalistas, funcionarios de la empresa Doe Run, y representantes de la Iglesia Católica. Además, se emplearon notas de campo de un trabajo etnográfico realizado en los años 2009, 2011 y 2014.

En la primera parte, discutiré la literatura sobre conflictos socioambientales mineros en el Perú y cómo los intentos por establecer una tipología de sus actores son aún insuficientes para abordar un caso como el de La Oroya. En la segunda parte, presentaré la normativa ambiental existente que regula el sector minero

en el Perú, mostrando la debilidad del Estado peruano para aplicarla al ceder ante la presión del empresariado minero. En la tercera parte me centraré en exponer los marcos de acción colectiva de los principales actores involucrados en el conflicto de La Oroya. En la cuarta parte me enfocaré en analizar cómo Doe Run logra movilizar sus recursos, para no cumplir con sus compromisos ambientales aprovechando las estructuras de oportunidad política generadas a nivel local y nacional.

1. Contaminación Ambiental y Conflictos Mineros en el Perú

Está demostrado a nivel mundial que la minería genera pasivos ambientales como los lixiviados y gases tóxicos que contienen metales pesados como el plomo, zinc, hierro, entre otros (PNUMA 14; IRPWGGMF 57). En la región latinoamericana, la contaminación de este tipo aumenta o disminuye de acuerdo a la demanda internacional de minerales o hidrocarburos (Schatan 43). Es decir, países con economías mineras como Perú y Chile (WTO, parr. 1) tienen mayores niveles de contaminación.

En el Perú hubo procesos contenciosos como respuesta a los impactos y al daño ambiental de los proyectos mineros. Estos conflictos se desarrollaron en espacios subnacionales en donde actores locales (frentes de defensa, comunidades campesinas, asociaciones de agricultores, etc) enfrentaban a las empresas mineras y al gobierno central (muchas veces aliado de las empresas) en defensa de su territorio, recursos naturales y el medio ambiente. Esta dinámica local de los conflictos mineros respondía a un nuevo contexto, siendo uno de sus hitos más importantes el proceso de descentralización –iniciado con el regreso a la democracia a partir del año 2001–, el cual dotó de mayores recursos y de autonomía administrativa a los gobiernos locales. Asimismo, para ese entonces se aprobó la ley del canon minero, mediante la cual el gobierno central debía redistribuir a las regiones donde se explotaban los proyectos mineros el 50% de los ingresos captados por ese rubro (Perla 247).

Algunos de los casos más analizados

desde la academia por la larga duración y los espirales de violencia de sus conflictos fueron Yanacocha, Tambogrande, Las Bambas, Tía María y Antamina, ubicados en el norte, sur y centro peruano respectivamente (De Echave et al. 17-177). En estos casos la respuesta a la minería fue debido a causas como la defensa de la actividad agrícola por su mayor rentabilidad, en el caso de Tambogrande y Tía María (De Echave et al. 17-45; Martínez 80), a experiencias pasadas negativas con la empresa minera local, en el caso de Yanacocha (De Echave et al. 73-99; Meléndez 116; Li 153-251), a la demanda de mayor inversión de canon minero en Antamina (De Echave et al. y a 99-125; Gil 23-47) y la demanda de participación de los beneficios del proyecto de las comunidades campesinas en Las Bambas (De Echave et al. 149-177).

La contienda minera en el Perú fue tratada desde diversas perspectivas teóricas, las mismas que he decidido agrupar en tres grandes bloques: la ecología política, la movilización de recursos y el enfoque cultural de los conflictos. Si bien este es un ejercicio algo esquemático, cabe mencionar que cada uno de estos bloques tiene diversos matices en su interior.

Respecto a la ecología política, esta se enfoca en las relaciones de poder entre sociedad y naturaleza, y dentro de ella confluyen diversas corrientes. Una de ellas es el ecologismo de los pobres de Joan Martínez Alier (25) y Ramachandra Guha (50), la cual plantea que existe un enfrentamiento entre el norte y el sur global. El norte es representado por las grandes empresas transnacionales que explotan los territorios y el medio ambiente de los países del sur global donde viven los pobres (indígenas y campesinos principalmente), los cuales defienden sus recursos naturales en tanto son su medio de vida, convirtiéndose así en ecologistas populares. Desde esta perspectiva los conflictos mineros en el Perú se darían por el enfrentamiento entre dos tipos de sustentabilidades irreconciliables: una fuerte que defiende los recursos naturales y cree que estos no pueden sustituirse por el capital económico y una débil que cree que los recursos naturales pueden ser sustituidos por el capital económico.

Anthony Bebbington (25) aduce un argumento similar al de Martínez Alier (24) para explicar el

desarrollo de los conflictos mineros en el Perú, con la diferencia de que Bebbington cree que los conflictos sirven para fortalecer la gobernabilidad del Perú. En ese sentido, no necesariamente existiría una posición irreconciliable entre los actores, quienes no estarían permanentemente en contra de los proyectos mineros.

Desde el lado de la movilización de recursos se encuentra la propuesta planteada por Moisés Arce (288-289), quien, utilizando los conceptos de estructura de oportunidad política y marcos interpretativos, analiza las bases de datos de protesta en el Perú. Arce llega a la conclusión de que las causas del incremento de los conflictos estarían relacionados al regreso a la democracia a partir del 2001, lo cual fortalecería el desarrollo de actores contenciosos, que durante el régimen autoritario fujimorista de los 90 no pudieron organizarse. Otro autor que toma en cuenta el enfoque de movilización de recursos para analizar los conflictos sociales es Aldo Panfichi (3-20), quien utiliza el concepto de representación contenciosa para dar cuenta de la forma en que los actores subnacionales posicionan sus demandas frente a la estructura estatal central al verse excluidos de una representación democrática plena, ya que requieren de la utilización de la violencia y presión social y política para ser escuchados por una élite que históricamente los ha ignorado.

En cuanto a la perspectiva que he denominado enfoque cultural, se trata básicamente de autores que utilizan la dimensión cultural para explicar los conflictos sociales desde las motivaciones y percepciones de sus actores, centrándose en la micropolítica del conflicto y en los procesos internos que lo generan. Para ello, estos autores utilizan métodos cualitativos como la etnografía, las historias de vida y entrevistas en profundidad (Li 13-57; Gil 23-47).

Además de estas aproximaciones teóricas, algunos autores han ensayado tipologías sobre los conflictos sociales y sus principales autores. Así, por ejemplo, Javier Arellano (143) sostiene que en el Perú habrían conflictos por rechazo a la minería, por negociación y por reclamación de canon minero. En los primeros habría de parte de los actores locales un discurso antiminero en tanto la minería no sería considerada una actividad beneficiosa para ellos (los casos de

Yanacocha, Tía María y Tambogrande); en el segundo tipo, los actores buscarían obtener compensaciones sociales —por lo general, suele tratarse de las comunidades campesinas cercanas a las minas; y en el tercer tipo estarían actores que pugnarían por una mayor y mejor redistribución del canon minero en sus localidades, como en el caso de Antamina.

Otra tipología sobre los conflictos mineros peruanos es la de Bebbington y Humphreys Bebbington (118-122), quienes plantean que los actores contenciosos pueden definirse por sus discursos y prácticas respecto al medio ambiente, a los cuales denominan ambientalismos. Así, existiría un ambientalismo conservacionista, en el cual los ambientalistas buscan proteger un determinado ecosistema del uso humano; el nacional-populista, donde el ambientalismo sirve para conseguir más ganancias para las zonas donde se desarrolla actividad extractiva; el ecologismo de los medios de vida o de los pobres, que se caracteriza de la defensa de las poblaciones de sus medios naturales de subsistencia; la justicia socioambiental, en el cual los afectados por las externalidades negativas buscan una compensación social, y el ecologismo profundo, donde las poblaciones no están dispuestas a cambiar el capital natural por el social porque consideran que la naturaleza es insustituible en tanto fuente de vida, además de contar con los mismos derechos que el ser humano. Este último tipo no estaría presente en el caso peruano.

Los marcos teóricos y tipologías expuestos sirven más para explicar contextos en los cuáles los actores contenciosos se enfrentan a las empresas y al Estado, pero ¿qué sucede cuando un gran sector de la población local apoya a la empresa y presiona al Estado para que no se ejecuten los estándares ambientales? El caso de La Oroya muestra este panorama y no puede ser tipologizado como un ambientalismo por la justicia socioambiental, como lo afirman Bebbington y Humphreys Bebbington (122), ya que estos autores solo toman en cuenta la posición de las ONG y algunos actores locales mas no del sector mayoritario de la población, que está con la empresa. De manera similar, el caso de La Oroya no puede ser abordado desde el ecologismo de los pobres (Martínez Alier

25), porque no hay una motivación ecologista de todos sus actores. Por el contrario, un sector considerable de ellos está en contra de un discurso ambientalista y a favor de que se obvien los estándares ambientales para que el CMLO siga operando (Burgos 78-83).

Considero que el enfoque cultural y de movilización de recursos serían los más apropiados para abordar este caso, ya que permiten mapear sus procesos internos mediante la reconstrucción de los discursos y marcos de acción colectiva de sus actores; y a su vez vincular la dinámica local al proceso nacional, ya que el concepto de estructura de oportunidad política es utilizado para entender procesos macrosociales que benefician a los actores en contienda y permiten el posicionamiento de sus demandas (Tarrow 19).

2. Las Normas Ambientales y la Debilidad Institucional del Estado Peruano

El conflicto de La Oroya debe ser entendido en un contexto nacional e internacional en el cual los Estados nacionales empiezan a adoptar estándares ambientales para regular la actividad industrial. Es así que en la última década del siglo XX surgió una preocupación mundial por el medio ambiente. La Organización de Naciones Unidas y los países que la conforman, entre ellos el Perú, suscribieron una serie de tratados internacionales sobre el tema. Fue así como se generaron las primeras normas e instrumentos de gestión ambiental peruanas (Scurrah, Lingán y Pizarro 81).

Una de las actividades que intentó ser regulada desde la creación de la normativa ambiental peruana fue la minería, por los impactos ambientales y sociales que esta genera. El Perú es un país minero, ya que el crecimiento de su economía está basado en esta actividad extractiva. Para el 2016, la minería aportó el 21.20% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional (MINEM 9). El sector minero es considerado uno de los más importantes a nivel nacional. Constituye más del 50% de las divisas, el 20% de la recaudación fiscal y el 11% del PBI, además de atraer la mayor parte de la inversión extranjera en el país (El Comercio, párr. 1). Sin embargo, este crecimiento económico

viene acompañado con severos problemas de contaminación ambiental que generan los impactos de la extracción minera y la refinación y fundición de minerales.

En el Perú, con la promulgación del Código del Medio Ambiente, se comenzaron a tomar en cuenta los temas ambientales en respuesta a la preocupación internacional al respecto, y en el marco de las políticas que el Banco Mundial recomendaba al Perú para la liberalización de su economía (Orihuela 170). Así, en 1992 se creó dentro del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA), que en 1993 promulgó el Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades Minero-Metalúrgicas, instaurándose tres herramientas para fiscalizar la gestión ambiental: 1) Los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), 2) los estudios de impacto Ambiental (EIA) y 3) las Auditorías Ambientales (AA). En un inicio, todos estos instrumentos no fueron bien recibidos por el empresariado minero, ya que eran vistos como trabas al desarrollo ágil de las operaciones mineras, pero tuvieron que ser aceptados por la presión de los organismos internacionales hacia el Perú (Scurrah, Lingán y Pizarro 81; Orihuela 171).

En 1994 se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), primer organismo encargado de supervisar directamente los temas referidos a la política ambiental en el Perú (Orihuela 170). Dos años después, en 1996, se reguló el establecimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) para emisiones atmosféricas y efluentes líquidos procedentes de la actividad minero-metalúrgica (Scurrah, Lingán y Pizarro 81-82).

En el 2005, la política ambiental en el Perú siguió evolucionando con la puesta en vigencia de la Ley General del Ambiente, la misma que normó tópicos importantes para regular la política ambiental, como son el derecho de acceso a la justicia ambiental, el principio de precaución, el principio preventivo, el principio de sostenibilidad, la responsabilidad ambiental y gobernanza ambiental (Comisión Nacional del Ambiente).

La política ambiental se fortaleció aún más en el 2008 con la creación del Ministerio del

Ambiente (MINAM) como ente ordenador de los temas ambientales en el país en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Ese mismo año se aprobaron nuevos estándares de calidad de aire para emisiones de SO₂, los cuales fueron establecidos en 80 ug/m³, para luego ser reducidos a 20 ug/m³ el 2013 (SCSP 23).

El fortalecimiento de la política ambiental en el Perú llegó a su fin en el 2013, ya que ese año se aprobaron en el Congreso de la República una serie de decretos legislativos para facilitar la inversión de las empresas extractivas en el Perú. Estos fueron conocidos como “paquetazos ambientales” (IBC 9) y deshacían y/o mermaban muchos de los avances que la normativa ambiental peruana tenía hasta entonces. El primero de ellos contemplaba los decretos supremos 054-2013-PCM, 060-2013 PCM y la Ley 30025; los cuales redujeron el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de 120 a 83 días para los proyectos extractivos de energía y minas y permitían a empresas privadas expropiar territorio comunal con autorización del Estado de ser proyectos de interés nacional. El segundo “paquetazo” consistió en la creación de la Ley 30230, la cual permitía al Estado entregar tierras a los proyectos extractivos –sin tomar en cuenta los derechos de los propietarios de esas tierras–, en caso ser requeridas por los mismos. El tercer “paquetazo” fue el Decreto Supremo 001-2015-EM, el cual permitía que las juntas directivas de las comunidades puedan disponer del terreno comunal sin consultar con la asamblea general. El cuarto “paquetazo” fue la Ley 3941, la cual le permitía al Estado facilitar los procesos para tener servidumbre sobre tierras eriazas.

Estas medidas legislativas fueron aprobadas en el Congreso durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2015) y su bancada parlamentaria, con el apoyo de las bancadas de Fuerza Popular (fujimoristas), Peruanos por el Cambio (actual partido de gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski) y el Partido Aprista Peruano (PAP). Muchas de estas bancadas tienen contacto con empresarios y gremios empresariales mineros del Perú, los cuales consideran que la normativa ambiental “entorpece” el desarrollo de la inversión en el país (IBC 1-9).

Este hecho generó una estructura de oportunidad política nacional para que las empresas mineras puedan evadir el cumplimiento de los estándares ambientales que ellas consideraban contrarios a sus intereses. Sin embargo, esta estructura de oportunidad política nacional, que beneficia a las empresas mineras en la actualidad, se vio precedida por anteriores estructuras de oportunidad que hicieron que empresas como Doe Run en La Oroya logren posponer sus compromisos ambientales durante muchos años, articulando una estrategia de mediación con el gobierno central y de manipulación en el plano local (Scurrah, Lingán y Pizarro 86).

Para entender este proceso se debe analizar cómo se construyeron los marcos de acción colectiva local en La Oroya y cómo algunos de estos marcos fueron utilizados por Doe Run para presionar al Estado y evadir sus compromisos ambientales. .

3. Los Marcos de Acción Colectiva en La Oroya

LA OROYA ANTES ERA UN PUEBLO CAMPESINO, era una zona de comunidades campesinas. Ahora eso ya no es así, ahora es un pueblo minero, es un pueblo más bien metalúrgico. Y eso, cambia las cosas, no es lo mismo un pueblo de campesinos que un pueblo de mineros, son cosas distintas. Los mismos habitantes de La Oroya han cambiado, ya que la fundición trajo gente de todos lados, no solamente del valle del Mantaro, sino también de otras zonas, de Arequipa, de Lima, del sur, en fin, de todos sitios. Ha traído extranjeros, en La Oroya antes, usted encontraba norteamericanos, alemanes, japoneses, de todos lados y ellos traen sus costumbres nuevas, sus formas de vida (...) (Amador Pérez Mandujano citado en CooperAcción 27).

El testimonio, recopilado por la ONG CooperAcción, hace referencia a los cambios demográficos que sucedieron en La Oroya con la construcción del complejo metalúrgico, que convirtieron el territorio de las comunidades

campesinas de San Gerónimo de La Oroya, Santa Rosa de Sacco, Paccha y Yauli en la actual ciudad de La Oroya; y transformaron a sus habitantes de ganaderos y agricultores a obreros metalúrgicos.

La Oroya es desde 1922, con la llegada de la empresa norteamericana Cerro de Pasco Copper Corporation (CPC), el soporte económico más importante de la región Junín y de la provincia de Yauli. Esta empresa fue la fundadora del complejo metalúrgico más grande del Perú, y por más de siete décadas tuvo bajo su propiedad el 80% de las minas de la sierra central (Scurrah, Lingán y Pizarro 73).

Con la creación del complejo metalúrgico aparecieron también problemas ambientales, que fueron obviados por la empresa y los gobiernos de turno, pero que afectaron a la población campesina local al destruir sus medios de subsistencia, como eran sus tierras y animales (Kruijt y Velinga 54).

Los campesinos, preocupados por el problema ambiental, demandaron a la CPC, obteniendo una compensación económica de la empresa, la reubicación de sus terrenos y una oferta de trabajo en el CMLO. Ello hizo que muchos campesinos dejaran sus actividades agrícolas y ganaderas tradicionales para emplearse como obreros del recién fundado complejo metalúrgico y convertirse en los primeros habitantes de la ciudad de La Oroya edificada alrededor del complejo (Burgos 102-110).

En los años 50, La Oroya ya era una ciudad industrial con un grupo de obreros metalúrgicos tecnificado al servicio de la CPC. En esos años también hubo una masiva migración del campo a las ciudades a nivel nacional, y La Oroya se pobló con personas de otras partes del país que venían a buscar mejores oportunidades. Incluso extranjeros llegaron a La Oroya para trabajar en la CPC, tal como lo relata el testimonio citado líneas arriba.

En 1973, el gobierno militar nacionalista de Juan Velasco Alvarado expropió a la CPC y fundó CENTROMIN Perú. La refinería de La Oroya pasó a ser parte de la empresa nacional. Pese a la nacionalización, el problema ambiental se fue agravando cada vez más sin que el gobierno central, la empresa, los sindicatos y las autoridades locales reparen en ello.

El nacionalismo de Velasco apostó por el fortalecimiento del rol de los sindicatos y los derechos sociales, proceso que los partidos de izquierda marxista venían reclamando desde mediados de los años 60. En ese entonces, el sindicalismo estaba en auge, siendo los sindicatos metalúrgicos de La Oroya la columna vertebral de la Federación Minera del Perú y una de las bases más importantes de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) (Kruijt y Velinga 25). El marco de acción colectiva de los sindicatos era el “clasismo”, el cual se basaba en la defensa de los derechos laborales y sociales de los trabajadores y la lucha contra la patronal (Burgos 111-112). Para los antiguos líderes sindicales como Jorge, ser clasista era la “[...] lucha frontal [...] el camino directo para asumir la defensa de nuestros derechos”.

Uno de los cambios que trajo consigo, el auge de los sindicatos clasistas fue que desapareció la preocupación inicial por los problemas ambientales que tuvieron las comunidades campesinas que originalmente habitaron La Oroya. Los sindicatos clasistas estaban más preocupados en conseguir mejores derechos laborales que en asumir la lucha por un medio ambiente saludable en la ciudad donde vivían. Posiblemente esta indiferencia ante los problemas ambientales se dio por el cambio en la composición social que había experimentado La Oroya. La mayoría de los líderes sindicales eran personas foráneas que habían migrado a La Oroya por trabajo o alentados por los partidos de izquierda para formar bases sindicales, por lo cual no tenían mayor identidad con la zona (Burgos 112).

Años después, en 1997 el gobierno de Alberto Fujimori privatizó CENTROMIN Perú y concesionó el CMLO a la empresa transnacional norteamericana Doe Run Perú-La Oroya Division, que asume los compromisos ambientales correspondientes, como son la ejecución de los proyectos PAMA para mitigar los impactos ambientales y el daño ambiental causado por la gestión de CENTROMIN.

Doe Run es una empresa norteamericana perteneciente al grupo Renco, del multimillonario Ira Rennert, quien tuvo denuncias por malas prácticas ambientales en Estados Unidos. Allí

poseía una fundición situada en Herculaneum, Missouri, que presentó severos problemas de contaminación ambiental, al igual que La Oroya. Esta fundición cerró el 2013 porque la empresa dijo no poder asumir los elevados costos ambientales que la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) le exigía (Bravo 32).

Desde que asumió la dirección del CMLO, Doe Run mantuvo una relación cercana con los sindicatos de trabajadores, logrando captar a sus dirigencias, pese a haber realizado varios despidos a líderes sindicales en 1997, cuando se privatizó fundición. Las dirigencias sobrevivientes tuvieron que someterse a las condiciones que Doe Run les ofrecía para poder mantener sus puestos de trabajo, pasando de tener una relación de confrontación con la patronal a una relación de colaboración (Flores 46).

Sin embargo, hubo un sector minoritario de la dirigencia sindical que discrepó con la posición de colaboración con la empresa y que empezó a ver con cierta preocupación el tema ambiental y lo asumió en su discurso. Para ellos, se había perdido la posición clasista de los sindicatos porque “la mayoría de la dirigencia se había vendido a Doe Run” y, además, estos “malos dirigentes” trataban de “tapar los problemas ambientales para contentar a la empresa”. Los dirigentes disidentes fueron rápidamente aislados y tildados de traidores por la mayoría de sus compañeros, quedando de lado como un sector poco influyente en los sindicatos (Burgos 81).

Frente a la población de La Oroya, Doe Run se presentó como una empresa socialmente responsable, la cual ofrecía trabajo a sus familias y era la encargada de mantener la economía de la ciudad, que dependía enteramente de la actividad metalúrgica. Ello hizo que la empresa se ganara el apoyo de organizaciones sociales locales como la Central de Organizaciones Sociales de La Oroya (COS) y el Comité de Lucha Provincial (CLP), cuyos líderes tenían demandas relacionadas a la ejecución de obras en la ciudad y puestos de trabajo en la empresa (Burgos 92).

El mismo año que Doe Run asumió la administración del CMLO, un grupo de ONG – CooperAcción, Filomena Tomaira Pacsi y Eco-

fundaron el Consorcio Unión para el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Yauli – La Oroya (UNES), para enfrentar la problemática ambiental de La Oroya. Conjuntamente con otras instituciones y la DGAA, este consorcio realizó investigaciones que descubrieron los altos niveles de contaminación ambiental existentes en La Oroya. UNES impulsó la creación del Movimiento por la Salud de la Oroya (MOSAO), que se convirtió en el principal defensor del medio ambiente y opositor de la empresa, junto a la Pastoral Social de Dignidad Humana de la Iglesia Católica, la cual asumió esta causa inspirada en su doctrina social (Scurrah, Lingán y Pizarro 88-89).

Para las ONG y la Iglesia Católica, el marco de acción colectiva era un ambientalismo centrado en la defensa de la salud, la vida y los derechos humanos, ya que consideraban que los seres humanos tenían derecho a vivir en un ambiente saludable y las empresas y el Estado debían garantizar estas condiciones. Así, según Christian Huayllilos, abogado de la ONG Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), la visión institucional de su ONG parte “... del tema de la dignidad de cada persona, la igualdad de derechos y oportunidades de todos y todas ...”. De manera similar, el Arzobispo de Huancayo, Monseñor Pedro Barreto, quien dirige la pastoral social, señalaba que él asumió el problema ambiental por un tema humanitario, como lo relata en su testimonio:

Cuando yo llego aquí el 2004, yo paso por La Oroya, incluso me detengo en La Oroya y me doy cuenta que hay una fuerte contaminación ambiental, tanto del aire como de la tierra, eso se respiraba; y cuando yo fui un mes después de visita pastoral a La Oroya, me reuní con un grupo de diversas creencias religiosas y que me manifestaba la preocupación que tenían desde hace varios años respecto a la salud de la población; y habían creado un Movimiento por la Salud de La Oroya. De ahí reconozco que pasé de la teoría al corazón, a sentir. Porque yo he podido emocionarme de verdad y condolerme con las lágrimas de mujeres ya mayores que decían “yo tengo 30, 40 microgramos

de plomo por decilitro de sangre"; entre paréntesis, la OMS, en esa época ponía 10 microgramos como alto riesgo, y ahora lo han bajado a 5 microgramos de plomo de alto riesgo. Entonces me decían: "Monseñor, hay que hacer algo, tenemos que unirnos" y, la verdad que yo ese día, un 24 de setiembre, veinte días después, pude constatar que ellos tocaban muy fuertemente mi corazón y nos teníamos que poner a la acción. No solamente pensar, emocionarse, sentir el dolor, sino también pasar a la acción (Entrevista a Monseñor Pedro Barreto, Arzobispo de Huancayo, 2015).

En este contexto se desenvolverían los principales actores del conflicto de La Oroya, que entre los años 2009 al 2014 enfrentaría a dos bandos opuestos. Por un lado, la empresa Doe Run, los sindicatos de obreros metalúrgicos y las organizaciones sociales que apoyaban a la empresa; y por otro, las ONG ambientalistas y la Iglesia Católica. Los dirigentes sindicales disidentes decidieron no ponerse de parte de ninguno de los bandos por la censura que ya habían recibido dentro de la organización sindical. Asimismo, hubo un tercer grupo de actores de la sociedad civil que se distanció de estos dos bandos, estableciendo acciones legales por contaminación contra Doe Run de manera independiente. Estos últimos fueron asesorados por un abogado norteamericano y abogados locales para entablar a Doe Run una demanda de compensación por daños ambientales en los tribunales de Missouri. Ellos, al igual que las ONG y la Iglesia Católica, consideraban que había que proteger el medio

ambiente y la vida, pero que también debían buscar una compensación económica por el daño perpetrado por la empresa. Esta última posición no era compartida por las ONG y la Iglesia, las cuales creían que la compensación no debía ser solo para los demandantes, sino que debía ejecutarse en obras que mitiguen la contaminación y beneficien a la población de La Oroya en su conjunto.

En suma, fue posible identificar cuatro marcos de acción colectiva que se intercalan entre sí en el caso de La Oroya. Por un lado, el clasismo y la identidad local con la valoración costo beneficio, en el cual se ubican los sindicatos metalúrgicos, la COS, el CLP y Doe Run, ya que la identidad clasista y la tradición metalúrgica de la ciudad fue utilizada por la empresa para hacer ver que de esta última depende el futuro de los habitantes de esa ciudad, priorizándose solo el beneficio económico de la empresa y laboral de los trabajadores pero dejándose de lado el problema ambiental. Respecto a los dirigentes sindicales disidentes, estos rescatan la tradición clasista y ven que es necesario garantizar la salud y la vida de la población, sin que ello signifique que su posición sea ambientalista, por ello se les puede ubicar en el cruce de los marcos de clasismo e identidad local con defensa de la salud y la vida. De otro lado, las ONG, el MOSAO y la Iglesia Católica se ubicarían en el cruce de los marcos de defensa de la salud y la vida con el ambientalismo ya que, como se ha podido ver, para estos actores el discurso ambiental está vinculado a los derechos humanos. Finalmente, los pobladores que decidieron demandar a Doe Run de manera independiente se ubicarían en el cruce de los marcos de ambientalismo y

Cuadro 1 Marcos de acción colectiva de los actores en La Oroya

	Defensa de la salud y la vida	Valoración económica costo beneficio
Clasismo e identidad local	Sectores minoritarios de los sindicatos metalúrgicos	Sindicatos metalúrgicos COS CLP Doe Run
Ambientalismo	ONG MOSAO Iglesia Católica	Pobladores que decidieron demandar a Doe Run de manera independiente

Fuente y elaboración propia.

valoración costo beneficio, ya que para ellos el discurso ambiental sería importante en tanto puedan obtener una compensación económica de parte de la empresa, a la cual acusan de haberlos contaminado durante años (ver Cuadro 1).

4. La Lucha por la Flexibilización de los Estándares Ambientales

En el proceso contencioso de La Oroya hubo cinco momentos que configuraron estructuras de oportunidad política nacionales y locales, los cuales fueron aprovechados por Doe Run para evadir sus compromisos ambientales: la primera modificación del PAMA en 1998; la segunda modificación del PAMA en el 2002; la primera prórroga del PAMA en el 2006; la segunda prórroga del PAMA en el 2009; el intento de una nueva prórroga del PAMA y el proceso de liquidación de la empresa.

Doe Run, al asumir el CMLO en 1997, se comprometió a ejecutar proyectos PAMA para reducir el impacto ambiental de La Oroya, los cuales estaban valorizados en millones de dólares e incluían originalmente una planta de tratamiento de efluentes líquidos, un sistema de manejo de escorias, un depósito de escorias, una revegetación del área afectada por los humos del CMLO, un desagüe de basuras, entre otros (De Echave y Gómez 14). Sin embargo, en 1998 Doe Run presenta su propuesta de modificación del PAMA, la misma que fue aprobada ese mismo año durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori, gracias a un trabajo de incidencia de la empresa con el gobierno central de entonces. Posteriormente, en el 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, Doe Run logra una segunda modificación de su PAMA. Estas dos modificaciones implicaron un incremento en la inversión del monto original que Doe Run tenía planeado ejecutar, pero también el retraso de los proyectos PAMA más costosos, los cuales fueron reprogramados para el final del periodo (De Echave y Gómez 14).

En el 2004, Doe Run consolidó su poder en la zona al lograr el apoyo de los sindicatos y el gobierno local de entonces, que presionaron al Estado peruano para que se ampliara el plazo de cumplimiento del PAMA de la empresa,

específicamente la construcción de la planta de ácido sulfúrico que era el proyecto más costoso. El discurso que manejó Doe Run para persuadir a los actores locales fue que de no ampliarse el PAMA, se perderían los puestos de trabajo existentes porque la fundición dejaría de operar, lo que causaría la ruina económica de la ciudad (Scurrah, Lingán y Pizarro 94-95). De esta manera, Doe Run alineó su marco de acción colectiva costo-beneficio con el discurso de clasismo e identidad local metalúrgica de los líderes sindicales, presentándose como la única alternativa viable para La Oroya.

La amenaza del cierre de la fundición movilizó a los sindicatos y a organizaciones locales como el CLP y la COS a realizar acciones de protesta. Una de las más importantes fue un paro provincial, en el cual murieron dos personas producto de los enfrentamientos entre la policía y los sindicalistas. Ello hizo que la Iglesia Católica intermediara con la PASSDHI y creara la Mesa Técnica de Diálogo Ambiental y los Derechos Laborales, que se sumó a la labor de las ONG. Frente a los episodios de violencia, en el año 2006, se decidió en el Congreso de la República ampliar el plazo de cumplimiento del PAMA de Doe Run hasta el 2009 (Burgos 96-97). De esta forma, Doe Run utilizó el marco de acción colectiva de los sindicatos y organizaciones locales para posicionar sus intereses a nivel nacional y evitar cumplir con la ejecución de los proyectos PAMA.

En abril de 2009, el gobierno de Alan García anunció que solo daría tres meses más de plazo a Doe Run para cumplir con el financiamiento del PAMA, argumentando que la empresa no cumplía adecuadamente sus compromisos ambientales. Hasta entonces, Doe Run había ejecutado parcialmente ocho de los nueve proyectos PAMA que se había comprometido a realizar desde que asumió la administración del CMLO, después de las constantes modificaciones que había solicitado desde 1998, con las cuales había conseguido aplazar los proyectos PAMA más costosos. De un total de 173.9 millones de dólares que le correspondía ejecutar a Doe Run en sus proyectos PAMA, solo había ejecutado 66.4 millones. Estaba pendiente la ejecución de la mayoría del proyecto de la planta de ácido sulfúrico, cuyo costo ascendía a 107.5 millones

Cuadro 2 Ejecución del PAMA de Doe Run (1997-2009)

Nº	Proyecto	Monto de inversión en millones de USD	Porcentaje de avance
1	Planta de ácido sulfúrico	107.5	7.4 %
2	Planta de tratamiento de efluentes líquidos	33.7	35.0 %
3	Aguas servidas y eliminación de basuras	11.7	20.0 %
4	Manipuleo de escorias, plomo y cobre	9.6	101.0 %
5	Planta de tratamiento de agua madre para refinería de cobre	5.5	44.0 %
6	Depósito trióxido de arsénico de Vado	2.3	101.0 %
7	Acondicionamiento del depósito de ferritas de Huanchán	1.8	94.0 %
8	Acondicionamiento ambiental del depósito de escorias de Huanchán	0.8	138.0 %
9	Estación de monitoreo y fotografía	0.6	93.0 %
Total		173.9	23.0 %

Fuente: De Echave y Goméz, 2013. Elaboración propia.

de dólares y del cual solo había un avance del 7.4% (De Echave y Gómez 12-19) (ver Cuadro 2).

A pesar de tener otra vez los plazos de cumplimiento vencidos, la empresa demandó una nueva ampliación de su PAMA y un salvataje económico de más de 150 millones de dólares para continuar con sus operaciones. De lo contrario, cesaría sus actividades, dejando sin trabajo a 3 500 obreros de su planilla y a otros 6 000 cuyo trabajo dependía indirectamente del complejo metalúrgico. El salvataje económico fue asumido por otras empresas mineras que se volvieron acreedoras de Doe Run. A pesar de ello, la empresa siguió eludiendo sus responsabilidades y dejó en una situación de inestabilidad laboral a sus trabajadores, ya que, frente a la controversia, decidió detener sus operaciones y cerrar temporalmente el CMLO. Fue así como empezó el conflicto de La Oroya (El Comercio, parr 2).

Al inicio del conflicto, los sindicatos de trabajadores de Doe Run culparon a la empresa y al gobierno central de su situación de inestabilidad laboral. Pero al poco tiempo, la

empresa negociaría con las dirigencias sindicales el apoyo a su propuesta de ampliación del PAMA, ofreciendo a cambio el pago del 50% de su sueldo a los trabajadores permanentes hasta que el problema se solucionase y se retomaran labores normalmente. Con la intención de solucionar su problema laboral, los trabajadores realizaron el 3 de julio del 2009 un referéndum, en el cual el 70.87% apoyó la propuesta integral de la empresa que pedía ampliar el PAMA, por considerarla “la única alternativa viable y realista”. Así, los trabajadores, junto al CLP y la COS, protagonizarían una serie de acciones de protesta enfocadas en exigir al gobierno central que el CMLO opere nuevamente sin importar las condiciones ambientales (Burgos 80-122).

Por su parte, las ONG, el MOSAO y la PASSDHI de la Iglesia Católica, partiendo de un marco de acción colectiva ambientalista amparado en la defensa de la vida y la salud, habían desarrollado una oposición a la empresa, a la que exigían cumplir sus compromisos ambientales. Desde el 2004, habían venido desplegando una serie de campañas comunicativas en medios nacionales e internacionales para exponer el

caso de La Oroya. Durante el conflicto iniciado el 2009, estas campañas se intensificaron, e incluso el caso llegó a judicializarse en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde se interpuso una demanda contra el Estado peruano por no haberse hecho responsable de la salud de la población local y haber permitido que Doe Run opere sin respetar sus compromisos ambientales (FIDH 21). La demanda exigía la reparación social de todos los ciudadanos afectados por la contaminación con atención médica integral.

Las ONG no fueron las únicas que impulsaron la judicialización del caso de La Oroya. Antes del desarrollo del conflicto, en el 2002, un grupo de ciudadanos afectados por la contaminación demandaron al Estado peruano por no haber garantizado su derecho a la salud. El resultado de la demanda les fue favorable. El 2006 se obtuvo un fallo del Tribunal Constitucional que ordenó al Ministerio de Salud (MINSA) implementar un sistema de emergencia para atender la salud de las personas de La Oroya. Más adelante, en el 2008, un grupo de abogados norteamericanos y peruanos interpuso en los tribunales de Missouri, Estados Unidos, una demanda judicial contra Renco -el grupo empresarial al que pertenecía Doe Run-, a nombre de cientos de niños afectados de La Oroya. La demanda exigía que se les otorgue una compensación económica por los daños causados a su salud (FIDH 20-23).

Todo ello hizo que Doe Run buscara la forma de acabar con la oposición mediante el amedrentamiento constante a las ONG, el MOSAO y el PASSDIH. Este amedrentamiento no vino directamente de la empresa, sino de los sindicatos y organizaciones sociales que estaban con Doe Run, que decían luchar contra las “ONG antimineras”, el MOSAO y la PASSDIH, a los que consideraban “enemigos de la clase trabajadora” por el hecho de denunciar el problema ambiental. Esta táctica de Doe Run terminó por debilitar el trabajo de las ONG y el MOSAO, haciendo que muchos de sus miembros renuncien y desistan de su activismo (Burgos 80).

Hacia fines del 2009, en el plano nacional, Doe Run logró hacer que el Congreso de la República apruebe una ley para ampliar nuevamente la

ejecución del noveno PAMA de la empresa hasta el 2012, aduciendo que era necesario un mayor plazo por el cuantioso monto que requería la planta de ácido sulfúrico, y también para darle una salida a la crisis social que La Oroya vivía con el cierre del CMLO. Pese a ello, el CMLO permaneció inoperativo hasta el 2011.

En el 2011, Doe Run y los sindicatos de trabajadores presionaron al recién entrante gobierno de Ollanta Humala para que acepte reiniciar las operaciones del CMLO. Humala se había comprometido durante su campaña electoral a darle una solución al problema laboral de los trabajadores. Después de algunas negociaciones, el gobierno central permitió que el CMLO pueda operar parcialmente con la apertura de uno de sus circuitos, pero puso como condición el cumplimiento del último PAMA de Doe Run para la reapertura completa del complejo. Esta solución parcial esperanzó a los trabajadores, pero no duró mucho, ya que al poco tiempo Doe Run decidió poner en marcha un proceso de liquidación de la empresa. Doe Run aducía no haber podido llegar a un acuerdo con el Estado peruano por lo que decidía retirarse del país y además iniciar un procedimiento arbitral contra el Estado peruano, alegando un trato injusto, ya que argumentaban haber cumplido sus compromisos ambientales al haber concluido 8 de los 9 proyectos PAMA que se había comprometido a efectuar, y que era el Estado peruano el que había añadido responsabilidades adicionales a los PAMA, además de no haber cumplido con la mitigación del daño ambiental causado en la época en que CENTROMIN Perú tenía bajo su poder la administración del CMLO (FIDH 20-23).

Para el proceso de liquidación, la junta de accionistas de Doe Run designó a la empresa Right Business como la encargada de la administración de la empresa hasta que esta fuera concesionada. Por su parte, el Estado peruano abrió un proceso concursal para licitar la fundición a un nuevo postor.

Right Business intentó “reverdecer el rostro de la empresa”, la cual era vista como contaminadora. Para ello, convocó a la ONG Vida, la cual había venido colaborando con el resto de ONG que se oponían a Doe Run, para la realización de una serie de programas

que ayuden a mitigar los daños ambientales causados. Vida ejecutó programas de reforestación y turismo en La Oroya, e incluso se acercó a los miembros del MOSAO para reconocer su trabajo en defensa del medio ambiente. Este último hecho incomodó a los sindicatos y los miembros de la COS y el CLP, quienes también tuvieron problemas con la administración de Right Business por “su política antisindical”, y por ello pidieron la inmediata salida de esta administración.

Ante la controversia, la junta de acreedores de Doe Run asignó a la empresa Profit la administración del CMLO. Profit mantuvo activos algunos de los programas de Vida, pero disminuyó su presupuesto. Por su parte, los directivos de Vida cortaron sus relaciones con los miembros del MOSAO para evitar confrontaciones con los sindicatos.

Durante el periodo de liquidación y el parcial funcionamiento del CMLO, los sindicatos metalúrgicos realizaron nuevas medidas de protesta, exigiendo se haga una excepción del cumplimiento de los estándares de calidad de SO₂ en el caso de la fundición de La Oroya. Ello iba a permitir que puedan operar más circuitos del CMLO, ya que, como ya se había mencionado antes, la norma establecía que las emisiones de SO₂ no podían sobrepasar los 20 ug/m³ diarios. El argumento de Doe Run y los sindicatos era que el estándar impuesto por el MINAM en Perú era “exagerado”, ya que en

países como Chile, cuya economía también es minera, el estándar es de 150 ug/m³ diarios (Burgos 80-122).

En el 2008, el MINAM emitió un comunicado al respecto, en el cual señalaba que en todas las ciudades del Perú se estaba cumpliendo con la norma, a excepción de La Oroya, y afirmaban que era importante que las plantas industriales y refinerías incorporen estos estándares de calidad, cuyos costos pueden ser asumidos con las utilidades generadas durante los años de operación que tenían en el país (MINAM parr. 3).

Hasta el momento, el conflicto aún no ha sido resuelto, y la fundición de La Oroya sigue sin cumplir con los estándares ambientales, por lo cual se encuentra inoperativa. Muchos trabajadores del CMLO y sus familias están abandonando la ciudad, la cual enfrenta la más grave crisis económica y social de su historia.

En todo este proceso, Doe Run utilizó los marcos de acción colectiva de los sindicatos y organizaciones locales de La Oroya para evadir sus compromisos ambientales, combinando el poder de movilización local de los sindicatos con su capacidad de incidencia frente al gobierno central, combinando de esta forma estructuras de oportunidad locales y nacionales. El uso del marco de acción colectiva de los sindicatos le sirvió también para confrontar a la oposición ambientalista, la cual carecía de una base social sólida y era principalmente foránea (ver Figura

Figura 1 Estructuras de oportunidad política utilizadas por Doe Run



1). Otros actores locales, como los dirigentes sindicales disidentes y los pobladores que decidieron demandar a Doe Run, no tuvieron mucho protagonismo durante el conflicto.

Conclusiones

El caso de La Oroya deja algunas lecciones importantes:

En primer lugar, que los estudios sobre conflictividad minera en el Perú asumen enfoques teóricos que se centran en el enfrentamiento entre actores subnacionales como lo son las comunidades campesinas y frentes de defensa contra las empresas mineras y el gobierno central. Los intentos por establecer una tipología de los conflictos mineros de este país también apuntan a una dirección similar. Sin embargo, el caso de La Oroya muestra una dinámica distinta, en la cual la acción colectiva tiene demandas a favor de la minería y la empresa que la sostiene y no en contra como en la mayoría de casos. En ese sentido, se debe apostar por la construcción de nuevas aproximaciones teóricas basadas en la dinámica cultural interna que motiva los marcos de acción colectiva de sus actores, así como en las estructuras de oportunidad política locales y nacionales que permitan generar explicaciones sobre el funcionamiento del juego político ambiental en el Perú.

En segundo lugar, se da en el caso peruano una estructura de oportunidad política nacional para las empresas mineras con el desarrollo de una normativa ambiental joven y poco institucionalizada, que se creó por presiones de organismos internacionales como el Banco Mundial y por el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos firmado el 2008, el cual trajo como consecuencia la creación del MINAM. El posterior debilitamiento de esa normativa se dio por presiones de grupos empresariales vinculados a la minería. En ese sentido, para los tomadores de decisiones del Estado peruano, la normativa ambiental es un procedimiento que se debe cumplir para tener una buena imagen ante la comunidad internacional y las potencias económicas, pero también son reglas de juego que pueden resultar incómodas para la inversión de las industrias extractivas y el desarrollo de sus operaciones, que buscan maximizar las

ganancias y minimizar los costos desde un marco de acción colectiva costo-beneficio. Por ello, llegado el caso, pueden flexibilizar esta normativa, o demostrar tolerancia frente a su incumplimiento.

En tercer lugar, en casos en los que la población es contaminada por la actividad extractiva pero a la vez depende fuertemente de ella, el marco de acción colectiva ambientalista y de defensa de la salud y la vida no es asumido ni moviliza a la mayoría de la población. Por el contrario, puede generar rechazo.

En cuarto lugar, La Oroya demuestra que es posible para las empresas mineras evadir sus compromisos ambientales de mejor forma si, además de hacer incidencia política ante el gobierno central, logran hacer que la población local actúe a su favor presionando doblemente la débil institucionalidad peruana.

Notas

[1] Este artículo presenta parte de los resultados de mi tesis de maestría titulada *La contaminación invisibilizada. Percepciones, representaciones y discursos de la contaminación ambiental en La Oroya y Esmeraldas*.

[2] En los años 70 del siglo XX, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado nacionalizó la minería creando la empresa CENTROMIN Perú. Esta empresa mantuvo su vigencia hasta 1996, año en el cual la minería fue privatizada en el gobierno de Alberto Fujimori.

[3] Al no existir una legislación clara entre el 2007 y el 2009 para medir los niveles de plomo en la sangre en el Perú se utilizaban los estándares de Canadá como referente.

Bibliografía

Arce, Moisés. « Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú» Carlos Meléndez y Alberto Vergara (editores). *La iniciación de la política: el Perú político en perspectiva comparada*. Lima: PUCP, 2010. 273-294. Impreso.

Arellano, Javier. *¿Minería sin frontera?*. Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú. Lima: PUCP, 2011. Impreso.

Bebbington, Anthony. « Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras» Anthony Bebbington (editor). *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas: Una Ecología Política de Transformaciones Territoriales* Lima: IEP, 2007. 23-46. Impreso.

Bebbington, Anthony y Denisse Humphreys Bebbington.

- « Actores y ambientalismos: conflictos socioambientales en Perú». *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 35 (2009): 117-128. Impreso.
- Bravo, Fernando. *El pacto fáustico de La Oroya: El derecho a la contaminación “beneficiosa”*. Lima: PUCP, 2015. Impreso.
- Burgos, Alonso. «La contaminación invisibilizada. Percepciones, representaciones y disursos de la contaminación ambiental en La Oroya y Esmeraldas». Tesis para optar el título de maestría en Estudios Socioambientales. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, 2016. Impreso.
- CooperAcción. *Minería y comunidades. Testimonios orales y gráficos*. Lima: Cooper Acción, 2000. Impreso.
- Comisión Nacional del Ambiente. «Ley General del Ambiente.» 2005. Web. 31 de Marzo de 2017. <<http://cdam.minam.gob.pe/novedades/leygeneralambiente2.pdf>>.
- De Echave, José y Emma Gómez. *Doe Run vs. Perú. Lecciones de una demanda injusta*. Lima: Redge-Cooper Acción, 2013. Impreso.
- De Echave, José, et al. *Minería y conflicto social*. Lima: IEP-CIES-CIPCA-CBC, 2009. Impreso.
- El Comercio. «¿Por qué es tan importante la minería en el Perú?». 2015. Web. 21 de Marzo de 2017. <<http://elcomercio.pe/economia/peru/que-tan-importante-mineria-peru-noticia-1818701>>.
- . *Incertidumbre en La Oroya*. 28 de 06 de 2009. Web. 05 de 04 de 2017. <<http://e.elcomercio.pe/101/impresa/pdf/2009/06/28/ECEQ280609a18.pdf>>.
- El Mantaro Revive. *Estudio comparativo entre las concentraciones de dióxido de azufre y material particulado registradas en el periodo de 24 de noviembre al 5 de diciembre del 2007 (fundición en operación) y en el periodo de 24 de noviembre al 5 de diciembre de 2009*. Huancayo: Mesa de Diálogo Ambiental-Caritas, 2009. Impreso.
- . *Resultados de la evaluación del contenido de metales y metaloides en suelos de la zona alta y media de la cuenca hidrográfica del Río Mantaro*. Huancayo: Mesa de Diálogo Ambiental-Caritas, 2009. Impreso.
- . *Resultados de la evaluación participativa de la calidad ambiental del agua en la zona alta y media de la cuenca hidrográfica del río Mantaro*. Huancayo: Mesa de Diálogo Ambiental-Caritas, 2009. Impreso.
- FIDH- Federación Internacional de Derechos Humanos. *Complejo Metalúrgico de La Oroya: Donde la inversión se protege por encima de los derechos humanos*. Paris: FIDH, 2013. Impreso.
- Flores, Geraldo. «Actores y procesos sociales en La Oroya (1999-2009): un análisis de los discursos de la empresa Doe Run Perú, de sus trabajadores y de dos medios de comunicación escrita». Tesis para optar el grado de Magíster en Lingüística con mención en Estudios Andinos. Lima: PUCP, 2012. Impreso.
- Gil, Vladimir. *Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash, Perú*. Lima: IEP, 2009. Impreso.
- Guha, Ramachandra. «El ecologismo de los pobres.» *Ecología política Num 8* (1994): 137-151. Impreso.
- IBC-Instituto del Bien Común. *Paquetazos*. 2015. Web. 05 de 04 de 2017. <<http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2015/05/Paquetazos-y-sus-impactos.pdf>>.
- IRPWGGMF-International Resource Panel Working Group on the Global Metal Flows. *Environmental risks and Challenges of anthropogenic flows and cycles*. New York: United Nations Environment Programme, 2013. Print.
- Kruijt, Dirk y Menno Velinga. *Estado, clase obrera y empresa transnacional. El caso de la minería peruana 1900-1980*. México: Siglo XXI, 1983. Impreso.
- Li, Fabiana. *Desenterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima: IEP, 2017. Impreso.
- Martínez Alier, Joan. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria, 2005. Impreso.
- Martínez, Ginno. «Economía de arraigo en el valle de Tambo: Conflicto y resistencia por el proyecto minero Tía María en Arequipa, Perú». Tesis para optar el título de maestría en Desarrollo Territorial. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, 2017. Impreso.
- Mc Adam, Doug., Sidney Tarrow y Charles Tilly. *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press, 2001. Print.
- Meléndez, Luis. «Gobernar en tiempos de conflicto. Conflictividad, accountability y autoridades subnacionales en el norte del Perú (2011-2014)». Tesis para optar el título de maestría en Ciencias Políticas. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, 2015. Impreso.
- MINAM-Ministerio del Ambiente. *Aclaración del MINAM sobre estándar de calidad ambiental del aire*. 2013. Web. 04 de 04 de 2017. <<http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/aclaracion-del-minam-sobre-estandar-de-calidad-ambiental-del-aire/>>.
- MINEM-Ministerio de Energía y Minas. *Boletín estadístico del subsector minero*. 2017. Web. 22 de Marzo de 2017. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2017/ENERO.pdf>>.
- Neumann, Pamela. «Toxic Talk and Collective (In)action in a Company Town: The Case of La Oroya, Peru.» *Social Problems* (2016): 431-446. Print.
- Orihuela, José Carlos. «The Environmental Rules of Economic Development: Governing Air Pollution from Smelters in Chuquicamata and La Oroya.» *Journal of Latin American Studies Volume 46, Issue 1* (2014): 151-183. Print.
- Panfichi, Aldo. «Contentious Representation in Contemporary Peru » Jhon Cratbee (editor).

- Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present.* London: University of London press, 2011. 89-105. Print.
- Perla, Cecilia. «¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú» Carlos Meléndez y Alberto Vergara (editores). *La iniciación de la política: el Perú político en perspectiva comparada.* Lima: PUCP, 2010. 245-272. Impreso.
- PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe: Resumen para los tomadores de decisiones.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010. Impreso.
- Schatam, Claudia. *Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 1999. Impreso.
- SCSP-Southern Cooper Southern Peru. *Seis años de operación del proceso Isasmelt™ en la fundición de Ilo, los Estándares de Calidad de Aire en el Perú y su efecto en las operaciones metalúrgicas de Southern Peru.* Lima: Southern Cooper Southern Peru, 2013. Impreso.
- Scurrah, Martin, Jeannet Lingán y Rosa Pizarro. «El caso de La Oroya.» Martin Scurrah (editor). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú.* Lima: IEP – OXFAM América, 2008. 71-135. Impreso.
- Tarrow, Sidney. *Power in Movement.* New York: Cambridge University Press, 1994. Print.
- The Black Smith Institute. *The World's Worst Polluted Places. The Top Ten of The Dirty Thirty.* New York: The Black Smith Institute, 2007. Print.
- Universidad de St Louis de Missouri. *Estudio sobre la contaminación ambiental en los hogares de La Oroya y Concepción y sus efectos en la salud de sus residentes. Informe de primeros resultados biológicos.* Missouri: Universidad de St Louis de Missouri, 2005. Impreso.
- WTO-World Trade Organization. "World Trade Profiles". 2013. Web. 23 de Marzo de 2017. <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFRReporter.aspx?Language=E>>.

e Instituciones. Sus temas de investigación son acción colectiva, movimientos sociales, conflictos socioambientales e industrias extractivas, pueblos indígenas y derechos colectivos.

Biografía del Autor

Alonso Burgos es Maestro en Estudios Socioambientales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador y antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Investigador del Instituto de Estudios Políticos Andinos en la línea de Política Subnacional

Saving the planet with green capitalism? Or re-signifying our existence with Mother Earth? The Mapuche-Valdivian case against the wind farm Pililín in the South of Chile

CAROLINA SÁNCHEZ DE JAEGHER (UNIVERSITY COLLEGE ROOSEVELT, THE NETHERLANDS)

Abstract

Green capitalism is the force behind the actions that aim to reduce carbon emissions and the effects of climate change in this century. A milestone in this regard was the agreement to contain the rise in global average temperatures signed in the COP21 in Paris in 2015 by 195 member states. Under the framework of this agreement, the Chilean government developed its long-term plan “Energía 2050”, which has led to an explosion of green energy projects, with wind parks leading all other project types in the south of the country. This article examines the impact of “green projects” on indigenous territorial and spiritual practices, looking at the resistance that Mapuche communities and Chilean civil society are posing to the installation of wind turbines in the southern city of Valdivia. This article focuses on the legal mechanisms used by the government to open the doors for green capitalism and the narratives that emerge from the commercialization of environmental crisis. The article’s main argument is that although clean energies seem to have the worldwide consent as the main measures for the transition to a world without oil, their neo-liberal imaginaries pose a serious threat to indigenous peoples’ right to a life in accordance with their cosmology and values; at the same time, these imaginaries trigger a resistance that challenges the utilitarian vision of the environment and the need to protect it with practices that acknowledge other worlds in which nature is a subject of rights.

Keywords: Wind energy, Green Capitalism, Buen Vivir, Mapuche, Environmentalism

Introduction: socio-environmental conflicts as ontological struggles

At a time when the human impact on the climate is becoming undeniable, the intersection of business and environment, presented as the key to humanity’s long-term survival, constitutes the ground for “green capitalism” and the commodification of the environmental crisis. Moreover, together with the advocacy for aiding the planet within the terms of growth, development and the market, this intersection is highlighted as one of the most critical points in the debates of eco-modern politics and neo-extractivism (Lund et.al.; Escobar, “A preliminary conversation”; Escobar, *Sentipensar, Territories of difference* 125; Gudynas 446-447). The increasing number of practices and knowledges that have emerged as alternatives to counteract the effects of global capitalism suggests, however,

that the path to tackle the environmental crisis is a larger disputing field with very diverse voices. This introductory section initiates a dialogue with these voices, approaching them from the idea of pluriversality.

Central to the southern epistemologies is the principle that the comprehension of the world overpasses the universality of thinking and that in order to find solutions to the crisis of our time, we need to shift from universality to the pluriversality of doing and thinking (De Sousa Santos, *Epistemologías del Sur* 208; Leff, *Apuesta por la vida* 12-18). The idea of pluriversality refers to what the Zapatistas in 1996 named as “a world where many worlds fit” (EZLN 151) and points to a situation that De Sousa Santos criticizes as “we are living in an era with modern problems without modern solutions” (qtd. in Escobar, “Sentipensar” 15); pluriversality is then an invitation to dialogue and to search

intercultural answers for modern problems with those practices and knowledge(s) that live in the exteriority of modernity. The reference to the “exteriority” is to the space where knowledges and practices that survived colonialism are now emerging as sites for alternative thinking beyond universality and modernity. Assuming cultural diversity and epistemological diversity as two sides of the same coin is a necessary leap to the pluriversality of knowledges proposed by the Southern epistemologies framework (De Sousa Santos, *Another knowledge is possible XX*).

By placing pluriversality at the center of this article, I aim to shed light on a reading of environmental conflicts as ontological struggles, namely as conflicts that involve different assumptions about what and how to exist in the disputed space and the interrelations of these existences with the local life (Blaser 551). Ontological struggles or conflicts are thus “world-spaces” where different knowledges and ways of existing have an important role in triggering and defining disputes and resistances. World-space is a term that I developed from hours of field work, interviews, dialogues and personal encounters with the Mapuche cosmology; the term refers to the multiplicity of existences, human and non-human and physical and non-physical that exist in this shared space. It is a concept that elucidates an idea of territory as a multi-world space where the myriad of forms of existing and doing determine what exist and coexist in tension, complementarity and reciprocity.

Understanding environmental conflicts in the frame of the southern epistemologies draws too on Marisol de la Cadena’s proposition that Indigenous worlds “do not make themselves through the division between humans and non-humans, nor do they necessarily conceive the different entities in their assemblages” (De la Cadena). This non-division helps us to visualize that environmental conflicts contain sides of cognitive injustices as the “depletion of nature and the impoverishment of communities come together with the devaluation and the disdain of those knowledge(s)/forms of relating to the world that do not belong to western modernity” (Vázquez Melken, “Liberación”). As I will demonstrate later, cognitive injustices are very

much at play when green technologies thought to reproduce the cumulation of wealth arrive at territories that have been preserved for hundreds of years by other moods of relating and being.

A second related concept is “epistemic resistance,” which relates to the use and mobilization of knowledge(s) and forms of knowing to “undermine and change oppressive structures”; epistemic resistance is a “political act” as it addresses the question of hegemonic thinking and the power social relations that it sustains (Medina 3). Ontological and epistemic resistances are embedded in the practices of Indigenous people to sustain their territory and ways of existing in it; a few illustrations of these notions are: the *Buen Vivir* (Küme Mogen for the Mapuche) and the comprehension and the idea of *Sentipensar* (further developed in this introduction).

However, while not all conflicts with Indigenous communities are ontological in nature, the Mapuche resistance in the south of Chile to green capitalism certainly is. The Mapuche struggle has emerged from a long history of territorial dispossessions, and with this I am not only referring to territorial space but also to the spiritual, educational and linguistic dispossessions that have implied the endless assimilation processes of Indigenous worlds into the imaginary of the Chilean nation (Bengoa 27-51). Epistemic dispossessions lead to resistances against the utilitarian objectification of nature and the imposition of an existence centered on the human. Therefore we can start to visualize the Mapuche communities’ opposition to the installation of the wind turbines in this way: the Pililín mountain is a sacred space, home to an outstanding, ancient forest where the non-visible owners of these spaces, namely the spirits and energies, complement the Mapuche community’s existence. Interfering in this space by the hand of mankind is perceived, thus, as a huge transgression of the original instructions of the Mapuche people. In other words, Indigenous internal codes and protocols to protect nature and its beings see in the irruption of these projects “a transgression of the institutions” that sustain their way of being (Flórez Alonso 254). In this context, we should ask: can green energy projects be held accountable for *epistemicides*

and cultural erosion? What would it be the legal ground in human and indigenous rights for such an accountability? This article considers important to explore these questions in order to elucidate the main lines of green capitalism and investigate the role of epistemologies in environmental struggles and conflicts.

The confluence of forces (Valdivian civil society and Mapuche) that are opposed to the construction of the Pililín is also linked to the interrelations and views on the territory and the position of human beings with regard to other beings; consequently, the resistance to the wind energy park is not only straightforwardly the result of an environmental position to the destruction of nature from there that it is an ontological resistance too. Nevertheless, as I explain later, these environmental concerns do play a role in the confluence of these voices for the protection of the Pililín sacred space.

Methodologically, this article develops its argument based on the field work I conducted in the south of Chile and where I did open-interviews, visited communities, talked to Mapuche leaders, academics, and civil society members, and lectured two co-educative seminars at the Catholic University (Temuco) for Chileans and Mapuche people in 2016. As a result, three conceptual tools to approach the Pililín conflict are outlined here.

The first tool is the idea of “*sentipensar*,” which is the principle of life in the black communities of Colombia’s Caribbean coast; the *sentipensar* encompasses according to Orlando Fals Borda “the art of living and thinking with the heart and the mind” (qtd. in Escobar, *Sentipensar* 16). [1] It is a transformative practice of social emancipation that, in the context of the Pililín

conflict, merges with alternatives ways of relating to the environment through educational campaigns initiated by the *Movimiento por el Bosque Valdiviano* and the Mapuche communities to raise consciousness by listening to the voices of the Pililín forest and its beings. In these teachings, human rights concepts like dignity are shifted to a relational mood of existence and not centered in the human:

The dignity we must protect...Not only humans exist and have a soul...Also the forest, the rivers, the spring waters, the birds, the medicinal plants, the Earth, the sky, the stars...Everything has life and the dignity of those lives is the balance that we must protect (*Movimiento por el Bosque Antiguo Valdiviano*). [2]

The second conceptual tool is cognitive justice, which encompasses the acknowledgment of the planet’s epistemic pluriversality and where difference is a connector that allows for learning from each other (Vázquez Melken 184; De Sousa Santos, *Another knowledge is possible* xix-li). Following this principle, there is no single global solution or knowledge that can offer humanity a remedy to the environmental crisis so that we can continue consuming the planet as we currently are. Thus, accepting that there are several types of knowledge(s) outside modernity implies that there are equally valid global solutions for the environmental crisis, and that green capitalism and the commercialization of green technologies is but one of them.

The third and final conceptual tool is the binomial coloniality/modernity that points to the exteriority of modernity introduced before. It is in this exteriority where other forms of



Educational campaigns initiated by the *Movimiento por el Bosque Valdiviano* and the Mapuche communities [3]

relating and preserving the planet exist and enter into dispute when hegemonic ways of thinking and doing irrupt in their relational world-spaces (Blaser 548). Furthermore, the idea of coloniality signals two parallel processes: the “systematic suppression of subordinated cultures and knowledges” (Escobar, *Territories of Difference* 67) through the logic of domination and “exploitation disguised in the language of salvation, progress, modernization, and being good for everyone” (Mignolo 6) and the exteriority of it which is “the space where other forms of being, existing, remembering and dwelling in this world flourish” (Vázquez Melken, *Sentipensar, territorio y diferencia* 3). [4]

1. Green Capitalism: Chile's green model and the Pililín conflict

The main mechanisms for mitigating global warming have been linked to the market economy through green capitalism. Introduced as a set of global solutions to counteract the effects of global warming, green capitalism brings together the convergence of corporative market forces under an environmental friendly logic that does not question the commodification of nature and gives to sustainability and development a market profit orientation (Luke). In other words, green capitalism is

a development of capitalism ... attempting to incorporate nature with specific new policies and practices. It is made up of a wide range of institutions (governments, corporations, think-tanks, charities, NGOs, international financial institutions) implementing processes to enforce market mechanisms on nature (Corporate Watch 6)

While green energy is part of the immediate solution to cope with the colossal task of saving the planet from an ecological collapse, its link to the market economy and the accumulation of profits does not guarantee that their implementation will affect the patterns of modern consumption; in other words, green capitalism offers solutions to the environmental crisis but it does not tackle the problem of the commodification, waste, and

over-consumption of our natural habitat.

The Chilean framework of green capitalism functions under these parameters in two fields. First, the large plantations of monoculture trees such as pine and eucalyptus, known as “*desiertos verdes*” (Catrileo) are thought to contribute to the mitigation and capture of industrial carbon emissions (Prado). [5] Indeed as trees they do, but because the wood is industrially processed in these plantations to obtain cellulose, the result is the return of the emissions to the atmosphere, worsening the effects of climate change. [6] Moreover, Chile's main export after copper is cellulose (Barrera Pedraza 6); hence, monocultures enjoy a very important role in the Chilean economy with laws that protect this type of industry, such as the 701 decree that supports and allows for huge subsidies to the expansion of the sector (González). Through this decree, the *desiertos verdes* now occupy large parcels of territory that were previously Mapuche lands covered with native forest. This has had drastic impacts on the supply of water for consumption, agriculture, and the maintenance of native trees and plants (Cordero Rivera 256; González; Plantar Pobreza; Zibechi 109-119). [7] The second field of Chilean green capitalism gears toward huge investments in wind parks. In this context, Chile has opened more than 8,000 hectares for bidding for the installation of wind turbines, mainly in the south. By declaring these areas spots for sustainable development, the government justifies wind farms' installations as contributing to the progress and development of the regions where these turbines will be installed (Santana Oyarzún 81).

Members of the Mapuche communities, the *Movimiento por el Bosque antiguo valdiviano*, and Chilean environmental activists contend that the government is not concerned with providing the southern population with clean energy and reducing carbon emissions as a priority. Instead, they suggest that the main interest behind the Pililín' wind park installation is to increase the electricity power needed at the cellulose plants in the region; in addition, they suspect that the resulting invasion by wind parks is also planned to expand the mining sector that is currently limited to the North (Chile's main economic activity) into the Chile's southern regions (Cuenca Berger;

Montaña).

In terms of economic resources, the Pililín forest provides a large group of communities with decent income and revenue. Although there have been attempts for monetary compensation, Valdivian's civil organizations and the Mapuche communities that live in the area have mostly rejected it in any form. I approach this refusal with the concept of *sentipensar* (the art of living and thinking with the heart and the mind). Environmentalists and Mapuche communities have long warned that the expansion of green energies in the south of Chile is affecting not only the environment and landscape but also the life of the community (Chilean and Mapuche). The installation of wind turbines is thus perceived as far beyond destroying precious trees and the biodiversity of the south. Wind parks such as the Pililín project, if constructed, will take the territory away from the indigenous people and "will dispossess them from all the interrelations, existences and working dynamics built around the Valdivian" forest (Werkén M.F. Araya Millache). *Sentipensar* in relation to the Pililin's heights translates then into a resistance and defense for the preservation and survival of a world and not strictly as an environmental conflict. This world is based on reciprocities that provide work and well-being to the community because the community cares about its existence.

From both global and local perspectives, it is undeniable that the world needs green energy; however, it is important to make a distinction between green energy and the targets of globalized green capitalism. One could argue that a source that is transparently related to the environmental crisis cannot offer a solution that creates distance from the consumption that has contributed to create the environmental crisis. Loaded with the obsession of development and the firm belief in technological science without rethinking our relationship with Mother Earth, the philosophy of green capitalism still contains the premise that progress cannot be achieved without the accumulation of wealth. As Tom Goldtooth, member of the Indigenous Environmental network, affirmed during the sessions of the Rights of Nature Tribunal, an event that took place in parallel sessions to the COP 21 in Paris,

This tribunal has heard the detailed and moving evidence of the experts and the witnesses on this critical topic of financialization of nature.... Mentioned was the false solution approach of the UN COP21, where the draft mitigation plans are linked to the free market economy by carbon trading, carbon offsets, clean development mechanisms and other market mechanisms that allow polluters to profit while the impacts of climate change and the world of our farmers, our peasants, our forest-dependent communities, and indigenous peoples worsens (Goldtooth)

These words help foretell one possible future for the Pililín wind farm; if it is approved, what it will do is destroy priceless endemic forest that dates back to the last glaciation, it will affect the natural diversity of the area, the local green-friendly economy and tourism. In terms of job creation, the *Movimiento Ciudadano* affirms that it will be minimal in comparison with the profits that the transnational *Acciona* will receive if the project is approved (Reolon). [8] [9]

It is important to highlight that in the Valdivian conflict the problem is not with the principles and primary objectives that a wind energy project pursues. Neither the Mapuche communities nor the *Movimiento por el Bosque Antiguo Valdiviano* for the defense of the coastal forest are against green energy. Indeed, in a letter addressed to the multinational *Acciona* in charge of building this project, this position is emphasized: We understand that wind energy has the potential of being renewable and when it truly is, it represents a huge contribution to the sustainability that we so urgently need as a planet" (*Movimiento por el Bosque Antiguo Valdiviano*). [10]

As I have argued so far, the opposition to the Pililín wind park lies in several grounds, positionalities, and narratives. However, all the voices concur that the space where the wind turbine' park will be installed is far from ideal. Symptomatic in the letter addressed to *Acciona* is the reference to "truly", which indicates that neither the communities nor the Valdivian movement for the protection of the Pililín site trust that *Acciona*'s investment pursues the goal of a cleaner world with green energy; in

other words, the placement of the wind park is perceived as capital investment that disrupts the ways of living in the territory, hence it can be grasped as an ontological conflict:

(...) the Pililín wind farm project is incompatible with the biological and cultural value of the area where it is located and in particular with the presence of protected areas and indigenous communities that maintain ancestral uses of the territory, including ceremonial uses (Movimiento por el bosque antiguo Valdividiano). [11]

In the next section, I will cover the main legal mechanism by which the Chilean green capitalism is expanding in the south to show the incompatibility of this model with relational worlds.

2. State practices using legal mechanisms: the Chilean case of green capitalism

The Chilean system contains two sides of the same coin; on the one hand, it invokes the desire to create justice and to stop the ongoing destruction of nature, while, on the other hand, it continues to allow the same colonial mechanisms (coloniality) that have legitimized wasting natural resources in favor of consumption, the destruction of nature, and the irruption of capital in communities and territories that have been considered both ancestrally sacred and beyond the reach of the modernity and progress. This, I argue, is central to our understanding of the Pililín conflict (Lander 4-13; Leff, *La Apuesta por la Vida*)

The two main legal instruments for the approval and disapproval of projects related to the occupation of land in the Chilean law are the SEREMI (Secretaría regional ministerial de Chile) and SEA (SEA: Sistema Nacional de Evaluación Ambiental). [12] [13] Together with the regional minister, the SEREMI has the power to make decision over all projects related to the territory. The SEA's only responsibility, on the other hand, is to gather information from different actors and make recommendations for the approval or disapproval of projects to the SEREMI. In other words, the SEA does not have decision-

making power because neither the regional secretaries nor the regional minister are bound to its recommendations; hence, they can vote in favor of a project that has been disapproved due to its environmental impact if they consider it economically beneficial for the region where it will be placed. It should be noted that some of the interviewees in my field work show distrust of the SEREMI because these instances are political positions and every decision they make is done under the huge pressure of the interests they represent. The same happens with the citizen and indigenous consultation, because these two instruments do not have a binding effect; their opinions and objections are subject to the judgment of the SEREMI, a step that contradicts international treaties like the 169 ILO convention and proceedings that make the indigenous consultation for any project located within an indigenous settlement a prerequisite to decision making. [14]

There are two other problematic aspects with regard to Chilean environmental legislation that are worth mentioning in relation to the Pililín wind farm and Acciona. Until August 2016, there was no legislation regarding the installation of green energy; in other words, there was an vacuum that was being used to openly invade southern Chile with hydroelectric plants and wind turbines in the most sacred indigenous places. The only process that existed, and it is still in force, was the system for environmental evaluation of the SEA, which as I outlined previously, does not have any binding power over the decisions made by the SEREMIS.

Likewise, the Ministry of Environment and the Ministry of Energy support the spreading of wind energy because they see them compatible with the green model that Chile has adopted to combat climate change. This translates into laws such as law 20936 by the ministry of energy that establishes as one of its targets the identification of areas for the development of green energy. These areas, known as the *polos de desarrollo*, are considered in Chilean energy legislation as spaces of public interest due to their strategic position. [15] The *polos de desarrollo* are therefore selected in accordance to their potential for the development of green energy, but they are also subjected, at least on

paper, to the distinctive territorial distribution and delimitation plans of each region.

Each Chilean region has one PROT (*Planificación Regional de Ordenamiento Territorial- Regional office for territorial administration*), the organization in charge of territorial planning that functions as part of the regional governance. [16] The PROT of Los Ríos region considers the Valdivian forest, where Pililín mountain is located, as both an area of priority for natural conservation and as an area of potential development, namely as *polo de desarrollo*. This double understanding of the areas for conservation and *polos de desarrollo* poses a foundational contradiction that lies, in my opinion, at the center of the modernity/coloniality of knowledge; on the one hand, the Chilean environmental legislation protects the areas for natural conservation from being used for industrial purposes of any sort. On the other hand, the energy legislation identifies these areas as places of interest for developing green energy projects. However, none of these laws acknowledge the potential of indigenous spiritual relations and interactions with the territory, nor their pedagogical value for learning alternative forms to combat the deterioration of the planet.

Nevertheless, although the distinction made between the *polos de desarrollo* and the areas of conservation is at best an ambiguous one, for the Chilean green capitalism this ambiguity does not pose any contradiction because, from their perspective, “any project of sustainable energy agrees with the purposes of the conservation of biodiversity” (Reolon). In other words, they reduce the complexity of the environmental global crisis to the singular language of salvation without casting doubt on the practices and sources that have caused it.

However, in those world-spaces that have been historically neglected are now emerging forcefully relational worlds of dwelling in the territory that inform Buen Vivir or Kümé Mogen for the Mapuche, the guardians of the Valdivian forest, namely the geh (spirits), the treng-treng (sacred world-spaces) and the newen (energies) which emerge as pedagogical grounds that help the participants understand the educational and eco-spiritual relation between human and non-human life. This exteriority is explored in the

following section.

3. Epistemic resistance in the Pililín: the Kümé Mogen Mapuche (Buen Vivir)

The Pililín conflict is the scenario in which several discourses and practices with the interest of preserving the planet’s biological heritage coexist. Unsurprisingly, all these discourses are in constant permeability and conversation with each other. From ethical biocentrism, the perspective that believes “that all life deserves equal moral consideration or has equal moral standing” (DesJardins), or even from anthropocentric views where the defense of the environment remains in human-centered arguments (Guha) to the notion of Buen Vivir – the Kümé Mogen Mapuche, all these discourses share the view that “we need to step out of existing institutional and epistemic boundaries if we truly want to envision the worlds and practices capable of bringing about the significant transformation seen as needed” (Escobar, “A preliminary conversation”).

Unlike the two well-documented expressions of the Buen Vivir the Suma Kawsay (Quechua) and the Suma Qamaña (Aymara), enacted constitutionally in Ecuador and Bolivia, the Kümé Mogen Mapuche in Chile is still restricted to non-mainstream politics and the territorial vindication of the Mapuche communities. [17] However this situation is slowly starting to change. Until recently, the Kümé Mogen (Buen Vivir Mapuche) had remained within the communities as a ruling principle of life but with the adoption of neoliberalism in the last 40 years and the ongoing ravage of the environment that this has triggered, the Kümé Mogen has started to go beyond the Mapuche circles as an educational contribution from the Mapuche world that could re-teach Chileans how to *Sentipensar* the territory and connect with its gifs (Rojas Pedemonte). [18]

The Kümé Mogen has suddenly appeared in post-dictatorial Chile to cross the frontier of western thinking, in which the country has been imagined, with alternative sources to rethink the model of humanity that has ruled the nation since its inception. The Pililín conflict is a good example of this, because it gradually became a hybrid movement with different voices, perspectives and knowledge(s) that attracted

different people with the call of one machi (ancestral medical authority) to protect the forest. In an interview, machi Paola, remembers the way that the movement started to resonate beyond the Mapuche communities,

... after being sick for a long time, I stood up one day and I resumed my compromise with the ancient woman of the forest, I started to pray every morning to the spirits for indications and ways to stop a problem that was going to cause an unbalance. While everybody embraced wind energy as the best and with the least ecological impact, we run the risk of being stigmatized as people that always opposed everything...we prayed for people and people came, and it was the spiritual factor that determined their arrival... and these people also ended up being suitable ones to offer me guidance...they explained to me terminology and why the (Pililín) wind park was a terrorizing project for the Valdivian forest... (Aroca Cayunao, "Nación Mapuche").

The Kume Mogen represents an endless source of knowledge with different dimensions and it is the constituent paradigm of the Mapuche cosmology. [19] It is a way of being that cannot be understood from a Western matrix of thought. From the fieldwork and the voices, interviews and material written by Mapuche people, it became clear to me that the idea of Kume Mogen, *Buen Vivir*, does not relate to a romantic and conservationist view of the environment. As I said earlier, these postures are present in the Pililín and in many of the other socio-environmental struggles of southern Chile today where the Mapuche communities are involved; however, when we approach the Kume Mogen, it is important to consider some aspects that do not belong to this conception. First, and most significantly, the word "nature" does not exist in the Mapuche conception of a world; nature is a western spatial division. In fact, in the Mapuche cosmology, this concept is replaced by the all-encompassing Mapu (Mother Earth). The Mapu is a being endowed with life in a constant state of pregnancy and flourishing. Second, the human, as we understand it in the west, does not have the

preponderant position above other species: it is one being among many in the world. As a result, the relationship that the Mapuche establishes with all life is reciprocal, because all beings have their own intelligence. The reciprocity between human and non-human life given by the capacity of thinking and feeling is a form of Indigenous knowledge by which two different beings share their culture and are acknowledged with the right to exist (Viveiros de Castro 475).

If we insert these properties of the Mapuche Buen Vivir in the Pililín opposition from the communities to the wind park in the Valdivian forest, the situation becomes much more complex. Therefore, we can ask: what are the communities really opposing? Based on the interviews and my field work experiences, I assume that it is their right to exist because without the forest of the Valdivian coast, the interrelations mediated by the Kume Mongen will fade away until they disappear forever. In this way, the equilibrium of the original instructions, inscribed in the Kume Mogen that pray for the inclusion of all beings will break and all life will become sick and ultimately perish (Confederación Mapuce de Neuquén).

Considered as one of the ruling principles of the Mapuche Buen Vivir, "the itxofill mogen encompasses the practice of co-existence with all the beings of the mapu" (according to ancestral authority José Quidel). Although we could place the itxofill mogen closer to an idea of biodiversity and sustainability in the western conception, it cannot be translated purely in these terms. The itxofill mogen encompasses a living world that consists of all components of life and whose existence depends on the act of reciprocity, namely giving and receiving: "the wind, rivers, water, sea, the trees, stones, the sun, the clouds, biological and animal life and, among them, humans, are immersed in this circuit of life" (Antona Bustos 163).

The Kume Mogen also implies a process of learning that does not encompass an ideal or a goal; what one seeks is the balance among the different entities, and in order to achieve it, the che (person) needs to do and interact with the rest of the beings to learn it. In other words, its cosmological and spiritual dimension is also embedded in an active praxis with all the other

beings of the Mapu. Among these beings are also the energies and the spirits; therefore, Kume Mogen cannot be understood as a principle of sustainability as we understand it in the west.

Everything that is taken from the trees, the soils, the sea, the mountains or the rivers has to involve reciprocity and relationality, qualities that requires the permission of the owners of the elements that dwell with the humans in the Wajmapu or ancestral territory (Antona Bustos 149); if ones takes, he-she-it has to give it back to the owner of the space. [20] Only by this is the duty of the che (person) to safeguard the spirits fulfilled. As machi Paola contends,

we need to come to our senses because these sacred spaces are not renewable and one company cannot mitigate the damage of such a space; if you steal the force of a river and you invade and contaminate it, the protector spirit goes away and the river loses its force... (Aroca Cayunao, "Nación Mapuche").

The natural space is a place full of entities called the gneñ (spirits) that have newen (energy), and these entities and energies carry the identity of the place that they inhabit; it is for this reason that there are different spirits (the wind, the water, the fire and the soil) that share a common origin with the Fütxa Newen, which refers to an original and supreme energy, an idea of a supreme God formed by the four elements: air (ülcha), earth (kuze), water (fucha) and fire (weche) (Ñanculef Huaiquinao 46). The mountain Pililín has its own gneñ and newen attached to this particular place. The kürrüf gneñ (spirit of the wind) of Pililín is the owner of all winds that blow in the heights of the mountains and over the sea.

Additionally, the heights of Pililín are part of the sacred places known as Treng-Treng, "places of power for the Mapuche people... they are located in the heights of the mountains, therefore all around the Pililín has a spiritual influence for the Mapuche lafkenche" (Aroca Cayunao 00:34:00). [21]

The Treng-Treng refers to a Mapuche myth that narrates the terrorizing effects of the disequilibrium of two primary elements, namely

water and earth; in the Mapuche oral tradition, these two elements broke their balance in a fight embodied in two antagonistic creatures, the treng-treng vilu and the kai-kai vilu. Kai-Kai vilu makes the water rise because, in its dislike for people, it wants to eliminate them and convert them into creatures of the sea. In response to this, Treng-Treng makes the mountain rise so that the Mapuche can find shelter from the rising waters, but the mountain continues growing until it is too close to the sun and humans again see their life in danger due to the high temperature, drought and the scarcity of food. To redress the balance, Treng-Treng asks them to make a human sacrifice as an offer to Kai-Kai to calm down its anger so that everything comes back to normal. The Mapuche people obey the advice of Treng-Treng, and so life is restored (Díaz 48). Since then, the Mapuche cosmology worships these coastal mountain peaks throughout the Wajmapu (Mapuche land) and considers them sacred, because these very peaks saved the Mapuche from being converted into sea life.

From another temporality and space, modernity and the position of the human as the center of the universe are challenged with other knowledges from the exteriority and this is central in the Pililín conflict where the Mapuche cosmology offers the possibility to rethink green energy and the current environmental crisis with voices that modernity has silenced in its irruption over the whole planet. The Mapuche Buen Vivir and its relational pedagogies through the newen (energies) and the geh (spirits) tell us that there is a reality that goes far beyond from what we see, and that what we see has a lot to do with the angle from which we see it and this implies a dialectical and fragmented gaze of the reality. For the Mapuche, the geh and newen of the spaces are real. It may not be possible with a western mentality to see them, it is possible to see what these entities can do and I have seen it myself: vast territories of preserved forests, clean waters and resources. This is their defense and their reaffirmation in the Mapuche mood of existence that assures that the Mapuche people exist in the Wajmapu. Let's move to the conclusion.

Conclusion: Toward emerging rights from the Buen Vivir.

The Pililín case offers a particular ground for the convergence of environmental voices and the awakening of narratives that challenge the commercialization of global warming and its solutions for diminishing the damage we are inflicting on the planet. It is in these narratives where the rights of nature are possible and necessary to exist.

While green capitalism aims to diminish the effects of global warming, the measures it is taking to implement clean energy projects are destined to mainly assure a way of development based on neo-extractivist activities. The Chilean case illustrates this point clearly and here lies, in my opinion, the contradiction of global green capitalism and its applications at the local level because it transmits the illusion that the transit from oil economies to environment friendly energies will allow us to “continue destroying the environment” in a renewable and sustainable way without rethinking our relationship with the planet.

Unfortunately, there is a trend within Latin American governments to criminalize environmental protests in order to advance economies based on neo-extractivism. In this scenario, and with the creation of the criminal laws, many Mapuche environmental activists and ancestral authorities have been incarcerated. Others have been found dead, like Macarena Valdés in 2016 in rare and unsolved circumstances. Despite this, the Chilean context suggests that environmental awareness and a change in the attitude toward our planet are happening, slowly but surely, at grassroots levels.

Civil society networks for the protection of the territory and hybrid movements like the Valdivian-Mapuche opposition to the Pililín wind park are advancing an environmental education by initiating dialogues and enabling new experiences and epistemic niches. Despite the contradictions that they can cause in a world ruled by the globalized neoliberalism and its extractivist practices, the energies and spirits of the Pililín that the Mapuche vindicate in the defense of this space contain important

transformative pedagogies. In these pedagogies, the forest recovers its own voice and allows for intercultural dialogues with actors that share very different belief systems, and in these actors I am also including all beings in the Pililín forest.

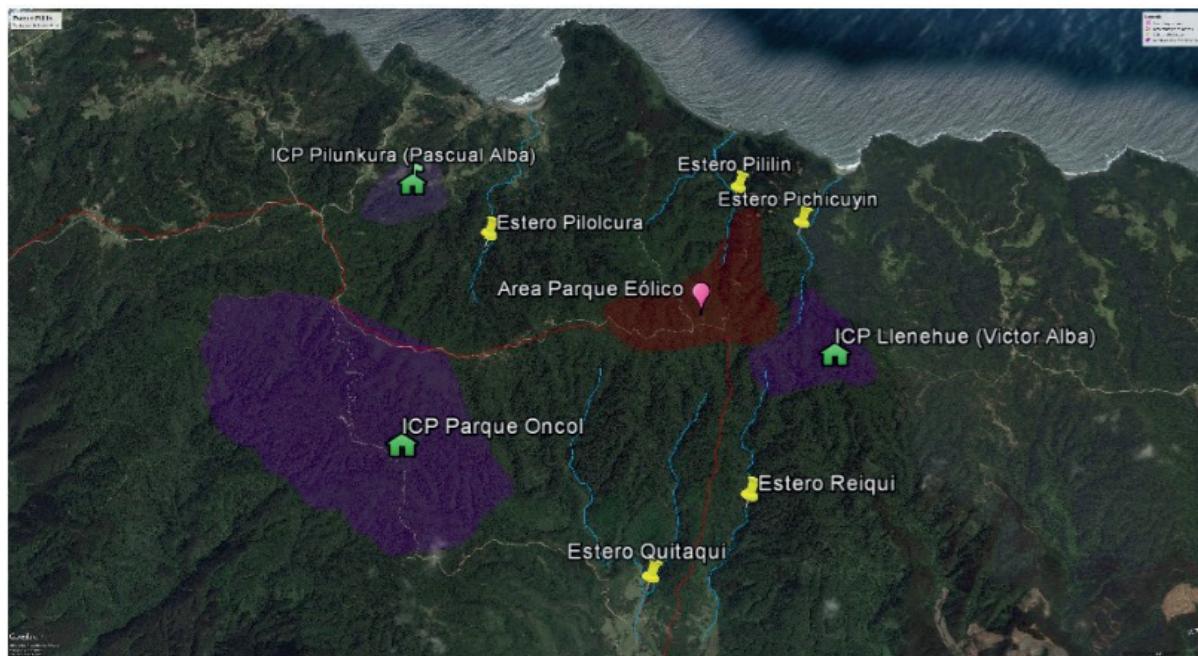
We need environmental laws and education that are “Sentipensantes” namely laws that are thought with the mind and the heart. To acknowledge the Buen Vivir and the *Sentipensar* in all its emerging worldwide manifestations implies a revision of the anthropocentric character in which the environmental crisis is inscribed. The need to rectify by acknowledging that “without cognitive justice there will be no social justice” (Sousa Santos, “Opening up the Canon”) implies then an acknowledgement of those forces that we dismissed as superstitions or cultural manifestations. Unfortunately, the defense of relational worlds still comes from a western matrix that does not acknowledge these alternative models as legitimate. Rethinking the right to life in the UDHR and the DRIPS into the right to exist would provide the legal ground for an accountability of green capitalism in environmental conflicts. [22] Consequently, the acknowledgment and implementation of the right to exist in the *Buen Vivir* of Indigenous worlds will be a step forward into an effective defense against epistemicides and cultural erosion. Only then will the protection of sacred spaces be safeguarded from being accounted as terrorism, as the banner from the spring festival of Valdivia in 2017 states.



Banner from the spring festival of Valdivia in 2017 states. [23]

Appendix [24]

Appendix 1: Areas marked with red are where the wind park is planned to be installed.



Appendix 2: Map that shows, in red, where the wind turbines are planned to be placed.



Endnotes

[1] My translation, original text: 'Sentipensar con el territorio implica pensar desde el corazón y desde la mente, o coronar'.

[2] My translation, see video in: <https://www.youtube.com/watch?v=HOQYRb-z3T4>

[3] Pictures provided by the Movimiento por el Bosque Antiguo Valdiviano.

[4] My translation: "la colonialidad es por otro lado donde se rememoran, se viven y florecen otras formas de ser, de estar, de recordar y de habitar el mundo".

[5] An analogy with desert is "green deserts," the place where nothing other than pine and eucalyptus grow.

[6] For this, see the interview of Claudio Donoso, member of the association AIFBN (association of forest engineers for the protection of the endemic forest) in the documentary Plantar Pobreza on youtube, minute: 48:46- 50:03.

[7] Recommended reading for the notion of green deserts and for expanding the notion of green capitalism is the last bulletin N 233 of the "Movimiento mundial por los bosques tropicales", for this, see http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Documentos/La_lucha_por_la_tierra_los_bosques_y_la_vida_%21no_a_los_monocultivos_industriales_de_arboles%21_Bulletin_N_233_del_WRM

[8] For this, see <https://www.bosqueantiguovaldiviano.cl/download/bosque-antiguo-valdiviano-historia-de-un-sobreviviente/>

[9] Also, see the interview in Comunidad en Expansión, minute 17 on Youtube: http://ioc.gfkadimark.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=3261:obras-del-parque-eolico-pililin-comenzarian-en-junio-de-2017&catid=66:noticias&Itemid=343

[10] My translation; see the original text at "Entendemos que las energías eólicas tiene el potencial de ser renovables y cuando lo son representan un enorme aporte a la sustentabilidad que hoy tanto necesitamos como planeta".

[11] My translation.

[12] For this, see https://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%A1_nacional_ministerial_de_Chile

[13] For this, see <http://sea.gob.cl/sea/que-es-seia>

[14] For this, see the conference of Dr. Nancy Yáñez Fuenzalida in Chiloé, southern Chile: <https://www.youtube.com/watch?v=tlfvC6gTKjo>

[15] This refers to territorial spots that are adequate or extremely benevolent for the expansion of energy projects. The Pililín wind farm will be located on the Pililín mountain, which has been catalogued as excellent for the production of wind energy.

[16] For this, see Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)- Zonificación de Borde Costero (ZBC) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) in Chilean Environmental

Affairs Ministry: <http://portal.mma.gob.cl/plan-regional-de-ordenamiento-territorial-prot-zonificacion-del-borde-costero-zbc-y-evaluacion-ambiental-estrategica-eae/>

[17] Kvme Mogen/Kvme Felen is the Argentinian side of the Wallmapu or Mapuche land.

[18] Such as the lack of hydric resources in areas that have been traditionally rich in water, the expansion of monocultures and the mining sector in the south, and the imminent deterioration of all ecological systems.

[19] Among which are spirituality, reciprocity, interaction with the energies of the territory, acknowledgement of every form of life as subject, and complementation of polarized energies, to name a few in the Kume Mogen.

[20] The Wajmapu is the ancestral territory and the tangible space where human and non-human elements coexist. It is important to mention that for the Mapuche cosmology there are several dimensions where life exist. I will not cover these dimensions and their meanings in this article.

[21] Mapuche Lafkenche means people of the sea.

[22] UDHR: Universal Declaration of Human Rights; DRIPS: Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

[23] Picture taken by the Agrupación de Fotógrafos Independientes de la región de Los Ríos Chile, AFI. Date 1 October, 2017.

[24] Pictures provided by the Movimiento por la Defensa del Bosque Antiguo Valdiviano.

[25] The author wishes to thank P. Reolon from the movement Bosque Antiguo Valdiviano, Werkén M.F. Araya-Millache (spokesperson) from the Juan Millache community in Freire and the the Agrupación de Fotógrafos Independientes de la región de Los Ríos Chile, AFI, for their valuable contributions to the development of this article.

Works Cited

Antona Bustos, Jesús. *Los derechos humanos de los pueblos indígenas, el Az Mapu y el caso mapuche*. Temuco: Ediciones Universidad Católica de Temuco, 2014. Print.

Araya Millache, M.F. Personal Interview. 7 Jan 2017.

Aroca Cayuna, Paola. Interview by Sebastian Gajardo. *Sentido Común*. Radio el Conquistador. 22 Mar 2016. Soundcloud. Web. 8 Aug 2017. <<https://soundcloud.com/erdwandler/machi-paola-en-sentido-comun-conquistador-fm-22-marzo-2016>>.

---. "Nación Mapuche. Entrevista a la machi Paola Aroca: No tocarán nuestro bosque" Interview. *Resumen*. 7 Sept 2017. *Resumen Latinoamericano*. Web. 15 Oct 2017. <<http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/09/07/nacion-mapuche-entrevista-a-la-machi-paola-aroca-no-tocaran-nuestro-bosque/>>.

Barrera Pedraza, Daniel. *Exportaciones Chilenas de Celulosa*. Santiago: Ministerio de Agricultura Chile, 2014. ODEPA. Web. 11 Feb 2017. <<https://www.odepa.gob.cl/estadisticas/exportaciones-chilenas-de-celulosa>>.

- www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2014/12/Celulosa2014.pdf >.
- Bengoa, José et.al. *Mapuche Procesos, políticas y culturas en el Chile del Bicentenario*. Santiago de Chile: Catalonia , 2012. Print.
- Blaser, Mario. "Ontological Conflicts and Stories of Peoples in Spite of Europe: Toward a Conversion on Political Ontology." *Current Anthropology* 54.5 (2013): 547-568. JSTOR. Web. 1 Jan 2017.
- Bosque Antiguo Valdiviano*. N.p, n.d. Web. 15 Mar 2017. <<http://www.bosqueantiguovaldiviano.cl/informacion/>>.
- Catrileo, Viviana. "La industria y la muerte del bosque nativo en Chile: un modelo para secar al país." Interview. *El Desconcierto*. 23 Sept 2015. <http://www.eldesconcierto.cl/2015/09/23/la-industria-forestal-y-la-muerte-del-bosque-nativo-en-chile-un-modelo-para-secar-al-pais/>. Web. 11 Sept 2017.
- Chavarría, Miguel and Fernando García. "Otra globalización es posible. Diálogo con Boaventura de Sousa Santos ." *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (2004): 100-111. *Sistema de Información científica Redalyc*. Web. 13 Mar 2017.
- Confederación Mapuce de Neuquén, eds. *Propuesta para un Kvme Felen Mapuce*. Neuquén: Gráfica Althabe, 2010. Print.
- Cordero Rivera, A. "Cuando los árboles no dejan ver el bosque: efectos de los monocultivos forestales en la conservación de la biodiversidad." *Acta Biológica Colombiana* 16.2 (2011): 247-268. Web. <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/actabiol/article/view/19279/26224>>.
- Corporate Watch, eds. *A-Z of Green Capitalism*. London: Freedom Press & Corporate Watch Ltd, 2016. Print.
- Cuenca Berger, Lucio. Personal interview. 1 Feb 2017.
- De la Cadena, Marisol. "Uncommoning Nature." *E-flux journal*. Web. 20 May 2017. <<http://supercommunity.e-flux.com/texts/uncommoning-nature/>>.
- De Sousa Santos, Boaventura. comp. "Opening up the Canon of Knowledge and Recognition of Difference." *Another Knowledge is Possible*. 2nd ed. New York: Verso, 2008. Print.
- . *Una epistemología del Sur*. 1st ed. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2009. Print.
- Decreto Ley 701. Pub. L. 701. Stat. 15 Oct 1974. Print.
- DesJardins, Joseph R. "Biocentrism." *Encyclopedia Britannica*. 20 Feb 2017. Web. 10 July 2017. <<https://www.britannica.com/topic/biocentrism>>.
- Donoso, Sebastian. "Chile y el convenio 169 de la OIT: Reflexiones sobre un desencuentro." *PUC Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos: Temas de la Agenda Pública*. Apr 2008: 3-12. Web. 19 Feb 2017. <<http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/chile-y-el-convenio-169-de-la-oit-reflexiones-sobre-un-desencuentro.pdf>>.
- Díaz, José Fernando. "El mito de Treng- Treng Kai-Kai del pueblo mapuche." *Revista CUHSO* 14.1 (2007): 43-53. Print.
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, ed. *Primer encuentro Intercontinental por la humanidad y contra el Neoliberalismo*. Chiapas: Planeta Tierra, 1996. Print.
- Escobar, Arturo. "Degrowth, Postdevelopment, and Transitions: A Preliminary Conversation." *Sustainability Science* 10.3 (2015): 451-462. Web. 2 Jan 2017. <<https://www.degrowth.de/en/catalogue-entry/degrowth-postdevelopment-and-transitions-a-preliminary-conversation/>>.
- . "Sentipensar con la Tierra: Las Luchas Territoriales y la Dimensión Ontológica de las Epistemologías del sur." *Luchas territoriales*. Jan – Apr 2016: 12-32. Web. 29 Sept 2017. <<http://www.aibr.org/antropologia/netesp/numeros/1101/110102.pdf>>.
- . *Sentipensar con la tierra Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. 1st ed. Medellín: Editorial Artes y Letras S.A.S, 2014. Print.
- . "Tejiendo El Pluriverso." *Congreso Latinoamericano de Etnobiología 2015*. Univesidad del Cauca. 28 Sept 2015. Lecture.
- . *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*. North Carolina: Duke University Press, 2008. Kindle file.
- Flórez Alonso, Margarita. "Can we protect traditional knowledge?" *Another Knowledge is Possible*. Ed. Boaventura De Sousa Santos. New York: Verso, 2008. 249-271. Print.
- Gobierno de Chile. *Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC) para el acuerdo climático Paris 2015*. Santiago: Ministerio de Energía, 2015. Web. 22 Feb 2016. <<http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/Chile/1/Chile%20INDC%20FINAL.pdf>>.
- Gobierno de Chile Ministerio de Energía. *Política Energética de Chile*. Report. Santiago: Ministerio de Energía, 2014. Print.
- Goldtooth, Tom. "Paris: Financialization of Nature ". Judge's Statement: Tom Goldtooth, Indigenous Environmental Network. Global Alliance for the Rights of Nature. Paris COP 21. 4-5 Dec 2015. Speech.
- González, Marien. "Struggling for land and water: resistances to tree plantations in Southern Chile." *Entitle Blog - A collaborative writing project on Political Ecology*. 19 July 2016. Web. 11 Sept 2017. <<https://entitleblog.org/2016/07/19/struggling-for-land-and-water-resistances-to-tree-plantations-in-southern-chile/>>.
- Gudynas, Eduardo. "Buen Vivir: Today's tomorrow." *Development* 54.4 (2011): 441-447. Springer Link. Web. 19 Jan 2016. <<https://link.springer.com/article/10.1057%2Fdev.2011.86>>.

- Guha, Ramachandra. "Radical American Environmentalism and Wilderness Preservation: A Third World Critique, 1999." *The Human Rights Reader*. ed. Micheline R Ishay. 2007. New York: Routledge, 2007. 363-368. Print.
- González, Alberto. "Decreto 701: El millonario bono gubernamental que financió a las grandes forestales." *BioBio Chile*. 26 Jan 2017. Web. 6 Jul 2017. <<http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/01/26/decreto-701-el-millonario-bono-gubernamental-que-financio-a-las-grandes-forestales.shtml>>.
- International Labour Organization. *ILO*. United Nations, 27 June 1989. Web. 27 Feb 2017. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_INSTRUMENT_ID:312314#A35>.
- Lander, Edgardo. "Ciencias Sociales: saberes coloniales y eurocéntricos." *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Comp. Edgardo Lander. Biblioteca Virtual CLACSO, 2000. 4- 23. Web. 15 Mar 2017. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100708034410/lander.pdf>>.
- Leff, Enrique. *La Apuesta por la Vida. Imaginacion Sociológica e Imaginarios Sociales en los Territorios Ambientales del Sur*. México D.F.: Siglo XXI, 2014. Print.
- . "Por la defensa del bosque antiguo valdiviano." Online posting. *mapuexpress*. 12 May 2016. Web. 16 Dec 2016. <<http://www.mapuexpress.org/?p=9107>>.
- Luke, Timothy. "Corporate Social Responsibility: An Uneasy Merger of Sustainability and Development." *Sustainable Development* 21 (2013): 83-95. Print.
- Lund, Jens Friis et.al. "Ende Gelände: Exposing the climate hypocrisy of Western European democracies ." *Entitle Blog - A Collaborative Writing Project on Political Ecology*. European Union Marie Curie action FP7, 7 Sept 2017. Web. 8 Sept 2017. <<https://entitleblog.org/2017/09/07/ende-gelände-exposing-the-climate-hypocrisy-of-western-european-democracies/>>.
- Medina, José. *The epistemology of resistance: gender and racial oppression, epistemic injustice, and resistance imaginations*. USA: Oxford University Press, 2011.
- Mignolo, Walter. *The Idea of Latin America*. UK: Blackwell Publishing, 2005. Print.
- . *The Darker Side of Western Modernity*. United States: Duke UP, 2011. Print.
- Montaña, Álvaro. "Instituto de DD.HH. identifica más de 100 conflictos ambientales en el país". Interview by Carlos González Isla. *La Tercera*. 11 Sep 2016 <http://www.latercera.com/noticia/instituto-de-ddhh-identifica-mas-de-100-conflictos-ambientales-en-el-pais/>. Web. 1 Jan 2017.
- Movimiento por el bosque antiguo Valdiviano. *Yo protejo el bosque antiguo valdiviano*. 7 June 2016. Web. 10 Oct 2017. <<https://www.bosqueantiguovaldiviano.cl/carta-publica-a-accionaria/>>.
- Ñanculef Huaiquinao, Juan. *Tayiñ Mapuche Kimün Epistemología Mapuche - Sabiduría y conocimientos*. Santiago: Universidad de Chile, 2016. Print.
- Plantar Pobreza, El negocio forestal en Chile- Documental*. Periódico Resumen, 2015. Youtube. Web. 9 Sept 2017. <https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=A42dHCxuJ1w>.
- Prado, José Antonio. "El sector forestal es importante para mitigar el cambio climático". Interview. *CORMA* 9 Dec 2014: N. pag. *CORMA CL*. Web. 21 Feb 2017. <<http://www.corma.cl/corma-al-dia/biobio-el-sector-forestal-es-importante-para-mitigar-el-cambio-climatico>>.
- Quidel, José. Personal interview. 20 Dec 2016.
- Reolon, Patrick. Personal interview. 17 Dec 2016.
- Reolon, Patrick. Personal interview. 19 Dec 2016.
- Rojas Pedemonte, Nicolás. "Küme Mongen: El buen con-vivir mapuche como alternativa al desarrollo humano y sustentable." Paper presented at the Ecología humana para un desarrollo sostenible e integral, Santiago. 4 Oct 2016. Paper presentation.
- Ruiz Manriquez, Rodrigo. *Estudio de Impacto Ambiental*. Santiago : SEA Gobierno de Chile, 2016. Web. 20 Mar 2017. <http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2131072207>.
- Santana Oyarzún, Christian. *Energías Renovables en Chile*. Santiago: Chile 2014. Ministerio de Energía Chile. Web. 1 Jan 2017. <http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/Estudios/Potencial_ER_en_Chile_AC.pdf>.
- Tamayo Acosta, Juan José and Raúl Fornet- Betancourt, comp. *Interculturalidad diálogo interreligioso y liberación*. Aachen: Verlag Mainz, 2016. Print.
- Vázquez Melken, R. "Colonialidad y Relacionalidad." In M. Borsani, & P. Quintero eds., *Los desafíos decoloniales de nuestros días*. Educo, Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, 2014. 173-196. Web. 25 Jan 2017. <<http://narino.info/blog/2015/03/21/los-desafios-decoloniales-de-nuestros-dias-pensar-en-colectivo/>>.
- . *Los desafíos decoloniales de nuestros días: pensar en colectivo*. Neuquén: Editorial de la Universidad del Comahue, 2014. Web. 25 Jan 2017. <<http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/332.pdf>: CEAPEDI.>.
- . "Liberación y relacionalidad." *Agenda Latinoamericana* n.d: N. pag. *Koinonia*. Web. 25 Jan 2018. <<http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=855>>.
- Viveiros de Castro, Eduardo. "Cosmological deixis and Amerindian perspectivism." *Journal of the Royal Anthropological Institute* 4.3 (1998): 469-488. JSTOR. Web. 12 Jan 2016. <<http://www.jstor.org/stable/3034157>>.

Zibechi, Raúl. *Territories in Resistance*. Edinburgh: AK Press, 2012. Print.

Acknowledgements

The author wants to thanks for their valuable contributions to the development of this article to: P. Reolon from the movement Bosque Antiguo Valdiviano, werkén M.F. Araya-Millache (spokesperson) from the Juan Millache community in Freire and the the Agrupación de Fotógrafos Independientes de la región de Los Ríos Chile, AFI

Author's Biography

Carolina Sánchez-De Jaegher is an assistant professor of Spanish and Latino-American studies at the University College Roosevelt (Utrecht University) in the Netherlands. She is a PhD candidate in Philosophy of Law at the *Université Catholique de Louvain* in Belgium. She holds a Master of Arts and Philosophy from the University of Helsinki (Finland) and a Master in Pedagogy (Free University of Brussels). She is currently writing her doctoral dissertation in the field of Indigenous epistemologies and the conceptualization of Dignity in legal discourse.

Ambigüedades del Petróleo – Cambios de percepción de riesgo al nivel local por la Reforma Energética Mexicana

SVENJA SCHÖNEICH (GERMAN INSTITUTE OF GLOBAL AND AREA STUDIES – GIGA Y UNIVERSIDAD DE HAMBURGO)

Resumen

Este artículo muestra el ejemplo de la comunidad campesina Emiliano Zapata (EZ), afectada durante varias décadas por actividades de extracción de hidrocarburos, y cómo entró en un estado de “incertidumbre tóxica” (Auyero y Swistun 2008) debido a las condiciones del cambio político de la extracción de hidrocarburos en México. La costa del Golfo de México en la zona de Veracruz ha sido una de las regiones más explotadas en materia de petróleo del país, desde los principios de la industria nacional de los hidrocarburos en los años 1940s y 1950. EZ, como muchas de las comunidades en la zona, ya está familiarizada con la extracción de hidrocarburos y todas las actividades de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Es más, PEMEX se ha vuelto una importante parte de su vida y se ha inscrito profundamente en el paisaje cultural del área. Con la reforma energética de México de 2013/14, que representa una osadía jurídica de mayor impacto, especialmente para el sector de hidrocarburos del país, la comunidad se ve enfrentada a varios cambios al respecto. Basado en el concepto de “incertidumbre tóxica” establecido por Auyero y Swistun, se analiza cómo el retiro de la empresa y la implementación de la reforma provoca la fractura del “anclaje social”. Se muestra cómo estos cambios provocan un estado de incertidumbre para los residentes de áreas contaminadas y cómo dichos cambios generan un estado de permanente confusión sobre las fuentes y los efectos de la contaminación. El material de datos proviene de once meses de trabajo de campo etnográfico en la comunidad EZ realizado entre el año 2016 y el año 2018.

Palabras claves: Petróleo; Reforma Energética Mexicana; Riesgos; México

Introducción

...y pienso en todo el deterioro que ha hecho en nuestra comunidad, lo del daño que ha causado, es debido a toda a contaminación, a todos los solventes que ellos utilizan, son químicos de que ellos tienen conocimientos, pero nosotros no, (...) pues se les ha dado permiso, pero sin la información sobre las consecuencias que pudiera traer. [1]

Tras pasar varios pozos de petróleo en la carretera — algunos de los cuáles exudan fuertes olores y se encuentran en mal estado — se llega a la comunidad Emiliano Zapata (EZ), que es fácil de identificar, por la llama de varios metros que sale del más cercano de los tres quemadores que rodean el asentamiento. Al bajar del autobús que le deja a uno en medio de la comunidad, da la impresión de que existe

un fuerte movimiento en contra de la extracción de hidrocarburos. En muchas de las casas se encuentran diseños y grafitis artísticos con temática de la controvertida tecnología de la fractura hidráulica (fracking). Al caminar por la izquierda hacia el auditorio - el centro de la comunidad en donde se junta la gente para todo tipo de asamblea - unos personajes como el Che Guevara y el guía revolucionario Emiliano Zapata, tradicionalmente símbolos emblemáticos de la lucha social, se unen a la expresión de protesta en las paredes. Pero después de pasar más tiempo en la comunidad se abre otra visión. En vez de ser confrontados con manifestaciones y habitantes que llenen las calles con marchas, uno se ve rodeado de un ambiente pasivo de inquietud y quizás desconcierto. Todavía se aprecia una relativa prosperidad del lugar en sus casas construidas en su mayoría con material durable y algunas de

ellas comparativamente grandes, pero la gente que aún vive en ellas a menudo está conformada de familias reducidas –en muchos casos mujeres con hijos jóvenes o abuelos. Se ven varias tiendas, algunos comedores que ya no están en funcionamiento y hasta un hotel abandonado se encuentra no tan lejos del centro. En medio de la comunidad sigue uno de los quemadores con su flama de varios metros de altura que acompaña el ritmo de la vida comunitaria con su constante zumbido, iluminando las calles llenas de grietas y baches. Mucha gente ya se ha ido – los jóvenes dejan el lugar para mantener a sus familias con la emisión de remesas. Al mismo tiempo las familias que se han quedado se ven confrontadas con una situación de incertidumbre constante, por un lado, debido a problemas de índole cotidiano, pero por otro lado también a las reglamentaciones legales que actualmente están redefiniendo el sector de hidrocarburos.

La comunidad EZ fue fundada después de la Revolución mexicana como un ejido (una figura jurídica de la gobernanza comunal de la tierra). El ejido fue creado por un grupo de campesinos totonacos que vivían de la agricultura, mayormente para el autoconsumo. Sin embargo, luego de 19 años de haber sido fundada, la comunidad cambió su modo de vida drásticamente. En la década de 1950, la extracción de hidrocarburos se convirtió en el factor económico más importante de la región (Brown y Knight 203, Grayson 30), lo cual afectó los asentamientos humanos de la zona de varias maneras: El “boom” del petróleo y de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) comenzó a cambiar la infraestructura abriendo nuevas posibilidades económicas, en particular para el estado de Veracruz y especialmente para la ciudad de Poza Rica de Hidalgo, ubicada a aprox. 40 km de la comunidad. Debido a la alta productividad del campo petrolero de Poza Rica, se fue dando una diferenciación en la identidad local respecto a otras comunidades, como resultado de su relación tan directa con el petróleo y con PEMEX. A causa de esta larga e intensa historia de extracción de petróleo y gas, también las comunidades rurales de la zona de Poza Rica se vieron fuertemente afectadas por la industria petrolera (Chenaut 60, Grayson 13, Zolov 455). Conforme la

prosperidad disminuía y más recientemente la economía de hidrocarburos, todos los sectores relacionados con el auge de la extracción sufrieron un parcial colapso. Del periodo de auge del petróleo no quedó mucho. Hoy día se observan a menudo, restos de la industria de extracción, decayéndose, así como un ambiente moldeado de los daños que esta industria causó al medio ambiente (véase Chenaut y Salas Landa). Recientemente, las comunidades, así como todo el sector hidrocarburos se han visto confrontadas ante mayores cambios estructurales que se hicieron con la modificación de tres artículos en la Constitución, un hecho que se conoce como que se conoce como la reforma energética mexicana 2013/14. La reforma acabó con 76 años de monopolio de PEMEX y permitió a empresas extranjeras de adueñarse de recursos naturales mexicanos. En este marco, México se abre a nuevos actores, así como a nuevas tecnologías a pesar de que se ha alegado que éstas son más dañinas y tóxicas que las convencionales. Esto genera también un cambio estructural, tanto a nivel local como nacional, lo que provoca una situación de incertidumbre para muchas de las localidades y sus poblaciones.

Este artículo muestra al ejemplo de la comunidad EZ, que, afectada desde hace varias décadas por actividades de extracción de hidrocarburos, entró en un estado de “incertidumbre tóxica” (Auyero y Swistun) en un contexto de cambio político en la extracción de hidrocarburos en México. Se exhibe una situación ambivalente y en grandes partes insegura a nivel comunal frente a proyectos de extracción, a pesar del debate internacional respecto al acceso a la información y a la participación política en lo referente a la extracción de recursos, así como a las reglamentaciones nacionales existentes para proteger los intereses locales. Se analiza particularmente aquella incertidumbre local siguiendo las modificaciones nacionales del sector de hidrocarburos por la reforma energética del 2013/14. En primer lugar, este artículo diseña los conceptos teóricos relacionados a la producción social de un estado de incertidumbre ambiental. A continuación, se describen datos importantes del contexto histórico en que se trajeron hidrocarburos en México, en

particular en la comunidad EZ y se analiza la situación que surge con los cambios políticos que culminan en la implementación de la reforma energética en 2013/14. Posteriormente, se describe los enlazamientos que ha establecido la comunidad con la empresa petrolera PEMEX y subsecuentemente se analiza los cambios en la percepción de riesgo a nivel local debidos al cambio político dentro del marco del concepto de la incertidumbre tóxica. Mediante este análisis, el artículo contribuye al debate sobre reacciones a incertidumbre y riesgos originadas por la extracción de recursos (Auyero y Swistun, DeCesare y Auyero, Edelstein, Jalbert et. al.) y la implementación controvertida de nuevas tecnologías de extracción, tales como la fractura hidráulica (véase Sangaramoorthy et. al., Simonelli, Willow y Wyllie, Yu et al.). Los datos para este artículo provienen de once meses de trabajo de campo etnográfico en la comunidad E.Z realizado entre el año 2016 y el año 2018.

1. El concepto de la incertidumbre tóxica causada por proyectos extractivos

En el libro “Contaminated Communities” (primera edición 2003), Edelstein analiza cómo comunidades dentro de un ambiente tóxico tratan con la exposición a la contaminación y a riesgos por la salud y la vida. Edelstein define una comunidad contaminada como “...any residential area located within or proximate to the identified boundaries for known exposure to pollution.” (Edelstein 9) Estos pueden ser lugares expuestos a químicos, basura tóxica o afectados por una fuerte contaminación ambiental producida por una fuente cercana de ellos. Por ejemplo, en relación a la extracción de recursos naturales, se reporta generalmente una cierta exposición del ambiente inmediato con sustancias contaminantes, como ocurre en el caso de proyectos de minería o extracción de hidrocarburos. Así, las localidades cercanas a dichas instalaciones de extracción también pueden ser consideradas comunidades contaminadas, como ya se ha demostrado en la amplia literatura sobre contaminación por la extracción de recursos en todo el mundo (véase por ejemplo Alao, Bavinck et al., Bebbington y Bury, Behrends et al., Doyle y Whitmore, Engels

y Dietz, Gilberthorpe y Hilson, Kirsch, Omeje etc.). Aparte de la contaminación con sustancias que son tóxicas para los humanos, los casos de extracción de materiales primas se caracterizan por sus intervenciones masivas en la estructura del área en dónde se encuentran afectadas el agua o la tierra como bases de vida. Así también, la estructura social se ve afectada, según demuestran varios estudios sobre minería (véase por ejemplo Filer, Harner, Li, Yeckting Vilela y Ramírez Zapata) o extracción de petróleo (por ejemplo, Breglia, Kirsch, Sawyer, Shever, Vasquez).

El corpus literario predominante sobre las percepciones y el comportamiento en condiciones de riesgo para la salud y la vida por la exposición a un ambiente dañino, muestran acciones colectivas que la gente organiza para protegerse. En muchos de estos estudios sobre la percepción de riesgo se presentan casos en que la vida cotidiana ha sido dislocada abruptamente ante el descubrimiento de una amenaza a la vida y la salud (Auyero y Swistun 360). No obstante, y especialmente en áreas con actividades extractivas, la cuestión de “darse cuenta” de un posible riesgo para la salud se presenta de forma procesual más que de manera brusca. La población en la cercanía inmediata de proyectos de extracción normalmente no descubre los riesgos, sea a la salud, la vida o el ambiente al espacio vital y social de manera brusca, sino que ha incorporado el conocimiento de los peligros existentes en su cotidianidad. Ese conocimiento generalmente está compuesto de informaciones difusas sobre los riesgos efectivos y detalladas a la salud y la vida y una relativización de los riesgos percibidos en el contexto de la falta de alternativas o/y un dispositivo que disminuya la percepción de riesgo, por ejemplo, mediante un sistema que garantice beneficios y seguridad económica (véase por ejemplo Breglia, Kirsch, Nash, Scrambary, O’Faircheallaigh). En el momento de quiebre de tal sistema, los daños y riesgos iniciados por la extracción son percibidos de otra manera y la percepción de riesgos puede cambiar de manera significativa. En su artículo “The Social Production of Toxic Uncertainty” Auyero y Swistun muestran cómo la producción social de incertidumbre ambiental por parte de

residentes de áreas contaminadas se basa en la confusión resultante del desconocimiento de cuáles son las fuentes contaminantes y sus efectos, lo que deriva a su vez en obstáculos para la organización en las acciones dirigidas contra éstas y aquéllos. Según Auyero y Swiston, esto es el resultado de dos factores: El primer factor, que los autores denominan “anclaje relacional” de las percepciones de riesgo, se entiende como un proceso crucial en el moldeado de los esquemas colectivos que los residentes usan para evaluar los peligros, que es manipulado por el poder material y el poder discursivo. Las percepciones de riesgo están enraizadas en las interacciones y rutinas que caracterizan un lugar determinado. El segundo factor es el “trabajo de confusión” realizado por poderosos actores externos que generan información difusa sobre los orígenes y los efectos de la extracción y sus efectos (Auyero y Swistun 374).

En el ejemplo de la comunidad EZ presentado en este artículo, la comunidad se ha visto moldeada por la extracción de hidrocarburos y, por tanto, ha estado expuesta a peligros relacionados a la extracción por décadas. No obstante, no se ha generado una movilización colectiva frente a las amenazas. Como en muchos otros ejemplos de todo el mundo, el proyecto y la infraestructura de extracción han beneficiado a la comunidad en varios aspectos, primordialmente en temas económicos. La presencia de la empresa PEMEX, más las actividades realizadas por ésta, han establecido estructuras locales que han definido por varias décadas la percepción de riesgo en un ambiente en que ocurren accidentes producto de la extracción de hidrocarburos, y que se encuentra contaminado. Recientemente, los cambios de la reforma energética han afectado estas pautas consolidadas y han cambiado la percepción de riesgos, creando un estado de incertidumbre ambiental relacionado a la contaminación y exposición a sustancias tóxicas. Retomando el plan analítico diseñado para analizar experiencias vividas de peligros tóxicos en todas las Américas, proporcionado por Auyero y Swistun (358), el ejemplo de la comunidad EZ muestra cómo la generación de incertidumbre no se limita a la percepción de una exposición a ciertas sustancias tóxicas, sino se relaciona a

la idea general de un ambiente dañino referente a condiciones, sociales y económicas, de la integridad física y de la salud. Al mismo tiempo, se muestra cómo la incertidumbre tóxica puede ser generada por “el trabajo de confusión” en forma de desinformación intencionada que se relaciona a cambios políticos en el sector de hidrocarburos.

2. La historia del petróleo y PEMEX en la comunidad – El deterioro de un emblema nacional a la reforma energética de 2013/14

Aunque las primeras perforaciones para extraer petróleo en México se hicieron en los años 1858-1869 en los estados de Jalisco, Tabasco y Tamaulipas, la producción comercial de petróleo crudo en México no comenzó hasta el fin del siglo. Las primeras extracciones fueron llevadas a cabo por empresas de los EE.UU., las cuales dispusieron de sus recursos económicos y los conocimientos de tecnología disponibles para promover la extracción. Diez años después empezó la exportación comercial, principalmente a los EE.UU., e inició un verdadero boom del petróleo mexicano. México se convirtió rápidamente en el tercer productor de petróleo más grande del mundo, pero bajo condiciones explotadoras para los trabajadores, razón por la que pronto ellos empezaron a demandar mejores condiciones. (Brown y Knight 1993: 3s). Posteriormente, la imposición del artículo 27 en la Constitución de 1917 estableció la separación de la propiedad del suelo y del subsuelo y dotó del dominio sobre este último a la nación. Con este acto, el petróleo quedó sujeto al régimen de las minas y el domino inalienable e imprescriptible sobre hidrocarburos quedó consagrado a la nación. Así, la Constitución aseguró un derecho permanente e irrenunciable de los recursos naturales al gobierno mexicano y por lo tanto rechazó las reclamaciones de propiedad de las compañías petroleras extranjeras (Gracia 2009: 20, Rippy 1972: 34s). La inversión extranjera en el sector y los derechos e intereses de las compañías petroleras extranjeras sobre el petróleo mexicano seguían siendo un objeto principal de debate político en la década de 1920 en México, país que se había convertido en el segundo mayor productor de petróleo en

el mundo. La economía de México en esa época se basaba principalmente en la agricultura y a pesar de su posición destacada como productor de petróleo, la bonanza beneficiaba poco a la economía nacional. La situación y los conflictos empeoraron aún más en la década de 1930, cuando los ingresos del petróleo comenzaron a sufrir los efectos de la “Gran Depresión” (Brown y Knight 20).

Como reacción a estas tensiones, el presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación de las empresas petroleras extranjeras el 18 de marzo de 1938. Esta expropiación se puede entender como parte de la nacionalización del sector de hidrocarburos porque la toma de propiedades de las compañías fue una medida para encaminar el cambio de la estructura económica de todo el país en vez de una acción individualizada. Con este acto, el estado mexicano recibió el dominio de la exploración, producción, refinación y distribución de petróleo y gas natural, y la producción y venta de productos petroquímicos (Gracia 31, Maurer 591, Rippy 286s). El 7 de junio del mismo año, Cárdenas creó la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX), que desde entonces fue puesta a cargo de la producción, distribución y comercialización de hidrocarburos mexicanos. Así, la industria petrolera se convirtió en la palanca del desarrollo nacional en aquel tiempo, y sentó las bases para la conformación de un modelo económico de sustitución de importaciones. PEMEX empezó a explorar nuevos yacimientos en todo el país en las siguientes décadas y el petróleo llegó a ser la principal fuente de divisas para el país. Con él, PEMEX conquistó su lugar como la empresa principal de la nación. Hasta hoy, la empresa estatal desempeña un papel emblemático dentro del narrativa nacional mexicana, principalmente en los estados mexicanos con tradición de industria petrolera como Tabasco, Tamaulipas o Veracruz (Seelke et al. 2, Monreal Ávila 69, Moreno Andrade 21s).

En 2002, México todavía estaba clasificado como el cuarto productor de petróleo más grande del mundo. Sin embargo, los desarrollos recientes de la política del petróleo también han tenido un gran impacto en el sector de hidrocarburos. En 2014 la posición de México como productor de petróleo ya había caído

al décimo lugar debido a factores como la crisis mundial del petróleo. La producción petrolera de México estaba todavía en declive y las exportaciones disminuyeron, mientras los derivados del petróleo que importa México aumentaron. En otras palabras, la bonanza del petróleo llegó a su fin y el sector se empezó a retirar de su posición como columna principal de la economía nacional. Como consecuencia la industria de hidrocarburos de México finalmente fue considerada incapaz de competir (Breglia 25s, Gómez 7, Sánchez Campos 292, Viscidi y Fargo 6). Sin embargo, hasta hoy en día esta empresa estatal continúa desempeñando todavía un papel emblemático dentro del nacionalismo mexicano (Moreno Andrade 21s, Monreal Ávila 69, Seelke et al. 2).

Con el fin de aprovechar de nuevo la demanda internacional y revivir la economía nacional, en su campaña para las elecciones de 2012 el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) anunció una agenda reformista dirigida a la competitividad de México a nivel internacional en materia de hidrocarburos, que incluyó una reforma del sector energético. Esta reforma consistió en la modificación de los artículos 25º, 27º y 28º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la creación de nuevas leyes y una modificación de 12 leyes ya existentes. Para llevar a cabo la reforma se requería de una mayoría de votos en el Congreso, (dos tercios) y la aprobación por mayoría de las 32 legislaturas estatales del país, pues se trataba de cambios en tres artículos constitucionales. La reforma se aprobó el 20 de diciembre de 2013, e incluyó entre otros los siguientes elementos claves: Los recursos de hidrocarburo del subsuelo en el país continuaron bajo el dominio estatal, pero empresas privadas podían apropiarse de los recursos en el momento que estos se extrajeran, así como reservarlos para fines contables. Antes de la reforma todos los recursos eran considerados como posesiones nacionales y no podían por tanto ser concedidos a empresas extranjeras. Asimismo,, con la reforma energética se crearon cuatro nuevos tipos de contratos para involucrar a empresas privadas, incluyendo contratos para obtener la propiedad de los recursos después del pago de impuestos. El estado legal de PEMEX

cambió a “organismo público descentralizado del gobierno” de una “empresa productiva del estado” de presupuesto autónomo, y se creó un Consejo de Administración que ya no incluyó representantes de los sindicatos. Con la nueva Ley de Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente se creó una Agencia de Seguridad y Energía (ASEA). Este órgano se descentralizó de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que es la que se encarga de la regulación y supervisión, etc., y a la ASEA se le asignaron funciones que pertenecían a diferentes instancias gubernamentales, como la seguridad industrial, la coordinación de actividades de exploración y producción y distribución de hidrocarburos, así como tareas de protección ambiental para el sector (de la Fuente et al. 2016: 9, Seelke et. al. 2015: 3).

A través de la reforma, las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos fueron declaradas de interés social y orden público, lo que significa que dichas actividades tendrían “preferencia sobre cualquier otra que implicara el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectados (Artículo 96 Nueva Ley de Hidrocarburos 2014). Con ello, se dio prioridad a la extracción de hidrocarburos. Aunque bajo esta reglamentación no se permite la expropiación de comunidades por parte de las empresas, en caso de no existir un acuerdo entre los propietarios o titulares de los terrenos o bienes, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, con los asignatarios o contratistas, se puede promover la constitución de la servidumbre legal de terrenos en que se encuentran los hidrocarburos por medio del ejecutivo federal. Antes de la reforma, la figura de la servidumbre legal existía dentro del Código Civil Federal, pero con la reforma se permite su aplicación para una nueva gama de tipos de obras y una mayor ocupación territorial (Vidal Cano 4). Previo al otorgamiento de contratos, la Secretaría de Energía (SENER) en conjunto con la Secretaría de Gobernación debe realizar un estudio de impacto social y compartir los resultados con las empresas interesadas en la implementación de un proyecto de exploración o extracción. Subsecuentemente las empresas deben realizar una evaluación de impacto

social y entregarla a la SENER, instancia que emite una resolución y da recomendaciones y, finalmente, el resolutivo de la SENER tiene que ser presentado a la ASEA (de la Fuente et al. 65). Estos estudios no prevén la participación de la población, ni su información sobre las medidas que serán puestas en vigor. Por esta razón su implementación ha sido criticada tanto por fuentes de ONGs como por algunos medios de comunicación (65, Fundar 01/01/2016, Oilandgasmagazine 02/22/2017). Al respecto se menciona la ausencia de un mecanismo efectivo de participación e inclusión de la población local. Los análisis se refieren específicamente a insuficiente implementación de una reglamentación obligatoria para una consulta previa según el derecho al consentimiento libre e informado, de conformidad a lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) firmado por México en el año de 1990, y también dentro de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establecido el 13 de septiembre del 2007 por la Asamblea General, también apoyado por México. La mayoría de consultas que se han llevado a cabo en México hasta la actualidad han terminado en conflictos con las comunidades consultadas, por falta de mecanismos de implementación de medidas adecuadas (68, Viscidi y Fargo 6). La implementación legal de la consulta previa ha sido objeto de debate y no ha podido ser solucionada. Dentro del reglamento de reforma tampoco se encuentra una alternativa que pudiera funcionar como mecanismo de información o participación de la población local afectada (de la Fuente et al. 68, Viscidi y Fargo 6).

3. Enlazamientos profundos: Industria Petrolera y PEMEX en la comunidad EZ

El municipio de Papantla, en el cual se encuentra la comunidad EZ, está ubicado en el norte del estado de Veracruz. La región conocida como tradicionalmente totonaca tiene una larga historia con la extracción de hidrocarburos, iniciada cuando los primeros yacimientos fueron descubiertos en la segunda mitad del siglo XIX. Esto propició la compra

y también la expropiación forzada de muchas comunidades totonacas. En la década de 1930, cuando la industria de los hidrocarburos tuvo su primera fase de expansión importante en la región, se exploraba el yacimiento de Poza Rica, que fue expropiado por el sector de hidrocarburos en 1936. Atraídos por las posibilidades de educación y riqueza económica proporcionadas por PEMEX, muchos migrantes de todo el país comenzaron a asentarse en los alrededores de Poza Rica. Este movimiento le dio forma a la estructura sociodemográfica de la región de manera significativa en las décadas que siguieron. Por lo tanto, las actividades de extracción conformaron el paisaje a través del aumento del grado de industrialización que trajo consigo la contaminación masiva del suelo, aire y agua y provocó un daño ecológico que persiste hasta el día de hoy (Chenaut 56, Kourí 127).

Después de la Revolución mexicana, una parte que había sido otorgada a los campesinos totonacas como ejido -forma comunal de tenencia de la tierra-, debió ser utilizada para fines agrícolas que dotasen a las comunidades rurales en todo el país, esto como parte de los acuerdos a los que se llegaron con la Revolución (Schmidt 524). Hasta la década de los 40s, las comunidades de Papantla fueron practicando principalmente un tipo de agricultura de subsistencia llamado el “sistema de milpa”, y el cultivo comercial de la vainilla para el mercado mundial. En los años cincuenta y sesenta, esto cambió con la depresión del precio de la vainilla aunado al rápido aumento de la industrialización de la producción de azúcar en otras partes de México, lo que también desplazó al azúcar procesado manualmente. Esto finalmente condujo a un empobrecimiento de la zona rural (Kasburg 19). Al mismo tiempo, el sector petrolero se encontraba en un auge y muchos comuneros totonacos encontraron una manera de ganar el sustento dentro de la infraestructura proporcionada por esta industria (Chenaut 61, Kasburg 19, Kourí 198).

En el año 1954, PEMEX llegó por primera vez a la comunidad EZ para llevar a cabo una serie de exploraciones cercanas al asentamiento. El yacimiento de petróleo se conoce hoy en día como “Campo San Andrés”, que fue abierto oficialmente por PEMEX en 1956, cuando

se construyeron las primeras instalaciones de extracción. Para facilitar la extracción y el transporte de petróleo, se inauguró una nueva carretera en 1957, dirigida directamente del campo San Andrés a la ciudad de Poza Rica incluyendo un puente, simplificando el cruce del río Remolino para llegar a las ciudades de Papantla y Poza Rica. Empleados de PEMEX llegaron a trabajar en el campo San Andrés y se fundó una nueva colonia cerca de las actividades de la empresa, desde la cual se ofrecían servicios como restaurantes, tiendas y hasta hospedaje a los trabajadores. La colonia estaba considerada oficialmente parte de la comunidad EZ ya que está integrada en la estructura política y administrativa de EZ. En ella, familias de otras comunidades comenzaron a establecerse, a las cuales no se les había concedido títulos como ejidatarios y se ganaban la vida como comerciantes y trabajadores. Así, miembros de la comunidad de EZ se trasladaron aquí para beneficiarse de las nuevas oportunidades de empleo que ofrecía un pago regular, superando el dinero obtenido por la venta de maíz y frijol. En estos años, el precio de la vainilla ya había disminuido considerablemente y la posibilidad de trabajar para la empresa petrolera ofrecía nuevas posibilidades de ingreso, las cuales fueron bienvenidas por muchos comuneros (Reporte Proyecto IICA-RAN 2012).

Uno de los beneficios traídos por PEMEX que era más importantes para la comunidad fue el estacionamiento de soldados para proteger las instalaciones y asegurar el flujo continuo de los trabajadores. Durante los años 1940 toda el área había enfrentado mucha inseguridad propiciada por bandas de delincuentes, así como por tensiones de poder local entre diferentes grupos armados. La agitación de la Revolución todavía no se había calmado, y era usual que los merodeadores asaltaran a los comuneros en el camino a los mercados locales. Aunque la violencia se había calmado hasta cierto punto en la década de 1950, el área siguió siendo insegura mientras no hubo una intervención eficiente de alguna autoridad oficial. Con la entrada de la empresa estatal, la seguridad fue otorgada por el Estado y los comuneros se beneficiaron también de ésta. Paralelamente, hubo desarrollo de infraestructura y auge

económico en la comunidad. Cada vez más personas se trasladaron a EZ para aprovechar las oportunidades que les ofrecía. Con ello la comunidad creció de manera constante (Compilación de documentos locales 2010).

Con el fin de intensificar las actividades de explotación, PEMEX presentó una solicitud para la expropiación de 106 hectáreas del ejido, para la construcción de varias instalaciones, tales como vías de acceso a los pozos “San Andrés”, oleoductos, líneas de alta tensión y estaciones de bombeo, así como algunos edificios administrativos, un consultorio médico, un hotel, y una cantina, todos los cuales fueron construidos entre 1964 y 1965. Así, EZ fue provisto con una excelente infraestructura en comparación con otras comunidades campesinas de la zona y el número total de habitantes incrementó por más de 500. Muchos de ellos ya no eran totonacos, sino migrante de distintos lugares que llegaron a EZ para establecer una base económica. Este hecho tuvo un gran impacto en la estructura social de la comunidad anteriormente indígena (Reporte Proyecto IICA-RAN 2012). Pero vivir cerca de un pozo de extracción implicó ciertos riesgos: a parte de la contaminación del agua, aire y también de las tierras, varios accidentes pusieron las vidas y los bienes de los habitantes en peligro. En 1966 una explosión de una tubería de gas en la colonia San Andrés causó la muerte de diez personas y otros ocho resultaron heridos. Sus familias fueron reubicadas y compensadas económicamente por PEMEX. En 1969 una fuga de gas provocó un incendio en EZ matando a un niño que caminaba encima de la línea de gas que reventó (Compilación de documentos locales 2010). Esos dos accidentes mayores, así como la contaminación por fugas de químicos o crudo, crearon descontento y molestia hacia las actividades de extracción. Especialmente la construcción de una planta de procesamiento que incluyó un quemador de gas (década de 1980), provocó descontento debido a la molestia visual y auditiva causada por dicho quemador. No obstante, PEMEX continuó con expropiaciones de territorio de la comunidad en la década de 1980, y más recientemente en el 2006 (Reporte Proyecto IICA-RAN 2012).

La comunidad ha tenido una relación cercana con la extracción de hidrocarburos en su territorio. La vinculación con el petróleo como fuente de ingreso y facilitador de infraestructura está muy marcada, y la mayoría de los comuneros creció con la presencia de las actividades de extracción. Cuando la producción del petróleo del área empezó a disminuir lentamente en los 90s y todavía más en el 2010 (Breglia 2013: 7s), EZ también empezó a entrar en una crisis. Las actividades de extracción disminuyeron y los comuneros, que solían trabajar para la empresa como obreros, guardias en las instalaciones, en los servicios o la construcción, tuvieron que encontrar otras fuentes de ingreso. Muchos de ellos se vieron obligados a emigrar de la comunidad para encontrar trabajo. Mantener a la familia ha sido principalmente la tarea de los hombres jóvenes de las familias. Por lo tanto, muchos de los hombres en edad de trabajar, han dejado la comunidad en busca de empleo en las grandes ciudades del país, como la capital o las del norte como Reynosa y Monterrey como mencionaron varios de los padres mayores que se quedaron en la comunidad. Un ejemplo de ello lo da este señor de más de 80 años, cuando le pregunté por sus hijos:

“Bueno, sí se han ido. Mi hijo el más chico que tengo vive aquí, pero él no está aquí se fue para Monterrey a trabajar, por falta de dinero y como ya tiene su familia tuvo que migrar.” [2]

4. Fortaleciendo la Incertidumbre Toxica por la reforma energética en EZ – La quiebra de los esquemas establecidas, desinformación, y nuevas tecnologías

Cuando la reforma llegó a EZ, la comunidad se encontraba en un estado de deterioro económico que coincidió con la retirada de PEMEX de la comunidad, la cual había aumentado en número de habitantes. La empresa nacional había estado presente en la comunidad durante más de 50 años y se había establecido como una entidad responsable de muchos aspectos para la comunidad. Hasta cierto punto la empresa se encargaba de servicios públicos

que se esperaba que fueran cubiertos por el Estado, como infraestructura o seguridad, así como obras sociales por sus programas de compensaciones. Debido a la entrada de PEMEX en tiempos de inestabilidad política y de escasas opciones para el crecimiento económico, la llegada de PEMEX trajo nuevas oportunidades y esperanzas.

Con la salida de PEMEX, se rompió el “anclaje relacional” entre la empresa y la comunidad en sus dimensiones materiales y sociales. A lo largo de las décadas posterior a la llegada de PEMEX, se vino desarrollando una significativa dependencia a las actividades de extracción. Tomando en cuenta el alto nivel de contaminación de los suelos, así como los bajos precios de los productos agrícolas, muchos de los miembros de la comunidad acabaron dependiendo de una u otra de las formas de extracción de hidrocarburo. Esto lo pude constatar al escuchar lo que una señora de la comunidad me comentó cuando me hablaba de sus hijos, quienes se habían tenido que ir a otra ciudad para trabajar:

“PEMEX nomás vino aquí, sacó lo que sacó y se fue. Se llevaron las empresas, ya no hay trabajo para nuestros jóvenes y tuvieron que irse, no están conmigo. [...] nosotros aquí no les podemos dar nada ya, ya no hay ningún ingreso, ya no hay nada en qué trabajen, la tierra le digo, ya no da, y antes pues nuestros abuelos se mantenían de lo que daba la tierra, pero ahora ya no hay nada, todo está árido, está seco, no hay producción ya.” [3]

Los daños ambientales que trajo la industria petrolera en la zona se convirtieron en un problema comunal en el momento en que la empresa se retiró de la comunidad. Antes, la infraestructura del petróleo había ofrecido una cierta estabilidad económica, pero en cuanto la empresa ya no pudo mantener dicha estructura, la población requirió de alternativas y ya no fue posible considerar la agricultura como una de ellas. Sin contar los posibles daños a la salud causados por la extracción, también el uso de químicos para el mantenimiento del monocultivo de cítricos dañó la fertilidad de la tierra

En términos del “anclaje social”, durante los años de extracción por PEMEX se establecieron reglas y esquemas de acción entre la comunidad y la empresa, como por ejemplo en casos de percances: se estipulaban determinados montos de compensaciones para cada tipo de daño. Además, se esperaban ciertos servicios como la pavimentación de las calles o el apoyo económico de obras sociales. En el momento del retiro de PEMEX hubo una fractura en el tejido social, y muchos comuneros se sintieron abandonados. Había quedado una infraestructura en desmoronamiento, lo que representó a su vez un peligro para la vida de los comuneros.

“[...] y ya esté el mantenimiento a las líneas que lleva, hay mucha línea de 30 a 40 años que ya no sirve y cuando se echaban a andar reventaban. Había mucha contaminación y mucha fuga en esta zona, [...] el año antepasado hubo muchas más fugas aquí que de costumbre y de eso optaron una empresa venezolana que ganó un contrato de 30 años para darle mantenimiento.” [4]

Con la implementación de la reforma energética, la situación de EZ ha empezado a cambiar, no de forma repentina, sino de manera procesal. En el territorio del ejido la situación ya había empezado a cambiar desde hace unos años debido a las regulaciones de la subcontratación de empresas extranjeras en el sector de hidrocarburos que fueron designadas en el sexenio [5] del presidente Fox. En casos de daños u otros reclamos, las personas de contacto siempre habían sido el personal de PEMEX, que eran llamados en cualquier cuestión de descontento por las autoridades de la comunidad y con los que ya se había establecido un protocolo de cómo tratar cuestiones como molestias y fugas. Las nuevas empresas que recientemente entraron a la comunidad ya no siguen necesariamente estas líneas de conducta, y causan preocupaciones adicionales a los comuneros respecto de la retracción adicional de contratos de trabajo y posible falta de compensaciones por daños:

“[...] últimamente, hace un año, dos años, todavía estuvo pagando los daños, desarrolló algunos trabajos, como le digo pura maquinaria en la plantilla de ocho a diez metros, lo que afecte hasta ahorita todavía estuvo pagando los daños, pero ahorita se rumora de que ya no va a pagar los daños.” [6]

En la cita anterior, el comentario de una comunera denota que los comuneros casi no tienen contacto con las nuevas empresas y se conoce muy poco de sus intenciones y sus políticas de trabajo.

La política de información acerca de los proyectos llevados por las empresas petroleras puede ser caracterizada en general como escasa. Por ser un territorio utilizado desde 1950 para la extracción de recursos, y por tratarse de una región en la que existía un dominio de PEMEX, es muy probable que no se haya llevado a cabo un estudio de impacto social. En caso de que sí se hubiere elaborado un estudio, este no se dio a conocer a las autoridades comunales. Mientras que en tiempos del monopolio aparentemente inquebrantable de PEMEX, ya se practicaba el “trabajo de confusión”, informando solamente de manera parcial a los comuneros sobre las actividades de riesgo llevadas a cabo en el territorio y los posibles daños que estas causarían dentro de él, el “anclaje relacional” de la percepción del riesgo a nivel comunal estuvo condicionado por las estructuras de habituación, la rutina de interacción y los beneficios económicos proveídos por parte de PEMEX.

Junto con la ruptura del anclaje relacional, rumores sobre la introducción de nuevas tecnologías por la reforma energética intensificaron las incertidumbres y las preocupaciones de los comuneros. La temática de la imposición de la explotación de hidrocarburos no convencionales fomentada por la reforma, es decir, la fractura hidráulica o “fracking”, causó grandes preocupaciones y al mismo tiempo una constante inseguridad al respecto. Esa técnica se refiere a la práctica de fractura de la roca subterránea profunda, para extraer petróleo y/o gas, lo que conlleva una gran inseguridad en relación a los impactos ambientales y; por lo tanto, también con

respecto a la población local (Feodoroff et al. 2, Rabe y Borick 322, Willow and Wylie 223). PEMEX ya ha comenzado a explorar algunas de las formaciones no convencionales en México con la tecnología de fracking. Se ha perforado un número limitado de pozos de prueba, pero Pemex tiene ambiciosos planes para ampliar el desarrollo y la producción en los próximos 10 años, lo que no se ha podido aplicar de manera exitosa hasta la apertura del sector, dado que la implementación viable de la tecnología requiere más pericia y capital internacional (Seelke et. al. 129). Recientemente esta tecnología recibió atención en los medios nacionales, cuando el fracking fue discutido críticamente en muchas partes del mundo y también en los últimos años en México (véase por ejemplo Áimas Vargas 09/16/2015, Escamilla 09/19/2016, Energía Hoy 06/22/2015, Sigler 03/16/2017). Cuando algunos miembros de la comunidad se enteraron, esto los llevó a preocuparse por un posible aumento del riesgo de contaminación y daños. Dado que no se facilitaron informaciones por parte de las empresas petroleras o las agencias políticas sobre posibles actividades de fractura hidráulica en su territorio, la primera vez que muchos de los comuneros llegaron a estar en contacto con el problema fue durante una conferencia llevada a cabo por algunas ONGs sobre el tema en el 2015. Sin embargo, muchos de los comuneros no tenían una idea clara de lo que podría ser el fracking y la mayor parte de los conocimientos han derivado de información proporcionada durante este evento, aunque en él no se contó con la participación de toda la comunidad. Actualmente existe una gran inseguridad acerca de la implementación local de la fractura hidráulica. Ello proviene de la aprensión respecto a los daños ambientales implícitos, dados a conocer por las ONGs o por los medios de comunicación accesibles para los comuneros. Además de la incertidumbre relacionada a posibles daños ambientales y sociales, se produjo inseguridad respecto a la ubicación geográfica de los pozos, las especificaciones técnicas y los linderos de los campos petroleros, etc. Dado que no se ha proporcionado información, es posible que existan comunidades afectadas por actividades de fracking sin que tengan conocimiento sobre cómo y dónde se llevan a

cabo dichas actividades, ni tampoco cuáles son sus posibles consecuencias. Este hecho evita el establecimiento de un diálogo fructífero con el gobierno o las empresas involucradas (de la Fuente et al. 64)

A parte de la llegada de nuevas tecnologías y empresas petroleras extranjeras, la reforma energética también comprende cambios legales que afectan a su vez la situación local en lugares con actividades de extracción. Entre ellos se encuentran la promoción de nuevas tecnologías para la extracción de yacimientos recientes, como la mencionada técnica de fractura hidráulica (el fracking), así como el cambio del dominio de la tierra, que entorpece la posición de propietarios y ejidatarios como titulares, en relación directa con posibles conflictos con las empresas petroleras. Los comuneros de EZ expresan una fuerte frustración y un temor hacia el futuro; muchas familias viven de remesas de los que se han ido a las ciudades por la falta de alternativas económicas en su comunidad. En las historias individuales de la gente se revelan sus preocupaciones e inseguridad frente a la situación actual que es, al mismo tiempo, un destino colectivo. La inseguridad y falta de información, aunados a las experiencias negativas de los comuneros con respecto a accidentes y a la contaminación ambiental, los sume en la preocupación ante la posibilidad de que estos hechos se repitan, a pesar de que con PEMEX ya no hubo accidentes mayores en los últimos años. Se teme tanto la expropiación progresiva de más territorio, como los cambios en la conducta de la relación empresa-comunidad sin mediación de una entidad oficial, además de persistir la preocupación en cuanto al empleo. La llegada de nuevas empresas y la falta de información al respecto mantienen alarmados a la mayoría de los comuneros, quienes perciben la intromisión de nuevas compañías petroleras como una invasión de empresas extranjeras en el territorio de la comunidad, empresas cuyo arribo no significa la esperanza de que traigan beneficios para la población local. En EZ no se ha llevado a cabo una consulta previa acerca de proyectos de extracción en planeación, e históricamente ha habido una falta de información públicamente accesible. En lugar de ello, en EZ se ha manejado la integración de la comunidad a

través de programas de compensación por parte de las empresas. En los últimos años fueron ejecutadas nuevos programas de beneficios, por ejemplo, la renovación de una escuela, la construcción de un comedor comunitario o la facilitación de una ambulancia. Sin embargo, estos programas no bastaron desde el punto de vista de las comunidades. Mientras que se reconoce el esfuerzo de las empresas, se critica la extensión de los programas, que son percibidos como insuficientes en comparación con los daños causados por aquéllas.

Para mitigar estas tendencias negativas sería necesario implementar evaluaciones de estudios del impacto social, así como la puesta en marcha de mecanismos de información para la comunidad y otros para su participación a nivel local. Actualmente no existe un marco legal y reglamentaciones adecuadas para la implementación de programas de participación a nivel local, aunque el Artículo 118 de la Ley de Hidrocarburos establece la garantía de los principios de “sostenibilidad y de respeto de los derechos humanos” (Artículo 118 Nueva Ley de Hidrocarburos 2014). La reglamentación prioriza claramente los intereses empresariales y representa una insuficiente implementación de mecanismos de participación de la población establecidos por normas internacionales [7], por lo cual la población se encuentra en un estado de desinformación constante, como lo demuestra el ejemplo de la comunidad EZ. Esta condición de desinformación, o “el trabajo de confusión” al que ha sido sujeta, resulta palpable principalmente cuando se descubre la falta de mecanismos de información y de participación institucionalizados. Esto señala una tendencia a que se siga generando incertidumbre tóxica.

Conclusión

En el ejemplo de la comunidad EZ se muestra un cambio procesual en la percepción de riesgo hacia una fuerte incertidumbre ambiental que resultó del cambio de políticas representado en la reforma energética 2013/14. A pesar de una larga historia con la extracción de hidrocarburos que trajo daños a la salud de la población y al medio ambiente del entorno, durante muchas décadas la comunidad no percibía una

incertidumbre que provocara reacciones de defensa. Durante las más de siete décadas en que operó la empresa, PEMEX estableció relaciones fuertes con las comunidades locales. Aunque las actividades de la empresa habían traído riesgos a la comunidad en que se ejecutaban las actividades de extracción, la percepción de dichos riesgos había sido contrarrestada con una seguridad económica proporcionada por la empresa. Después de ocurridos los cambios en la legislación en el sector de hidrocarburos a nivel nacional, la inseguridad se intensificó de una manera considerable.

PEMEX se había convertido en una entidad poderosa capaz de beneficiar y también “castigar”, y asimismo, era responsable del crecimiento económico. Por eso, figuró como una fuente importante de empleos a la vez que como un peligro para los terrenos y la vida y salud de las personas que vivían en las cercanías de las instalaciones. Sin embargo, cuando PEMEX entró a la comunidad, llegó a tener un papel de proveedor de seguridad, y la comunidad se acostumbró a su influencia muy rápidamente. Muchas personas que hoy en día forman parte de la comunidad llegaron debido a la presencia de PEMEX. Por otro lado, cuando la empresa se empezó a retirar, más y más comuneros se vieron confrontados con la inseguridad económica, en particular por la falta de empleo. En este momento se empezó a criticar fuertemente los daños ambientales provocados por la empresa, que hoy se traducen en campos infértilles que dejan a la comunidad sin alternativas económicas agrícolas.

La percepción de riesgos relacionados a la extracción de hidrocarburos ha cambiado con el retiro parcial de PEMEX de la comunidad y con la implementación de la reforma energética. Pese a que durante varios años el medio ambiente de EZ se vio afectado, y en consecuencia su población ha sufrido daños a la salud (y esto desde la época del “boom”), al mismo tiempo se asociaba la extracción con avance y estabilidad económicos, al disfrutar por un lado de ciertos beneficios monetarios y del uso de infraestructuras facilitadas por la empresa. Además, antes el imaginario de posibles alternativas y el acceso a la información sobre los riesgos de la extracción como el *fracking* estuvo

mucho más limitado de lo que lo está hoy en día. A pesar de las normas internacionales [8], como aquella que obliga a los países ratificadores como México, a la implementación de mecanismos de participación política de la población local en las decisiones al respecto de la extracción de recursos, la legislación de México carece de reglamentaciones adecuadas para la ejecución de medidas de información y participación. Mientras se observa un cambio hacia la participación local a nivel global en gobernanza ambiental, y aunque México ha firmado varios de sus convenios a nivel internacional, persiste una carencia de comunicación y mecanismos de participación a nivel nacional, también dentro del reglamento de la reforma energética mexicana. Eso provoca un estado de “incertidumbre tóxica” al nivel local en tanto que las comunidades se ven confrontadas con un trabajo de confusión en forma de desinformación oficial y al mismo tiempo a un quiebre de esquemas colectivos de habituación y rutinas.

El caso de México representa un ejemplo interesante en el estudio de las dinámicas del “post-boom” y la manera en que la disminución de la industria de hidrocarburos y cambios políticos a nivel nacional, afectan a las comunidades locales. Además, el caso muestra cómo la implementación de reformas jurídicas y políticas determina las percepciones y acciones locales. La expansión de la extracción con el uso de nuevas tecnologías, como ocurre con la fractura hidráulica o *fracking*, sus impactos y riesgos, son en especial temas recientes en la literatura que requieren más atención por parte de la academia.

Notas

[1] Entrevista con un miembro de la comunidad Emiliano Zapata del 24 de agosto 2016.

[2] Véase nota 1.

[3] Entrevista con un miembro de la comunidad Emiliano Zapata del 07 de junio 2016.

[4] Entrevista con un miembro de la comunidad Emiliano Zapata del 12 de mayo 2016.

[5] “Sexenio” es el término para la duración del cargo límite de seis años de un presidente de México.

[6] Entrevista con un miembro de la comunidad Emiliano

Zapata del 15 de junio 2016.

[7] Como por ejemplo la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o el Convenio 169 de la OIT.

[8] Véase nota 7.

Bibliografía

Alao, Abiodun. *Natural Resources and Conflict in Africa: The Tragedy of Endowment*. University Rochester Press, 2007. Print

Ánimas Vargas, Leticia. „Se organizan contra fracking en límites entre Puebla y Veracruz.“ *Municipios*. N.p., 16 septiembre 2015. Web. <<http://municipiospuebla.com.mx/nota/2015-09-16/internos/se-organizan-contra-fracking-en-l%C3%ADmites-entre-puebla-y-veracruz>> <<http://www.energiahoy.com/site/fracking-en-mexico-se-lleva-a-cabo-sin-informacion-y-consulta-de-comunidades-afectadas/>>.

Auyero, Javier and Debora Swistun. “The Social Production of Toxic Uncertainty,” *American Sociological Review* 73. 3 (2008): 357–379. doi:10.1177/000312240807300301

Breglia, Lisa. *Living with Oil: Promises, Peaks, and Declines on Mexico's Gulf Coast*. University of Texas Press, 2013. Print.

Campos, Paul A. “Whatever Happened to the Mexican Oil Bonanza: The Challenges of Mexico’s New Oil Fund.” *Natural Resources Journal* 56 (2016): 291–312. <<http://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol56/iss2/5/>>

Chenaut, Victoria. *Los totonacas en Veracruz: población, familia y sociedad. Atlas del Patrimonio natural, histórico y cultural de Veracruz*. Veracruz: Gobierno del Estado de Veracruz/Universidad Veracruzana, 2010. Web. <http://www.sev.gob.mx/servicios/publicaciones/colec_veracruzsigloXXI/AtlasPatrimonioCultural/02TOTONACAS.pdf>.

DeCesare, Donna and Javier Auyero. “Patience, Protest, and Resignation in Contaminated Communities: Five Case Studies: Across South America, Poverty and Environmental Destruction Go Hand-in-Hand. How Do Communities Respond?”, *NACLA Report on the Americas* 49. 4 (October 2, 2017): 462–69, doi:10.1080/10714839.2017.1409375.

de la Fuente, Aroa, Juan C. Guerrero, Edmundo del Pozo, and Óscar Arredondo. *El sector de hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas*. Mexico City: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2016. Web. <<http://fundar.org.mx/mexico/pdf/ReforEneraRetroPerspec.pdf>>.

Edelstein, Michael R. *Contaminated Communities: Coping with Residential Toxic Exposure*. Second Edition. Routledge, 2018. Print

Escamilla, Édgar. “Entra el Ejército a Poza Rica por inseguridad.” *La Jornada Veracruz*. N.p., 19 Sept.

2016. Web. <http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=160919_084256_178>.

Energía Hoy. “Fracking en México se lleva a cabo sin información y consulta de comunidades afectadas.” 2015. *Energía hoy*. N.p., 22 June 2015. Web. <<http://www.energiahoy.com/site/fracking-en-mexico-se-lleva-a-cabo-sin-informacion-y-consulta-de-comunidades-afectadas/>>.

Engels, Bettina, y Kristina Dietz. *Contested Extractivism, Society and the State: Struggles over Mining and Land*. Springer, 2017. Print

Feodoroff, Timothé, Jennifer Franco, and Ana M. Rey. “Old Story, New Threat: Fracking and the global land grab.” TNI Agrarian Justice Programme, 2013. Web. <https://www.tni.org/files/download/fracking_old_story_new_threat_0.pdf>.

Colin Filer, “The Bougainville Rebellion, The Mining Industry And The Process Of Social Disintegration In Papua New Guinea,” *Canberra Anthropology* 13, no. 1 (April 1990): 1–39, doi:10.1080/03149099009508487.

Fundar Centro de Análisis e Investigación, “La Evaluación de Impacto Social en proyectos del sector energético: intereses y responsabilidades.” *Fundar Centro de Análisis e Investigación*, 1 de abril 2016. Web. <http://fundar.org.mx/la-evaluacion-de-impacto-social-en-proyectos-del-sector-energetico-intereses-y-responsabilidades/>.

Gilberthorpe, Emma y Gavin Hilson, *Natural Resource Extraction and Indigenous Livelihoods: Development Challenges in an Era of Globalization*. Ashgate Publishing, Ltd., 2014. Print

Gracia, Jaime Fernando Cárdenas. *En defensa del petróleo*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2009. Print

Grayson, George. *The Politics of Mexican Oil*. London: University of Pittsburgh Press, 1980. Print.

Gómez, Christian. Mexico: *An Opening for Energy Reform*. AS/COA Working Paper, 2014. Web. <<http://www.as-coa.org/sites/default/files/MexicoEnergyReport2014.pdf>>.

Jalbert, Kirk, Anna Willow, David Casagrande, Stephanie Paladino (eds.). *ExtrACTION: Impacts, Engagements, and Alternative Futures*. New York/London: Routledge. 2017. Print

Kasburg, Carola. *Die Totonaken von El Tajín: Beharrung und Wandel über vier Jahrzehnte*. Münster: Lit, 1992. Print.

Kirsch, Stuart. *Reverse Anthropology: Indigenous Analysis of Social and Environmental Relations in New Guinea*. Stanford University Press, 2006. Print

Kourí, Emilio. *A Pueblo Divided: Business, Property, and Community in Papantla, Mexico*. Stanford: Stanford University Press, 2004. Print.

Li, Fabiana. *Unearthing Conflict: Corporate Mining, Activism, and Expertise in Peru*. Durham; London: Duke University Press, 2015. Print

- Maurer, Noel. "The Empire Struck Back: Sanctions and Compensation in the Mexican Oil Expropriation of 1938". *The Journal of Economic History* 71.03 (2011): 590-615. doi:10.1017/S0022050711001859.
- Mexicanos, H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos. *Ley de Hidrocarburos*. Nisi Lex Editores, 1967.
- Monreal Ávila, Ricardo. "El petróleo en la historia y en la cultura de México." *El petróleo en la historia y en la cultura de México*. Ed. José Alfonso Suárez del Real Aguilera. Mexico City: Grupo parlamentario del PRD, 2008. 69-90. Print.
- Moreno Andrade, Saúl H. *Dilemas petroleros: cultura, poder y trabajo en el Golfo de México*. Mexico City: CIESAS, 2007. Print.
- Nash, June. *We Eat the Mines and the Mines Eat Us: Dependency and Exploitation in Bolivian Tin Mines*, Revised edition. New York: Columbia University Press, 1993. Print.
- O'Connor, Rebecca y Lisa Viscidi. "Mexico's Energy Reform: Bridging the Skills Gap". *Energy Policy Brief Inter-American Dialogue*. Washington D.C.: Inter-American Dialogue, 2015. Web. <<http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexicos-Energy-Reform-Bridging-the-Skills-Gap1.pdf>>.
- O'Faircheallaigh, Ciaran, "Extractive Industries and Indigenous Peoples: A Changing Dynamic?", *Journal of Rural Studies* 30 (April 2013): 20-30, doi:10.1016/j.jrurstud.2012.11.003.
- Oilandgasmagazine, "Algunos retos de la Evaluación de Impacto Social en México". *Oil & Gas Magazine*, 22 de febrero 2017. <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/2017/02/algunos-retos-la-evaluacion-impacto-social-en-mexico/>.
- Omeje, Dr Kenneth. *Extractive Economies and Conflicts in the Global South: Multi-Regional Perspectives on Rentier Politics*. Ashgate Publishing, Ltd., 2013.
- Rabe, Barry G., and Christopher Borick. "Conventional Politics for Unconventional Drilling? Lessons from Pennsylvania's Early Move into Fracking Policy Development". *Review of Policy Research* 30. 3 (2013): 321-40. Web. <[doi:10.1111/ropr.12018](https://doi.org/10.1111/ropr.12018)>.
- "Reformas de la Constitución." e-congreso. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm Accessed 7 May 2017
- Rippy, Merrill. *Oil and the Mexican Revolution*. Brill Archive, 1954. Print
- Salas Landa, Mónica. "Crude Residues: The Workings of Failing Oil Infrastructure in Poza Rica, Veracruz, Mexico," *Environment and Planning A* 48. 4 (April 2016): 718-35, doi:10.1177/0308518X15594618.
- Sangaramoorthy, Thurka, Amelia M. Jamison, Meleah D. Boyle, Devon C. Payne-Sturges, Amir Sapkota, Donald K. Milton, Sacoby M. Wilson. "Place-Based Perceptions of the Impacts of Fracking along the Marcellus Shale," *Social Science & Medicine* 151 (February 2016): 27-37, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.01.002>.
- Schmidt, Peer. "Die Erfindung Des Campesino: Die Deagrarisierung Im Mexiko Des 20. Jahrhunderts." *Geschichte Und Gesellschaft* 33. 4 (2007): 515-45. Print.
- Scambray, Benedict. *My Country, Mine Country: Indigenous People, Mining and Development Contestation in Remote Australia*. Acton, A.C.T: ANU E Press, 2013. Print
- Sawyer, Suzana. *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Durham, London: Duke University Press, 2004. Print
- Shever, Elana. *Resources for reform: Oil and neoliberalism in Argentina*. Berkeley: University of California Press, 2012. Print
- Simonelli, Jeanne. "Home rule and natural gas development in New York: civil fracking rights." IN: Willow, A.J. and Wylie, S. (eds.): *Energy, environment, engagement: encounters with hydraulic fracking*. Special section of the *Journal of Political Ecology* 21 (2014): 259-287
- Seelke, Clare R., Angeles Villarreal, Michael Ratner, and Phillip Brown. "Mexico's Oil and Gas Sector: Background, Reform Efforts, and Implications for the United States". *Current Politics and Economics of the United States, Canada and Mexico* 17. 1, 2015. Web. <<https://fas.org/sgp/crs/row/R43313.pdf>>
- Sigler, Edgar. "El regulador ambiental presenta medidas para el fracking" *Expansión* 16, March 2017. Web. <http://expansion.mx/empresas/2017/03/15/el-regulador-ambiental-alista-regulacion-de-fracking?internal_source=PLAYLIST>
- Vidal Cano, Estefany. "La Mediación y el Uso Ocupacional Superficial en Materia de Hidrocarburos Derivado de la Reforma Energética en México". *Revista Iberoamericana de Producción Académica Y Gestión Educativa*, Jan-Jul. 2016. Web. <<http://www.pag.org.mx/index.php/PAG/article/view/585>>.
- Viscidi, Lisa, y Jason Fargo. "Local Conflicts and Natural Resources". *Inter-American Dialogue*. Washington D.C.: *Inter-American Dialogue*, 2015. Web. <<http://1m1nttzbphl3wbhhgahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/05/Local-Conflicts-and-Natural-Resources-FINAL.pdf>>.
- Willow, Anna y Sara Wylie. "Politics, Ecology, and the New Anthropology of Energy: Exploring the Emerging Frontiers of Hydraulic Fracking". *Journal of Political Ecology* 21.12, 2014: 222-236. doi:10.2458/v21i1.21134.
- Yeckting Vilela, Fabiola y Iván Ramírez Zapata, "Antropología, Ecología y Minería En Las Comunidades Del Área Andina," *Revista Española de Antropología Americana* 42. 1, 2012, doi:10.5209/rev_REAA.2012.v42.n1.38643.

Yu, Chin-Hsien, Shih-Kai Huangb, Ping Qinc and Xiaolan Chen. "Local Residents' Risk Perceptions in Response to Shale Gas Exploitation: Evidence from China," *Energy Policy* 113, 2018: 123–34, doi:10.1016/j.enpol.2017.10.004.

Zolov, Eric. *Iconic Mexico: An Encyclopedia from Acapulco to Zócalo [2 Volumes]: An Encyclopedia from Acapulco to Zócalo*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2015. Print.

Otros Fuentes

Compilación de documentos locales. "Memoria Historica de la Comunidad Emiliano Zapata, Municipio de Papantla de Olarte, Veracruz". *Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana*. Comp. Gumercindo González Sánchez (Agente Municipal 2016), 2010. Print.

Reporte Proyecto IICA-RAN. *Cuarderino de Alternativas de Desarrollo y Retos del Núcleo Agrario "Emiliano Zapata", Papantla de Olarte*. Veracruz, 2012. Print.

Biografía de la Autora

Svenja Schöneich es doctoranda en la Universidad de Hamburgo y en el Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área (GIGA). Tiene una Maestría (Magister) en Antropología de la Universidad de Hamburgo. Su experiencia laboral incluye un fellowship en Transparencia Internacional en la Ciudad de México otorgado por el prestigioso Programa Carlo-Schmid y puestos como asistente de investigación en el GIGA. Ha realizado una amplia investigación etnográfica sobre el patrimonio cultural inmaterial de la UNESCO y la extracción de recursos en México. Sus intereses académicos son los conflictos de recursos en América Latina, la extracción de petróleo y gas, la historia de México, los discursos de modernidad y el patrimonio cultural.

Entrevistas con líderes indígenas: ¿Mecanismos participativos para lograr justicia ambiental y formas democráticas de la gobernanza de recursos naturales?

GUARANÍ ALFONZO GUZMAN (ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ—APG, CHARAGUA, BOLIVIA) & ALMUT SCHILLING-VACAFLOR (UNIVERSIDAD DE OSNABRÜCK, ALEMANIA)

ASHÁNINKA RUTH BUENDÍA (CENTRAL ASHÁNINKA DEL RÍO ENE—CARE, PERÚ) & RICCARDA FLEMMER (INSTITUTO GIGA HAMBURGO, ALEMANIA)



A nivel global, existe un consenso amplio sobre la importancia de fortalecer la participación de los pueblos y comunidades afectados en la toma de decisiones sobre el medio ambiente. Gobiernos y empresas han reconocido el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Sin embargo, se ha demostrado que, en la práctica, estos procesos ofrecieron posibilidades limitadas para ejercer una influencia real. Como respuesta a estas limitaciones, los pueblos indígenas desarrollaron instrumentos alternativos para la gobernanza ambiental, tales como referéndum populares, mecanismos de planeamiento participativos y protocolos propios. Las siguientes dos entrevistas se desarrollaron en el marco del evento “Gobernanza ambiental indígena: Estrategias y retos para salvaguardar el futuro” organizado por Maria-Therese Gustafsson (Universidad de Estocolmo, Suecia) el 30 de Noviembre y el 1 de Diciembre 2017 en la Universidad de Estocolmo, Suecia, y han sido resumidos para esta edición de fiar.

Conversación entre el líder Guaraní Alfonzo Guzman (Asamblea del Pueblo Guaraní-APG, Charagua, Bolivia) y la investigadora Almut Schilling-Vacaflor (Universidad de Osnabrück, Alemania)

Schilling-Vacaflor (SV): Yasoropai. Mburuvicha es el nombre en Guaraní para una autoridad Guaraní; como Alfonzo es actualmente el presidente de la Asamblea del Pueblo Guaraní, es el Mburuvicha Guasu, la autoridad grande. ... Lo importante es que el tema de la Consulta Previa y la participación política hay que verlo en un contexto amplio, como ya hemos escuchado que las organizaciones y las comunidades indígenas han sido muy proactivas y propositivas en el tema de la gobernanza ambiental, como ellos han tenido muchas actividades diferentes para ser escuchados, para tener influencia y para controlar realmente sus territorios. Por ejemplo en el Pueblo Guaraní han tenido muchas propuestas de leyes, ellos mismos han desarrollado el monitoreo socioambiental para manejar sus territorios, ellos prácticamente han elaborado el procedimiento de la Consulta Previa y de eso vamos a hablar con Alfonzo.

Guzman (G): Es cierto que nosotros, como Asamblea del Pueblo Guaraní, hemos iniciado el monitoreo, o sea tenemos una ley específica para lo que es el monitoreo, pero según los recursos económicos no daba porque éramos muy grandes, el espacio era muy grande y no se podía articular. No se podía trabajar porque Bolivia comprende nueve departamentos, entonces en nueve departamentos había que organizar el monitoreo socioambiental. Eso no se ha podido hacer nunca, no se ha podido estructurar, pero nosotros como la APG, la Asamblea del Pueblo Guaraní, hemos dado una iniciativa para el Gobierno. Con plata o sin plata, nosotros teníamos que organizarnos y elaborar un reglamento interno de la Asamblea para poder controlar especialmente las actividades petroleras en el ámbito del territorio Guaraní. Entonces creo que eso nos ayudó mucho para poder controlar especialmente las actividades. Hay actividades sísmicas, hay actividades netamente de perforación, entonces en ese ámbito nos hemos realizado para poder controlar nuestro territorio, porque hay cosas que ellos [las

empresas] están vulnerando, como por ejemplo nuestro sitios sagrados —no conocen, ahí es donde nuestros monitores socioambientales están trabajando como guardianes, velando en qué momento ellos tienen que respetar, si tienen que hacer algún desvío para no afectar lo que es el sitio sagrado. Yo creo que, en ese sentido, hemos avanzado nosotros y seguimos todavía, aunque hemos logrado una parte, las empresas en este momento están solventando a nuestros monitores socioambientales, esa limitación tenemos. Tenemos la limitación que las empresas son las que nos solventan para hacer las actividades de monitoreo, ¿qué significa eso? Que los monitores están pendientes o sujetos, más o menos vigilantes por las empresas para no hacer un buen trabajo independiente como corresponde, o como dicen las normas, que se tiene que ser independiente para poder dar un informe al ente matriz. Entonces creo que esa limitación todavía tenemos porque no hay recursos específicos para nuestros monitores socioambientales, esa limitación tenemos y no la hemos superado, sigue latente, seguimos teniendo esas limitaciones.

SV: Para contextualizar, es importante recordar que actualmente las luchas que tiene la nación Guaraní, el pueblo Guaraní, están dentro de un contexto en Bolivia en el que hay un discurso muy fuerte, dominante, que dice que es necesario explotar los recursos de gas y petróleo por el bien común, para financiar muchas políticas sociales. Entonces, en ese contexto ha sido en realidad difícil para el pueblo Guaraní articular sus demandas y ser escuchados porque hay un balance de poder donde los intereses económicos están cada vez más encima de los derechos e intereses de los pueblos indígenas. Dentro del estado también es un poco difícil encontrar alguna entidad que los escuche: el Tribunal Constitucional no les ha apoyado mucho en los últimos años, el Ministerio de Medioambiente, por ejemplo, ha sido muy débil, entonces quería presentar ese contexto. Lo que usted dice sobre el monitoreo socioambiental, quiero resaltar que a pesar de esas limitaciones del pueblo Guaraní, han tenido logros muy importantes, como ese Decreto Supremo del 2007 sobre el monitoreo socioambiental que ha sido prácticamente escrito por la nación

Guaraní. Y hay otro decreto supremo, también del 2007, que prácticamente ha sido escrito por la nación Guaraní que regula el derecho a la Consulta Previa . . . El problema que usted menciona, Mburuvicha, es muy importante, de que en el decreto se establece que se tiene que crear un fondo para pagar a los monitores de manera independiente. Sin embargo, no se ha creado este fondo todavía y las empresas pagan directamente a los monitores, lo que crea relaciones de dependencia.

G: ... Siempre nosotros como Asamblea hacemos la propuesta ante el Gobierno haciendo incidencia, y la constitución y las normas que salen son las propuestas de la Asamblea del Pueblo Guaraní porque así nos hemos iniciado para poder, no solo hablar, sino hacer también la propuesta. En ese sentido, siempre hemos sido propositivos en cuanto a todos los reglamentos y las normas que salen a nivel nacional, por eso es que sale lo del monitoreo socioambiental, ahora tenemos la ley de la autonomía que también nosotros la hemos propuesto. Nuevamente estamos proponiendo ampliación para lo que es el saneamiento de tierras y territorio, entonces otra vez estamos presentando porque ya se agotó el año del saneamiento. En ese sentido, el pueblo Guaraní está haciendo la incidencia. Hace poco, en las comunidades de Takovo Mora hemos sido reprimidos y hemos puesto una demanda ante el Gobierno, es la única [la Asamblea del Pueblo Guaraní] que tiene el coraje de demandar al Gobierno, hay opositores, pero nunca lo han hecho, nosotros como APG sí hemos demandado. Como el gobierno tiene su articulación en todos los ministerios, no nos han favorecido a nosotros, sino se ha favorecido al gobierno siempre, entonces no hemos hecho la segunda parte que era la demanda a nivel internacional, no hemos podido hacerla por tema de plata, de recursos, todo es plata y por eso quedó ahí truncada nuestra demanda. A pesar de eso, nosotros seguimos insistiendo con normas y leyes como corresponde, como nos dice nuestra constitución. Creo que en ese sentido seguimos todavía teniendo esperanzas de poder seguir adelante.

SV: Quiero resaltar un poco el papel de Alfonzo en su lucha a favor de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas.

Nosotros acompañábamos un proceso de Consulta y Participación con el Pueblo Guaraní juntos. Durante este proceso el Ministerio de Hidrocarburos y Energía presentaba toda la información en castellano. Lo que a mí me gustó mucho de Alfonzo, lo que me pareció muy importante, es que él utilizaba cada segundo en el que no estaba la gente del Ministerio para orientar a la gente en Guaraní sobre sus derechos, sobre qué pueden demandar, qué pueden pedir, qué está bien o qué no está bien, también diciéndoles que pueden ser críticos, pueden pedir mejor información, porque la gente a veces también está insegura sobre lo que puede hacer, entonces eso me gustó mucho.

G: Sí, es verdad, he sido un traductor, facilitador para ellos, porque el Gobierno nos miraba a nosotros como en qué momento nos convertimos en sus técnicos. Entonces, cuando el Ministerio salía, yo les daba sus charlas, los animaba, en cómo debían hablar o incidir, no callarse, porque muy pocos hablan castellano, yo he tenido que hablar en su idioma. Eso fue también un logro, porque en esa capitanía han insistido en que haya un traductor, un perito. Un traductor se les ha concedido a pesar que el Ministerio no ha querido porque tiene que ser un profesional, que tiene que ser un letrado, con la insistencia han tenido que ceder ellos porque eso dice también el Convenio 169 de la OIT y la Declaración también de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es necesario que tengan su propio traductor para hablar y hacer entender la información que se está dando a través del Ministerio. Entonces, en ese sentido también se ha logrado porque en otra capitanía no lo han logrado; en esta capitanía sí se logró que haya un traductor, un perito, para que los acompañe en toda la consulta. Ella también está de testigo, cada vez que salían los del Ministerio hablábamos nosotros, compartíamos, mientras ellos llegaban nos callábamos [...]. Creo que ha sido un logro, pero queremos seguir fortaleciendo, que sean los peritos Guaraníes que puedan hacer la incidencia y hacer comprender la información, tal como lo estamos haciendo, cada cual escucha en su propio idioma.

SV: Hablando un poco más de las dificultades de la Consulta Previa, yo creo que hay mucho

por hablar, se podría hablar por dos horas porque en realidad hay muchas dificultades en el tema del idioma, de la información que se les da, que es financiado prácticamente por las empresas porque es parte del Estudio de Impacto Ambiental. Muchas veces falta información, la información no es imparcial. Como dice Alfonzo, a veces también es una disputa de conocimientos, porque las comunidades dicen que hay impactos frente a sus plantas, a la fauna, a su cultura, y que muchas veces las personas del Ministerio no quieren reconocer. También normalmente los Guaraní han pedido que puedan participar más personas, que tengan más tiempo para hablar, que el proceso sea más amplio y muchas veces ha sido difícil lograrlo. Por ejemplo, de la capitanía Guaraní Takovo Mora, ellos en realidad pidieron contratar más personas, ancianos que conocen el territorio y que ellos también sean remunerados, pero el Ministerio de Hidrocarburos y Energía dijo que eso no era posible, dijo que la gente tiene que tener mínimamente bachillerato para poder cumplir con esa función, entonces es también como una disputa de diferentes normas por parte del Estado y también de los Guaraní.

G: Siendo que en el convenio 169 dice que la consulta debe ser previa y de acuerdo al procedimiento propio, nuestro procedimiento es eso, tener a los sabios al lado de nosotros. Ellos son conocedores de la naturaleza, de los remedios que tenemos en nuestro entorno, entonces eso no se ha permitido por el sistema administrativo que no lo aceptaron, exigiendo que nuestros asesores sean bachilleres, a pesar que en los convenios dicen muy claro que se tienen que respetar los procedimientos propios, entonces eso nunca se aplicó, pero seguimos insistiendo. Además, últimamente han salido cuatro nuevos decretos que todavía limitan más a nuestro derecho a la Consulta Previa. Percibimos que la Consulta se reduce a una formalidad, porque estos cuatro decretos que salieron no nos favorecen en nada, nos quita el poder, hay limitaciones, o sea de tiempo, esas dificultades estamos ya atravesando. Con lo que se está haciendo en Charagua de la autonomía indígena estoy más optimista; una vez que se apruebe lo de Charagua en el Tribunal Supremo, eso nos va a favorecer para todo lo que se viene,

porque eso va a ser constitucionalizado a nivel del gobierno autónomo en Charagua porque eso ya sobrepasa los decretos.

SV: Como última pregunta quería preguntarle, cómo usted cree que la autonomía indígena les va a favorecer en la gobernanza ambiental de la nación Guaraní, y si usted cree que tal vez eso podría ser un modelo para las otras capitánías Guaraní.

G: Sí, estamos bien optimistas de esa autonomía indígena. El nuevo gobierno municipal redactó una norma de la consulta y participación que se está socializando a nivel de Charagua. Actualmente se está comprobando la constitucionalidad de esta norma. Si eso sale sentenciado a favor de nosotros, entonces estamos ganando para los que vienen detrás de nosotros, porque hay otros cuatro o cinco municipios similares que se van a transformar en autonomías indígenas. En ese sentido, una vez que salga eso ya podemos elegir a nuestros guardianes a nivel de nuestro territorio, se va avanzando. ¿Puedes mostrar un ratito el mapa? Sí, como les decía aquí en Camiri, en El Chaco, hay una parte que también ya está demandando la conversión a una autonomía indígena. Todo esto es Charagua, casi con la frontera con Paraguay y aquí Argentina. Entonces toda esta partecita la hemos logrado, aquí también ya tenemos. Prácticamente el territorio de los pueblos Guaraníes así va a estar... Una vez hemos sido bien osados, bien atrevidos, hemos dicho "por qué no hacemos un departamento, el décimo departamento" pensábamos nosotros, pero no queríamos partir Bolivia y nos quedamos nomás como municipios, entonces somos seis municipios que estamos en proceso de conversión. Una vez que hagamos eso, ya cerramos nuestro territorio y vamos a seguir avanzando en otros departamentos, eso sería. Sí, es un desafío, por eso la clave está en que de la consulta previa se dicte o se dé sentencia a favor de nosotros, con eso ya cerramos también lo que es el monitoreo socioambiental.

SV: Muchas gracias, Alfonzo. Tenemos 10 minutos y solo quería complementar en relación a lo que dijo Alfonzo y con la pregunta sobre el monitoreo socioambiental. Hubo un decreto supremo del 2007 cuando el gobierno de Bolivia todavía estaba mucho más abierto a

las demandas de las organizaciones indígenas; en ese tiempo, la APG propuso un decreto supremo y el gobierno así más o menos como lo propuso se adoptó. Inicialmente, una parte, el 0.5% de la inversión total del proyecto, tiene que ser pagado a un monitor independiente de las comunidades indígenas para monitorear los proyectos hidrocarburíferos, también para hacer frente al problema de que muchas veces hay un Estudio de Impacto Ambiental, pero en la práctica no se cumple.

G: No funcionó eso.

SV: Entonces los Guaraní propusieron que ellos mismos estén ahí controlando a la empresa, supervisando a la empresa, viendo que realmente cumplan con todo lo que dice el Estudio de Impacto Ambiental. Esta propuesta después no se implementó porque no se creó ese fondo.

G: No hubo ese fondo, nunca se utilizó y prácticamente no ha funcionado porque hay que estructurarlo desde arriba hasta abajo.

SV: Entonces hay un monitoreo socioambiental que es muy interesante, pero es limitado porque depende de que la empresa les pague, ese es el problema porque ellos se han capacitado y están cumpliendo funciones muy interesantes, a veces han criticado a las empresas, pero lo malo es la dependencia económica. Muchas gracias, Alfonzo.

Entrevista entre la lideresa Asháninka Ruth Buendía (Central Asháninka del Río Ene-CARE, Perú) y la investigadora Riccarda Flemmer (Instituto GIGA Hamburgo, Alemania)

Flemmer (F): Ruth, muchas gracias por estar con nosotros. Para contextualizar, vamos a empezar con los conflictos en el Perú, el país vecino. ... El conflicto del Baguazo en 2009 ha salido después de muchos años que aumentaron los conflictos y ahí ha explotado, era el conflicto entre el Gobierno y los pueblos indígenas de la Amazonía para ponerlo en términos muy breves. ... Una de las demandas principales era que debe haber consulta, que la convención estaba ratificada desde el 1994 y era obligatoria su implementación desde el 1995. La solución que

ofreció el Gobierno era elaborar una ley, pero el gran truco, claramente, es que la consulta no es consentimiento y no hay derecho a decir que no. Entonces, hay un proceso participativo, después el Estado se lleva los acuerdos finales de la negociación y decide como quiera. Si no hay acuerdos, el pueblo indígena consultado no tiene nada porque esto no es obligatorio, si hay acuerdos, por lo menos estos se toman en cuenta, entonces la estructura en sí es muy coercitiva. ... En el centro, la Selva Central del Perú, llegamos a la zona de Ruth, ¿qué pasa ahí? Ahí, los Asháninka dicen que nosotros hemos sufrido como pueblo y no queremos otra intervención de fuera. Ahora, de esta resistencia que no es solamente la resistencia contra el lote de hidrocarburos sino también contra la represa, queremos ir un poco a la discusión de propuestas propias, muchas gracias por acompañarnos aquí Ruth.

Buendía (B): IshavitAnaji maroni ashaninkape ¿Traduzco? Muy buenas tardes hermanos, en mi idioma es “hermano” lo que dicen a un Asháninka y a un no-Asháninka, hermanos. Muchas gracias por esta pregunta. Es cierto que el diseño de la reglamentación de la Ley de Consulta previa no ha sido unánime, no ha sido diseñado como debería de ser, de como es el espíritu de la Declaración de las Naciones Unidas y el Convenio 169. De eso nos agarramos muchas veces y muchos especialistas también dicen, “¿por qué te agarras del Convenio 169?”. Pero es el único instrumento que tengo para poder defenderme. Entonces el Estado siempre va a generar intereses a favor de la economía, del interés personal de un pequeño grupo. Cuando nosotros hemos escuchado del lote 108, el 2005 ha sido concesionada, yo recién estuve ingresando en la organización de la Central Asháninka del Río Ene, elegida como presidenta de la organización. Yo no sabía nada de qué era. Ahora, ya un poquito me he capacitado en el liderazgo de pueblos indígenas, entonces ya he aprendido muchas veces sobre el derecho de los pueblos indígenas, cómo se puede hacer las negociaciones con el Estado. He tenido buenos profesores para poder decirme que, mira, en los territorios de los pueblos indígenas hay una riqueza para la explotación minera y de hidrocarburos. En este momento, entonces,

dije que yo soy representante para mis 18 comunidades y 33 anexos, y para este lote 108 no ha habido consulta, ¿qué ha pasado? Entonces nosotros empezamos a hacer solicitudes al Gobierno, claro que los gobiernos locales, regionales, el nacional, los funcionarios, la población de la capital dijeron, "Uh, qué bonito vamos a tener plata para poder invertir". Está bien, sí, pero sabemos que todos los cánones que vienen, petrolero, minero, de nuestro país, todos no llegan a las comunidades. "Está bien, señores, digan como ustedes quieran, es su opinión, pero yo primero voy a consultar a mi pueblo". Ingresé a las comunidades, con lluvia o sin lluvia, dejando a mi niño recién nacido de 15 días, con el apoyo y gracias a la alianza con Fondo Casa de Brasil y con International Rivers. Ellos nos han financiado con algo de 5 000 mil dólares, que traducido en Perú es 15 o 12 mil soles. Entonces con esto hemos ido a las comunidades a decirles: "Dices, qué te parece, pero ten cuidado por las cosas que vaya a decir la empresa... que tiene dinero. La organización no tiene dinero, pero la organización te va a dar las informaciones pertinentes para que puedas tomar decisiones. Pero si no tomas la posición de la organización, toma también la posición de la empresa que tiene economía. Pero ten en cuenta que hemos estado con nuestros territorios después de la violencia del terrorismo, por fin los hemos recuperado y no sé qué y no sé cuánto. Esta empresa viene con su plata, te divide y te hace pobre. Esto hay que equilibrarlo porque yo soy tu representante, no soy la que va a tomar decisiones. Eso te lo voy a dejar para ustedes." Las madres y quienes tienen hijos van a afectarse. Muchas veces [se ha visto que] las empresas en las comunidades indígenas amazónicas han corrompido jefes, líderes y varones que han ido a trabajar a la empresa, entonces terminando ya de trabajar tienen platita. Dicen, ya me voy a la cantina y se han ido a la cantina. Cambiaron a la mujer con sus hijos. Entonces, esto es un impacto social. Entonces eso es que les propuse a las mujeres: "Véanlo esto porque son ustedes las que van a afectarse, ¿quién tiene cinco hijos, quién tiene ocho hijos, quién está viejita y el varón de quién desea cambiar de mujer? No deja tomar decisiones a los hombres, a tus esposos. Si

viene alguien quien dice te compro tu ropa, te compro esto... De dónde sacaste la plata si no trabajas, no tienes nada". Entonces, hice esa consulta en las comunidades. Convoqué a una asamblea general y les dije: "Hermanos, ¿cuáles son nuestras decisiones, cuáles son? Porque yo no puedo ir a arriesgarme como persona. ¿Voy a decirle a la empresa que no quiero Estado, que no quiero? No es así, depende de ustedes. La toma de decisiones es de ustedes". Entonces han dicho "nosotros no vamos a aceptar". –"Muy bien señores, bajo acta de nuestra asamblea de la organización, usted me va a firmar eso. Aparte de eso, me va a firmar en las asambleas comunales. Entonces usted me va a firmar para poder respaldarme cuando le diga a la empresa y al Estado, más que nada al Estado, que las comunidades no quieren. No es lo que yo digo, mi opinión como persona, sino es de la comunidad. Ese es el compromiso. Entonces si quiero mi garantía personal, me tienes que apoyar en esto". Entonces las comunidades empezaron a hacer firmas en las asambleas comunales y asambleas generales. Así, dijimos que ya no queríamos, aunque la empresa con este apoyo del Gobierno local formó otra organización que se llama FARE, Federación Asháninka del Río Ene. Parecido al nombre de la organización que ahora conduzco, la Central Asháninka del Río Ene, ¿te das cuenta? Apoyado por el gobierno local, pagado por la empresa y pagado por las municipalidades. Entonces yo he sido muy inteligente y le dije, "No me voy a pelear contigo porque somos Asháninka, somos hermanos, somos de la comunidad y tú no puedes venir a desautorizar esta asamblea." Entonces ahí nos hemos dado cuenta que el Gobierno, el ministerio de Energía y Minas, utilizó a un jefe que ha formado su organización. Entonces la empresa mandó documentos con una firma que dijo: "Sí queremos la consulta [de la empresa y del Estado], sí queremos la información". Le pedí, "Dame esa información. ¿Quién es el jefe para que digan que sí quieren las comunidades?". Me dio una hoja con la firma de uno. Entonces [estaba claro que] lo mío es legítimo, porque yo tenía las actas de las comunidades, de las 18 comunidades más mi organización. Entonces, ¿qué es lo que pesa, lo que es legítimo o legal? Le dije que eso es para

mí corrupción y eso no vamos a permitir, vamos a ir a juicio. Le dije al funcionario que el mundo va a dar vuelta, vamos a tener que defendernos. Así hemos defendido nuestro derecho. Los hermanos indígenas me dicen: "Ruth, ¿por qué te has metido con esta empresa? Es grande y te puede matar". Pero, ¿qué voy a hacer? No voy a permitir que nos engañen. Que engañen a nuestras comunidades y yo no les tengo miedo. ¿La empresa quiere discutir? ¡Vamos a discutir! La Ley de Consulta Previa no estaba. Estaba solamente firmada por el Gobierno y nos hemos agarrado de eso para que haga la Consulta Previa. Eso me ha servido para poder pararle un ratito. Decirle que no queremos todavía y por esa razón es que nosotros como organización nos fortalecimos. Paralelo a esto, buscamos fondos para hacer el Kametsa Asaika. ¿Qué es el Kametsa Asaika? Es la agenda política de la organización [CARE]. La agenda política de la organización tiene ocho pilares, uno es de la educación, otro es salud. En la agenda dice: "Los hermanos Asháninkas queremos vivir en nuestros territorios sin terrorismo". ¿Qué quiere decir eso? Que la violencia del terrorismo que hemos vivido en este territorio donde estamos viviendo, que no haya empresa, que no haya minería, que no haya ideología de izquierda, de ensayo de izquierda, porque no puede salir adelante. Hemos tenido —como dije en la mañana— movimientos de izquierda que mal usaron, mal implementaron. Entonces a eso le tiene terror mi pueblo. Por eso tenemos ese principio. Segundo, dice también: "Queremos que nuestra organización nos defienda". ¿Qué quiere decir eso? La institucionalidad del pueblo indígena tiene que ser fortalecida. Esta organización tiene que informarle y orientarle qué debería ser realmente representación. Para que no tomen decisiones sin que haya aprobación de la asamblea general. Entonces a eso hemos querido pararle a esta empresa.

F: Exitosamente hasta ahora. El Río Ene, la zona de Ruth, es una zona en donde la empresa no entra. Pero al alrededor, el lote existe. La concesión existe. Entonces, hay mucha presión. Cuando yo llegué a visitar a Ruth, dos cosas me impresionaron y me sorprendieron porque ya tienen la posición tan firme de oponerse por la violencia que han vivido. La primera cosa era

que cuando la entrevisté me dijo: "Sí, hemos solicitado la Consulta Previa". Pero después me explicó también el porqué: "Porque queremos que el Estado venga, viaje a las comunidades y vea que ellas te dicen que no. No soy yo, no soy la organización. A mí me presionan, a mí me quieren matar, pero el Estado debe llegar y escuchar esto y ya no me pueden hacer nada". Esto me impresionó mucho, porque es un uso diferente de la consulta. Es para comprobar la resistencia. Igual dice la ley que no hay un derecho a veto. La segunda cosa es que la consulta interna que ha hecho la organización de Ruth, ha empujado un proceso interno muy fuerte, y resultó en una planificación política que ya mencionó Ruth: la agenda de Kametsa Asaika.

B: Sí, es cierto que la agenda Kametsa Asaika nos dice qué deberíamos hacer como una institución de pueblos indígenas. La organización CARE tiene sus áreas, trabajos que podemos hacer para ver diferentes temas. Primero, de territorialidad – tierras, titulaciones, ampliaciones, invasiones [violentas], migrantes de los Andes. Entonces en eso abarcamos los trabajos. Segundo, la salud. Hacemos monitoreo para que puedan atenderse las poblaciones Asháninka y que les atiendan los profesionales del hospital. Tercero, educación. Para que se pueda tener una educación de calidad. También, tenemos la economía indígena para poder decirles a los hermanos Asháninkas que no solamente la empresa petrolera va a venir a darte económica y vas a esperanzarte en que la empresa te va a salvar la vida de la pobreza. No es así. Entonces, nosotros hemos hecho asistencias técnicas para nuestros hermanos Asháninkas en sus huertos pequeños de cuatro hectáreas para mejorar la calidad de productos. En ese diagnóstico económico nos hemos dado cuenta que vendían solamente 20 kilos de cacao con precios muy baratos y además les engañaban. Los colonos venían, pesaban [el cacao] y manipulaban la romana. "¿Conocen la romana?" – "Sí", le dicen mis hermanos. Pero la romana estaba manipulada. Al pesar, lo que tiene 50 kilos, te lo bajaron a 30 kilos. Entonces, te robaron ahí. A la vez, los comerciantes llevaban sus artefactos a la comunidad, pero los vendían a un precio muy

alto. Entonces no alcanzó mucho el dinero. Por eso hemos hecho iniciativas para poder dar asistencias técnicas y mejorar la cantidad y la calidad, y buscar mercados. Por ejemplo, empezamos a organizarnos cuando quisimos fundar esta asociación, una empresa que se llama Kemito Ene. Kemito es cacao del río Ene. En nuestro idioma [Asháninka] se llama kemito, entonces le pusimos este nombre. Con Kemito Ene empezamos con 42 socios [...]. Actualmente ya tenemos cinco años, hemos crecido rápidamente con 332 familias que están asociadas, estamos exportando a Australia. Tenemos certificación orgánica, estamos aprendiendo. Te das cuenta que el hermano indígena no es una persona de animal, salvaje,... como pueden verlo a veces los antropólogos. Los antropólogos a veces dicen: "No es su cultura, dejémoslos ahí". ¡Señores, [los indígenas] son personas naturales, son personas sujetas al derecho! Entonces, eso tenemos que tener en cuenta. Vamos rompiendo esto, vamos a tener que empezar a generar economía. Yo entiendo también que el cacao nos puede dar como familia, pero claro que no le conviene al Estado peruano. No le genera mucho ingreso. Eso es lo que nosotros queremos —salir poco a poco. Eso es para decirle a mis hermanos: "No reciba la plata de la empresa. Trabaje, mejore, porque tú siendo empleado, no te pagan lo que ganas siendo propietario de esta finca". También en nuestra asociación creamos un fondo, que es CrediKemito. Con esto, estamos dando facilidad de crédito, pero no es plata sino materiales. ¿Quiere el hermano indígena ampliar su huerto? Contrata y nosotros le pagamos. De acuerdo a lo que han avanzado, te pagamos. Eso es lo que hacemos. También hacemos préstamos en la educación y ya está sirviendo. Pero este fondito pequeño, de crédito, casi no nos alcanza. Hay desafíos también sobre estas creaciones de economía indígena. Hay mucho desafío. Culturalmente no los justifico, pero es eso, que muchas veces en nuestro mundo indígena Asháninka, no sabemos, no hemos visto la moneda, solamente la recolección de caza y pesca. Pero ahora con esta globalización que se está metiendo en todo, tenemos que navegar en la realidad. Hay que adecuarnos con este sistema, pero hablando con su idioma también.

Si quieren ser tramposos, tramposos también vamos a ser, nos enseña de verdad. Eso es lo que estamos haciendo para poder decirles a los hermanos Asháninkas que no solamente la empresa viene y te va a salvar, te va a dar plata. Para el futuro, esperamos de crecer y ser una empresa más grande y entraremos en la Unión Europea.

F: Me impresionaste, Ruth. Ahora, como última pregunta y también con una mirada al futuro, ¿dónde ves tú la tarea principal para Ustedes? En términos de participación interna, la autogobernanza de los Asháninka, y ¿qué importante es la relación con el Estado?

B: La autoconsulta nos ha funcionado a nosotros. Al Gobierno muchas veces le observamos la corrupción, la poca democracia para informar. Nosotros como pueblos indígenas y líderes de estas organizaciones tenemos la obligación de hacer consultas previas a nuestras comunidades. La toma de decisiones colectivas, ese es el espíritu de la colectividad. Tomar decisiones de los dos lados, varones y mujeres, y los que van a ser afectados son directamente nuestros hermanos que están en el campo. Segundo, eso también nos ha resultado para hacer diagnósticos para los casos de las necesidades, para poder hacer propuestas técnicas y políticas para los gobiernos locales, regionales y nacionales. Con esto, nosotros como organización vemos salud, educación... La intervención del Gobierno es con las tres "I": intermitente, incapacidad, inadecuado. Con buenas intenciones que se convierten en malas. ... Además, estamos proponiendo la creación de un distrito intercultural. Viendo las tres "I" que tiene el gobierno local que tenemos Por ejemplo, [las 18 comunidades a las que yo represento] estamos fraccionados en cuatro distritos: uno nuevo que se ha creado, los otros se llaman Pangoa, Mazamari y Río Tambo. Ninguno de estos les atiende a las comunidades. No hay atención, servicio público. ¿Qué hacemos? Analizando todo con Kametsa Asaika, la Estrategia 2021, viendo esto, vamos a crear nuestro distrito. Nuestro distrito autónomo, como dicen ustedes, pero abierto. ... Vamos a tener que proponerle al gobierno local que vamos a tener que ser un distrito, porque estamos lejos para llegar. Los programas

sociales como Vaso de Leche, el que lleva comida como Qali Warma, para llevar [cosas] desde la municipalidad que está en la ciudad, son 2 horas para llegar y tienen que tomar bote para atender esto . . . Por lo tanto, dijimos que vamos a tener que proponerle al Gobierno que se cree este distrito. Muchas veces, los del centro poblado han querido crear un distrito. Los andinos vienen a imponernos para que pueda crearse, entonces dijimos: "Un momento, no vas a crear nada". Eso es lo más interesante que tengo con estas autoconsultas, ¿le damos potestad a los colonos o no? Entonces dijimos: "Muy bien, señores, usted será invitado, ya no vas a tomar decisiones sin mi consulta ni mi consentimiento, ¿entiendes? Acá no vas a tener toma de decisiones". Por eso ahora, la empresa del Lote 108 no acude a los colonos, centros poblados. Ellos fácilmente pueden decir: "Sí, dame plata y yo me voy". ¿Te das cuenta? Son migrantes, solamente lo económico necesitan los colonos andinos. Mientras que nosotros, los pueblos Asháninkas nos quedamos en nuestro territorio. Allá hemos vivido, hemos nacido y vamos a morir ahí.

F: Con estas palabras cerramos. Muchísimas gracias a ti, Ruth y a Alfonzo por sus excelentes intervenciones. Muchas gracias por compartir con nosotros.

B: Pasonki Maroni, muchas gracias en Asháninka.



Human Rights and Development in the Americas

Guest Editor: Jochen Kemner

Introducción: Desarrollo y Derechos Humanos en las Américas. Apuntes para abrir un debate interamericano

JOCHEM KEMNER (UNIVERSIDAD DE KASSEL, CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS AVANZADOS)

Cuando el presidente estadounidense John F. Kennedy postuló el programa de la Alianza para el Progreso en 1961, dio inicio al programa de asistencia al desarrollo más ambicioso en el ámbito interamericano durante la época de la Guerra Fría. Y al mismo tiempo, el más controvertido, ya que en la ejecución de dicho proyecto —que fue diseñado acorde a la teoría de la modernización— el interés político de frenar el avance del comunismo en el hemisferio occidental prevaleció sobre la idea de combatir desigualdades y contribuir al avance económico y social de las naciones latinoamericanas. Los decepcionantes resultados de la Alianza para el Progreso parecían confirmar, una vez más, que iniciar desde afuera programas diseñados para sostener el desarrollo económico y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos se habían convertido durante la posguerra fría en dos opciones opuestas, en vez de ser dos caras de la misma moneda.

Esta forma de entender programas de desarrollo en las Américas como instrumento político no empezó con Kennedy. Hay que remontarse 12 años atrás, para encontrar el inicio de lo que se puede llamar la “era del desarrollo” moderna. Fue su predecesor, Harry S. Truman, quien había proclamado, en su discurso de investidura en enero de 1949, el final de la época del imperialismo, caracterizada por la explotación de una parte del mundo por la otra. Lo que le debía reemplazarlo, según Truman, serían los programas internacionales de desarrollo, que tenían como base un trato justo entre los países y la democracia. Su discurso incluía la promesa de que, si los demás estados seguían el ejemplo de los Estados Unidos, con un sistema político liberal-democrático y una economía capitalista, prosperarían de igual modo.

Desarrollo y derechos humanos son conceptos cruciales para entender el mundo post 1945. Obviamente, ambas son ideas con una historia y trayectoria más larga, cuyas raíces epistémicas se pueden rastrear al menos hasta los inicios de la Ilustración (Ishay, Estava). No obstante, es en el orden de la posguerra después de 1945 que, primero “desarrollo” y luego “derechos humanos”, estos conceptos se han convertido en categorías que dan forma a las relaciones internacionales y se convierten en objetivos y aspiraciones universales. Sin embargo, a pesar de su presencia ubicua en muchos debates y escenarios y de gozar —por lo menos, en sus inicios— de connotaciones muy positivas, ambos conceptos están sujetos a críticas de ser constructos occidentales, eurocéntricos, instrumentos de un discurso que el Norte Global utiliza para prolongar su hegemonía en el mundo. En cierto modo, un imperialismo vestido y disfrazado con un traje nuevo, más elegante.

Así, cabe destacar que los conceptos de desarrollo y de derechos humanos no deben ser asumidos como estáticos y predeterminados. Surgieron como ideas que se han forjado, transformado y globalizado en el transcurso de la historia. Dentro de los debates hay discursos potentes, casi podría decirse hegemónicos, pero también sus contestaciones.

No es ni puede ser el propósito de esta introducción dar un resumen exhaustivo sobre los debates en torno al desarrollo y a los derechos humanos y, sobre todo, sus interconexiones. Obviamente, la bibliografía es demasiado amplia. [1] Sin embargo, es preciso resaltar por lo menos brevemente algunas pautas importantes que caracterizaron la relación de estos dos conceptos en las Américas durante buena parte del período de la Guerra Fría.

Desencuentros y confluencias entre programas de desarrollo y políticas de derechos humanos en las Américas

Hacia mediados del siglo XX, el proceso de descolonización de los últimos dominios coloniales en África, Asia y el Caribe, situado en el contexto de la confrontación de la Guerra Fría, obligaron a los países occidentales a replantearse y redefinir sus relaciones con las regiones poscoloniales y de colonialismo tardío del mundo. En este marco, durante la década de 1950, la “modernización” se convirtió en el concepto de moda. El objetivo era transformar las sociedades “atrasadas” y sus formas de vida tradicionales de una forma rápida y radical, para así insertarlas e integrarlas en la economía capitalista mundial.

Dentro de este marco, América Latina no fue precisamente una prioridad para las instituciones de desarrollo en fase temprana de la Guerra Fría. Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial concentraron sus esfuerzos en los países más desamparados de Asia o África. Corea del Sur, por ejemplo, tenía un producto nacional bruto a la altura de los países más pobres de África y bastante menor que la mayoría de los países latinoamericanos.

Después de que se consolidara el sistema interamericano con la creación de la OEA, los Estados Unidos no tenían ninguna necesidad de dudar de la estabilidad política de la región. América Latina era considerada como una región de aliados fieles o estables de los Estados Unidos. En aquellos países donde hubo intentonas para implementar una transformación más radical, como Guatemala durante el gobierno de Jacobo Árbenz, estas fueron reprimidas por la política exterior de los EE.UU. con relativamente poco esfuerzo intervencionista. Por lo tanto, solamente una pequeña parte de la asistencia económica estadounidense estaba dirigida hacia los países del propio hemisferio. En el período entre 1953 y 1958, América Latina recibió solamente el siete por ciento de sus asistencias y préstamos bilaterales (Taffet 14).

Sin embargo, las manifestaciones masivas antiamericanistas que acompañaron la “gira de buena voluntad” del vicepresidente Richard

Nixon en 1958 y, poco tiempo después, el giro revolucionario en Cuba hacia el bando soviético cambiaron sustancialmente la percepción sobre la estabilidad de América Latina —por lo menos, desde la perspectiva de los intereses políticos de los Estados Unidos. El subcontinente, que se componía de gobiernos que fueron aliados fieles de los EE.UU. durante la primera década de la Guerra Fría, se había convertido, en palabras del presidente Kennedy, en “la región más peligrosa del mundo.” El rechazo a la política de EE.UU. hacia la región estaba en auge (Raven, McPherson).

La Alianza para el Progreso, postulada en 1961 por el presidente John F. Kennedy, puede ser considerada como un punto de partida para un nuevo giro en las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. La alianza debía dar comienzo a una nueva era en las relaciones interamericanas. Estaba diseñada como una respuesta a estos cambios, y representaba el intento de promover el crecimiento económico, iniciar de manera paulatina transformaciones sociales y, en consecuencia, disminuir y eliminar el malestar político con los gobiernos de la región (Taffet, Edwards). “Ganar los corazones y las mentes” de las poblaciones latinoamericanas fue el lema de este proyecto.

La ejecución del programa, sin embargo, rápidamente generó dudas, principalmente por su bagaje ideológico. Varios autores han enfatizado cómo el programa estaba impregnado por la teoría de la modernización que surgió a finales de la década de 1950 (Latham, Ish-Shalom). Según este modelo de desarrollo económico, diseñado por Walt Rostow (1960), la inversión externa debería proporcionar el impulso necesario que iba a sostener el despegue de los países subdesarrollados.

Estas ideas de desarrollo económico impulsado desde el exterior no cayeron en un vacío teórico en América Latina. Antes de que la teoría de la modernización empezara a dominar los debates sobre las políticas de desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con Raúl Prebisch como principal baluarte, basaba sus análisis del desarrollo económico de la región en el modelo centro-periferia, y argumentaba en

contra de la teoría del comercio completamente liberalizado, ya que perjudicaba a largo plazo a los países que dependían de la exportación de materias primas. La CEPAL abogaba en sus informes por una política de industrialización controlada por los Estados, hecho posible a través de medidas comerciales y arancelarias proteccionistas, lo que se conocía como la propuesta “desarrollista”. Desde mediados de la década de 1960, estas ideas se reelaboraron y adquirieron importancia global en las Ciencias Sociales con la formulación de la teoría de la dependencia (Packenham).

Más allá de estos debates, la década de 1960 fue testigo del enfrentamiento entre la propuesta estadounidense para el desarrollo de América Latina y el modelo cubano, que se caracterizaba por una transformación política, social y económica radical e integral (Gleijeses, Brands). El desencuentro más sonado se dio durante la Conferencia de Punta del Este en 1961, en la cual Ernesto Guevara, en su calidad de representante del gobierno cubano, cuestionó el programa de la Alianza para el Progreso y abogó por otra vía de desarrollo, basada en el internacionalismo solidario (Guevara).

Sin embargo, al finalizar la década, los dos modelos antagónicos de transformación e impulso del desarrollo daban claras señales de haber fracasado. Este vacío ideológico que dejaban los modelos de desarrollo de los EE. UU. y Cuba abrió espacios para que algunos estados, que hasta entonces jugaban un papel secundario en el sistema interamericano, insertaran nuevas iniciativas. En este sentido, es llamativo el posicionamiento canadiense bajo el gobierno de Pierre Trudeau. Bajo su mando, Canadá realmente apareció por primera vez como un actor independiente, con una agenda propia, en las relaciones interamericanas. Como Rochlin o Stevenson destacan, la política de una “Tercera Opción” que Trudeau propuso con respecto a las relaciones con los países de América Latina significó también la emancipación de la visión estadounidense sobre la región. El propósito de la iniciativa era en buena parte empresarial, tratando de expandir el comercio entre Canadá y los países al sur de los EE. UU., y resultó en la creación de la “Asociación Canadiense para América Latina” (Bradford, Barraclough). No

obstante, incluía también un interés geopolítico, así como una crítica a las tendencias de someter los estándares de las relaciones internacionales a puntos de vistas ideológicas. Canadá trató de erigirse como un promotor de la democracia y de los derechos humanos en el mundo, un “campeón humanitario”, sea cual fuera el vínculo de un país en el mundo bipolar de la Guerra Fría (Brysk).

El enfoque canadiense en las relaciones internacionales y de asistencia incluía por primera vez un vínculo directo entre las políticas de desarrollo, por un lado, y el fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos, por el otro. Se insertaba en un contexto global de revaloración de los Derechos Humanos a principios de los años 1970 (Donnelly, Eckel). En cierto modo, esta línea también fue adoptada por la administración de Jimmy Carter en Estados Unidos a partir de 1977, así como la promesa de una renovación moral de los EE.UU. en su política exterior. Sin embargo, ni la nueva política canadiense, ni el giro en la política de los Estados Unidos dieron inicio a un nuevo empuje hacia políticas de cooperación al desarrollo. De hecho, la década de 1980 se conoce comúnmente como “década perdida para el desarrollo”, por lo menos en cuanto a la situación en América Latina (Esteva), ya que en otras regiones coincidía con el ascenso de países como Singapur, Corea del Sur o la India como economías industriales (Büschel).

Aunque el balance de la política de Carter en materia de protección de los derechos humanos no es impresionante, su propósito tuvo por lo menos como consecuencia que, a partir de los años 1980, la cuestión sobre el impacto de las políticas exteriores —y, en especial, de los programas de cooperación al desarrollo— sobre los derechos humanos empezara aemerger como tema de interés público y académico. Estas preguntas surgieron también debido al giro en la política exterior estadounidense bajo el mandato de Reagan. Varios estudios trataron de determinar si este cambio se reflejaba en las políticas de asistencia económica y militar. Además, analizaron el papel que las prácticas de los derechos humanos asumieron para la asistencia al desarrollo. Aunque los resultados estuvieron lejos de generar un consenso,

se puede decir que, a partir de entonces, la asistencia al desarrollo y el respeto por los derechos humanos ya no volvieron a ser entendidos como dos facetas independientes de las relaciones internacionales. [2]

Estos apuntes para una investigación más amplia sobre la relación entre políticas de desarrollo y derechos humanos en el contexto interamericano durante la Guerra Fría, me llevan a mencionar algunas de sus preguntas claves, las mismas que también han marcado la compilación de contribuciones a este dossier:

Más allá de estudiar la relación entre los dos conceptos, cabe preguntarse: ¿de qué manera los programas o proyectos de desarrollo, diseñados y financiados tanto por instituciones supranacionales como por agencias nacionales de asistencia, han tomado en cuenta cuestiones relacionadas con el respeto por los derechos humanos en los países receptores como un factor determinante a la hora de distribuir recursos? En segundo plano, ¿qué tipo de controversias surgieron a partir de las diferentes, a veces antagónicas, perspectivas sobre ambos conceptos; cómo fueron afrontadas y qué consecuencias tuvieron? Lo que se persigue aquí es determinar, principalmente, las reacciones y adaptaciones regionales a los avances que buscaron imponer entendimientos universalistas. Finalmente, mientras que la mayoría de los estudios sobre políticas de desarrollo se enfoca más en la perspectiva de los donantes, es importante analizar también cómo evolucionó el pensamiento sobre el desarrollo y el significado de los derechos humanos desde el Sur. En dichos debates participaron políticos, expertos, intelectuales, académicos o simplemente miembros de la sociedad civil y de movimientos sociales.

En este dossier

En este número especial de la revista *FIAR* se han reunido contribuciones que investigan las relaciones, (des)entrelazamientos e interdependencias entre políticas o discursos de desarrollo y derechos humanos en las Américas, bajo las preguntas guías formuladas en el párrafo anterior. Abrimos el debate con un estudio de Heather Deway y Richard Weiner,

quienes revisan la controversia que se generó a mediados del siglo XX en torno a la publicación de la obra “*Mexico: The Struggle for Peace and Bread*,” de Frank Tannenbaum. En este libro, el historiador estadounidense analiza la actual situación social y económica mexicana y critica el modelo económico por la sustitución de importaciones que se habían implementado no solamente en México sino en la mayoría de los países del hemisferio en las dos décadas anteriores. Para Tannenbaum, como más tarde también para un crítico del desarrollismo como Rudolfo Stavenhagen, en un país como México, la industrialización lleva a aumentar las desigualdades, y por ende los problemas sociales y humanitarios. Para evitar estos males, Tannenbaum aboga por una política económica del país enfocada en la agricultura e industrias locales. Deway y Weiner no se limitan a reseñar esta importante obra, sino que además analizan las razones de su recepción mayoritariamente negativa en México. En las críticas hacia los argumentos de Tannenbaum por parte de los reseñadores del libro, no solamente se refleja el rechazo a una opinión desde el exterior tildada como sesgada y no lo suficientemente calificada, sino también la reivindicación de que México debe seguir una trayectoria sui generis, que pretendía ser capaz, basado en los legados de la Revolución Mexicana de inicios del siglo XX, de conciliar los objetivos de una necesaria modernización económica del país con la justicia social.

Esta defensa de la idea de que existe una comprensión específicamente latinoamericana de conceptos como, por un lado, progreso y desarrollo y, de otro lado, justicia y derechos (humanos), se refleja también en la forma en que diplomáticos y expertos de organizaciones internacionales de la región se posicionaron en los debates de la época de posguerra respecto a dichos conceptos globales. En su contribución “*Development before Democracy: Inter-American Relations in the long 1950s*,” Stella Krepp resalta cómo los políticos latinoamericanos que ya habían jugado un papel destacado en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, abogaron por un entendimiento del desarrollo como “progreso social”. Los derechos políticos y

civiles no tendrían impacto de no atenderse las necesidades sociales básicas de las poblaciones. En un contexto marcado por la teoría de la modernización y el programa de la Alianza para el Progreso, Krepp analiza la relación ambigua y a veces conflictiva entre los discursos de desarrollo y de los derechos humanos dentro del incipiente sistema interamericano de los estados y sus instituciones.

Una de las instituciones supranacionales más activas que desempeñaron un papel importante en las discusiones sobre el desarrollo económico y laboral en América Latina fue la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con sede en Ginebra. La OIT adoptó en 1957 la Convención 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, que se convirtió en la primera legislación internacional de protección a los grupos indígenas en el mundo. Ya tres años antes, en 1954, la OIT había instaurado con el “Andean Indian Program” (AIP) un proyecto de desarrollo rural que estaba específicamente destinado a acercar a las poblaciones indígenas de la región andina a los índices sociales y económicos de las poblaciones mestizas y blancas. En “Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization in the field of indigenous peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954-1968),” Martin Breuer analiza desde una perspectiva histórica institucional la relación entre el discurso de derechos y los proyectos prácticos iniciados por la OIT. Sus observaciones muestran que el programa andino ignoraba en gran parte el discurso incipiente de los derechos indígenas. De este modo, estaríamos ante otro ejemplo en que los proyectos de desarrollo se quedan atrás en realción a las discusiones de los derechos humanos.

Los discursos sobre el desarrollo en América Latina en la década de 1960 no solamente se enfocaron en medidas para generar crecimiento económico como prerrequisito para combatir la pobreza y las necesidades sociales. Otras medidas también formaron parte de la susodicha “ingeniería social.” Por ejemplo, el masivo aumento demográfico en varios países de la región fue identificado como un obstáculo para alcanzar las metas de las políticas de desarrollo. No solamente disminuía el crecimiento per-

cápita, sino que la población que aumentaba estaba compuesta específicamente por familias pobres. En los discursos y los programas alrededor de temas como planificación familiar y derechos reproductivos se mezclaron y chocaron perspectivas sobre el desarrollo y los derechos humanos, como demuestra Annika Hartmann en su capítulo “Shaping Reproductive Freedom – Family Planning and Human Rights in Cold War Guatemala, 1960s-1970s”, tomando el caso del país centroamericano como punto de partida. Cuando tales programas, que tenían la reducción de las tasas de crecimiento demográfico como meta, eran insertados desde el exterior, ya sea por organizaciones supranacionales como la Organización Mundial de la Salud o por agencias nacionales de cooperación, como es el caso de USAID, se sospechaba de la agenda oculta de tales actores, posiblemente motivada por intereses políticos y hasta intenciones racistas en el control de natalidad. Los actores que Hartmann analiza reconocieron como un hito a normas internacionales tales como la aprobación de la opción reproductiva como derecho humano en la conferencia mundial en Teherán de 1968. No obstante, los debates y alegatos de una supuesta sobre población en su forma recriminatoria convirtieron la libertad individual de decidir sobre la natalidad en una posibilidad de intervención estatal para gestionar la evolución demográfica, superponiéndose de esta manera al discurso de los derechos civiles.

El artículo final de este dossier corresponde a Janeth Hernández Flores, titulado “El papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante el encuentro histórico de los derechos humanos y el desarrollo: el enfoque basado en derechos humanos (EBDH)”. Este nos lleva a las discusiones internacionales más recientes sobre la relación entre los discursos de desarrollo y derechos humanos. En este sentido, las Naciones Unidas tratan de impulsar una agenda en la cual el desarrollo sostenible y los derechos humanos son considerados interdependientes y mutuamente beneficiosos. Explicando cómo surgió y se implementó ese enfoque, Hernández Flores hace hincapié especialmente en las actividades del Consejo Interamericano de Derechos Humanos en esta materia, y en las implicaciones que sus

decisiones tienen para una región como América Latina, que todavía en el siglo XXI se caracteriza por altos grados de desigualdad, violencia y violaciones de los derechos humanos.

Pese a que estos nuevos marcos conceptuales intentan combinar y unir los propósitos del desarrollo y de los derechos humanos, pese a que el derecho al desarrollo ha sido insertado en varias declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos, y pese a que probablemente todos los países del Norte con agencias de desarrollo cuenten con directrices que constaten que la locación de recursos esta basada en el respeto de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de las poblaciones afectadas; estamos todavía lejos de poder decir que existe una compenetración mutua entre desarrollo y derechos humanos. Hasta qué punto las violaciones de derechos humanos son motivos para reducir o suspender, por ejemplo, la cooperación internacional al desarrollo, sigue siendo un tema controvertido y un campo minado que acaba más de una vez en acusaciones mutuas entre donantes y beneficiarios (Mephan). Lo que sí es innegable, es que la equiparación entre desarrollo y crecimiento económico que dominó gran parte de las discusiones y los programas de la época postguerra ha sido superada, dando espacio a ideas que definen el desarrollo como un proceso de expansión de libertades y ampliación de las opciones de los seres humanos (Sen). De esta manera, el desarrollo pierde su connotación teleológica y unilateral, orientada hacia la persecución de modelos occidentales de vida, y abre el espacio a visiones plurales sobre lo que puede significar desarrollo en diferentes contextos.

Concluyendo con estas reflexiones, las y los autores de este dossier de *FIAR* esperamos contribuir a enriquecer el estudio de las relaciones multifacéticas, ambivalentes, a menudo contradictorias, entre los conceptos de desarrollo y derechos humanos en el contexto interamericano del siglo XX e inicios del siglo XXI. No solamente se trata de descubrir los entrelazamientos entre estos dos conceptos, sino también de mostrar que estos vínculos son parte de una historia transnacional compartida (Conrad/Randeria).

Notas

[1] Una buena introducción al pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo en la segunda mitad del siglo XX se encuentra en el tomo compilado por Gutiérrez Álvarez (2011).

[2] Uno de los primeros estudios que trataron de medir las consecuencias de las asistencias internacionales estadounidenses salió de la pluma de Lars Schoultz (1981). Siguieron varios estudios e informes más, que se centraron sobre todo en evaluar los cambios de política entre los gobiernos de Carter y Reagan. Mención merecen los trabajos de Cingranelli y Pasquerello (1985); McCormick y Neil Mitchell 1987, Hofrenning (1990) y Poe (1992).

Bibliografía

- Barracough, Solon L., ed. *Agrarian structure in Latin America. A resume of the CIDA land tenure studies of Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Peru*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973. Print.
- Bradford, Colin I. and Caroline Pestieau. *Canada and Latin America: The potential for partnership; a study in two parts*. Toronto: Canadian Association for Latin America, 1971. Print.
- Brands, Hal. *Latin America's Cold War*. Cambridge: Cambridge UP, 2010. Print.
- Brysk, Alison. *Global Good Samaritans? Human Rights as Foreign Policy*. Oxford: Oxford UP, 2009. Print.
- Büschel, Hubertus. „Geschichte der Entwicklungspolitik, Version: 1.0.“ *Docupedia-Zeitgeschichte*. 11 Feb. 2010. Web. 8 May 2018.
- Cingranelli, David L. and Thomas E. Pasquarello. “Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries.” *American Journal of Political Science*. 29.3 (1985): 539-63. Print.
- Conrad, Sebastian, and Shalina Randeria. „Geteilte Geschichte – Europa in einer postkolonialen Welt.“ *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*. Ed. Sebastian Conrad and Shalina Randeria. Frankfurt am Main: Campus, 2002. 9-49. Print.
- Donnelly, Jack. *International Human Rights*. Boulder: Westview Press, 2007. Print.
- Eckel, Jan. *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*. Göttingen: V&R, 2014. Print.
- Edwards, Sebastian. “Forty Years of Latin America’s Economic Development. From the Alliance for Progress to the Washington Consensus.” *National Bureau of Economic Research - Working Paper Series*. July 2009. Web. 8 May 2018.
- Estava, Gustavo. “Desarrollo.” *El pensamiento sobre el desarrollo en América Latina. Textos del siglo XX*

- y XXI. Ed. Coralía Gutiérrez Álvarez. Puebla: BUP. 2011. 29-57. Print.
- Gleijeses, Piero. *Misiones en Conflicto. La Habana, Washington y África. 1959-1976.* La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 2002. Print.
- Guevara, Ernesto. *Punta del Este. Proyecto alternativo al desarrollo de desarrollo para América Latina.* Melbourne: Ocean Press, 2003. Print.
- Gutiérrez Álvarez, Coralía, comp. *El pensamiento sobre el desarrollo en América Latina. Textos del siglo XX y XXI.* Puebla: BUP, 2011. Print.
- Hofrenning, Daniel J.B. "Human Rights and Foreign Aid: A Comparison of the Reagan and Carter Administration." *American Politics Research.* 18 (1990): 511-519. Print.
- Ishay, Micheline R. *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era.* Berkeley: Berkeley UP, 2004. Print.
- Ish-Shalom, Peter. "Theory gets real, and the case for a normative ethic: Rostow, modernization theory, and the alliance for progress." *International Studies Quarterly.* 50.2 (2006): 287-311. Print.
- Latham, Michael. *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era.* Chapel Hill: U of North Carolina P, 2000. Print.
- Mc Pherson, Alan. *Yankee No! Anti-Americanism in U.S. Latin-American Relations.* Cambridge: Cambridge UP, 2003. Print.
- McCormick, James M. and Neil Mitchell. "Is U.S. Aid Really Linked to Human Rights in Latin America?" *American Journal of Political Science.* 32.1 (1988): 231-239. Print.
- Mephan, David: "Forget the naysayers, development policy should be rooted in human rights." *The Guardian.* 2 May 2014. Web. 8 May 2018.
- Packenham, Robert A. *The Dependency Movement: Scholarship and Politics in Development Studies.* Cambridge: Harvard UP, 1992. Print.
- Poe, Steven C. "Human Rights and Economic Aid Allocation under Ronald Reagan and Jimmy Carter." *American Journal of Political Science.* 36.1 (1992): 147-67. Print.
- Rabe, Stephan G. *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America.* Chapel Hill: U of North Carolina P, 1999. Print.
- Rochlin, James. *Discovering the Americas. The Evolution of Canadian Foreign Policy towards Latin America.* Vancouver: U of British Columbia P, 1994. Print.
- Rostow, Walt Whitman: *The stages of economic growth. A non-communist manifesto.* Cambridge: Cambridge UP, 1960. Print.
- Schoultz, Lars. "U. S. Foreign Policy and Human Rights Violations in Latin America: A Comparative Analysis of Foreign Aid Distributions." *Comparative Politics.* 13. 2 (1981): 149-170. Print.
- Sen, Amartya. *Development as freedom.* New York: Oxford UP, 1999. Print.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Siete tesis equivocadas sobre América Latina.* Barcelona: Editorial Herder, 1973. Print.
- Stevenson, Brian J.R. *Canada, Latin America, and the New Internationalism. A Foreign Policy Analysis, 1968-1990.* Montreal: McGill-Queen's UP, 2000. Print.
- Taffet, Jeffrey F. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America.* New York: Routledge, 2007. Print.

Biografía del Autor

Jochen Kemner tiene un doctorado en Historia por la universidad de Bielefeld, Alemania. Actualmente es Gerente del Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS) en Guadalajara, México. Pertenece a la universidad de Kassel y ha sido Profesor Visitante de la Universidad de Guadalajara (México) y en la Universidad de La Habana (Cuba). Sus campos de trabajo son esclavitud, movimientos indígenas y las relaciones internacionales en las Américas durante la Guerra Fría.

Clashing Views on Modernization and Socio-economic Rights: Mexican Reception of Frank Tannenbaum's *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*

HEATHER DEWEY (INDIANA UNIVERSITY-PURDUE UNIVERSITY FORT WAYNE)

RICHARD WEINER (INDIANA UNIVERSITY-PURDUE UNIVERSITY FORT WAYNE)

Abstract

The Alliance for Progress was not the only Cold War era ideological vision emanating from North America to critique existing conditions in Latin America and promote alternative models of economic and social development. Nor was the Alliance for Progress the only development discourse that met resistance south of the border. Focusing on Frank Tannenbaum's *Mexico: The Struggle for Peace and Bread* (1950) and Mexican commentary on it, this essay examines an earlier North American critique of Latin American social and economic development, informed by a distinct perspective and set of concerns, as well as Latin American reception of North American "wisdom." A famous author and friend of Mexican President Cárdenas, Tannenbaum was arguably the most prominent foreign supporter and ideologue of the Mexican Revolution, particularly its agrarian component. *Peace and Bread* was Tannenbaum's critique of the new developmental vision that emerged in Mexico (and much of Latin America) in the 1940s: industrialism. Tannenbaum argued that insufficient industrial resources and inequalities generated by the industrial model—deteriorating conditions for industrial workers and the rural majority—meant that industrialism was doomed to failure and should be abandoned. He advocated a radically different "philosophy of small things," in which Mexico would return to its agrarian focus and develop small-scale crafts industries. Tannenbaum's book was very poorly received in Mexico and he turned from hero to villain. Along with refutations in Mexican dailies, an entire issue of the prestigious *Problemas Agrícolas e Industriales de México* attacked his book. The Tannenbaum Controversy provides a window into a foreign socio-economic critique of Mexican modernization and a Mexican counterargument, grounded in the nation's revolutionary legacy of social justice, that championed the simultaneous advance of economic modernization and socio-economic rights. By comparing *Peace and Bread* and Tannenbaum's subsequent writings at the onset of the Cuban Revolution, the final section of this essay considers the relevance of the debate over *Peace and Bread* to later discussions of rights and development in the age of the Alliance for Progress.

Keywords: Socio-economic Rights, Mexico, Frank Tannenbaum, Modernization

1. Introduction

In the midst of the age of the so-called "Mexican Miracle" (1940s-1960s) of high growth rates, industrialization, and economic modernization, the post-World War II era was a time of grandeur and national pride in Mexico. American public intellectual Frank Tannenbaum, the long-time friend of Mexico and arguably the most important foreign defender and interpreter of the 1910 Mexican Revolution and subsequent agrarian reforms, however, wasn't celebrating.

His discontent became clear in his 1950 book, *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*, which articulated a scathing social critique of Mexican industrialism and economic modernization. Mexican intellectuals and the popular press weren't having any of it (on the response in daily newspapers see the "Frank Tannenbaum" archive at Biblioteca Lerdo de Tejada in Mexico City). They refuted his book and villainized him, and he became persona non grata in Mexico (Krauze, "Frank Tannenbaum" 29). Despite the polemic over his 1950 book, most scholarship

on Tannenbaum's Mexico connection focuses on his writings about the Mexican Revolution published in the late 1920s (*The Mexican Agrarian Revolution*) and early 1930s (*Peace by Revolution*), including his relationship with Mexican elites in the 1930s (mostly notably, President Lázaro Cárdenas). Furthermore, Tannenbaum continues to be influential in scholarly debates today about the nature of the Mexican Revolution (Knight and Vinós, "Frank Tannenbaum y la Revolución Mexicana" 45). The controversy over Tannenbaum's 1950 book, *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*, has received less scholarly attention. Nonetheless, this article maintains that the controversy was an important early episode in the intellectual history of the tensions between economic modernization and socio-economic rights, particularly in less advanced nations (e.g., Latin America).

The debate over *Peace and Bread*, termed the "Tannenbaum Controversy" in this article, is briefly discussed in some works on either Tannenbaum or the Mexican Miracle era (Knight 33-4, 47; Krauze, "Frank Tannenbaum" 26-7; Niblo 361). And there are two articles dedicated to the Tannenbaum Controversy, one by Enrique Montalvo, the other by Enrique Rajchenberg. The focus of both of these articles is the debate over the industrial versus the agrarian model that Tannenbaum's book inspired. However, coverage of the debate is very brief in both writings, perhaps, in part, because both articles are interested in lessons the Tannenbaum Controversy has for contemporary Mexico. Both works, published at the end of the 20th century, argue that Tannenbaum's critique of industrialism, despite the strong attacks it faced when published, has relevance to the problems Mexico faces as it enters a new century. Krauze has a somewhat similar approach folded into his broader coverage of Tannenbaum in Mexico, since he, too, weighs in on the debate over *Peace and Bread* and supports Tannenbaum (Krauze, "Frank Tannenbaum" 23).

One thing that differentiates this article from these earlier publications by Enrique Montalvo and Enrique Rajchenberg is the depth of coverage, for this essay provides a much more extensive examination of the Tannenbaum Controversy. More importantly, this essay's

perspective is distinct. While it examines the agriculture versus industry debate, the focus, in keeping with the theme of this special issue of *fiar*, is on the topic of human rights and development. The Tannenbaum Controversy provides an ideal window into the relationship between rights and development because Tannenbaum's critique of Mexican industrialism focused on rights. Furthermore, he shaped the terms of the debate, so his Mexican detractors highlighted rights too. This essay's characterization of human rights is shaped by the concept of rights that informed the Tannenbaum Controversy, as the essay is primarily interested in shedding light on the perspectives of participants in the dispute. Academics sometimes make distinctions between types of rights by dividing them up into different categories: economic, social, cultural, civil, and political (Gunduz 6). Tannenbaum and his detractors focused much more on economic and social rights than civil and political rights. Consequently, this article stresses the social and economic realms, and labels them "socio-economic" rights owing to the interconnections between them.

An instructive context in which to place this article is the broader discourse about economic development and human rights (specifically in the socio-economic realm), and the tensions between the two. In developmental economics discourse, this division is sometimes termed "growth" versus "development," with the former referring primarily to levels of production (e.g., GDP or GNP), and the latter referring broadly to socio-economic development (and sometimes an even more comprehensive or holistic notion of what constitutes "development" that goes beyond socio-economic indicators). In developmental economics, a discourse of economic "growth" dominated from the WWII era until the mid-1960s, and from the mid-1960s onward (especially from the mid-1960s to mid-1970s) developmental economics placed greater emphasis on "development" (Arndt ch. 3 & 4; Gundoz 8). Additionally, there was an ongoing discussion about the interrelationship between "growth" and "development," including analysis of the tensions and contradictions between the two (Gundoz).

The Tannenbaum Controversy also explored the tensions between what developmental economists termed “growth” and “development” (what this essay terms economic modernization—especially industrialization—and socio-economic rights). Significantly, the Tannenbaum Controversy pre-dated the mid-1960s heyday of the debate in developmental economics literature by over a decade (the debate, of course, had antecedents; see Arndt 89-90). There’s yet another way that the Tannenbaum Controversy was a forerunner. In the aftermath of the Cuban Revolution the United States became even more involved in promoting Latin American development than it had been previously, as illustrated by the Alliance for Progress. Hence, in the 1960s American designs on Latin America became paramount. The Tannenbaum Controversy also highlighted foreign involvement, for the Mexican backlash can be interpreted as a reaction to American meddling in Mexico’s affairs. Perhaps the Mexican reaction was especially strong owing to Tannenbaum’s great stature in Mexico and Latin America. He was an influential and distinct inter-American figure, a radical intellectual who had close ties with prominent Mexican and Latin American politicians and intellectuals from the 1920s through the 1960s. Not only did he travel south of the American border and dialogue with Latin American intellectuals in their own countries, but he also used his position as an academic to invite them to speak at seminars at Colombia University in New York City (Servín 52). The Tannenbaum Controversy provides insights into both Mexican attitudes about the advice of a distinguished foreign “expert” and Mexican ideas about the impact of foreign economic and political interests on Mexico’s economic and social development.

Thus, the Tannenbaum Controversy was not only an antecedent to the 1960s debate in developmental economics about growth versus development but also foreshadowed Latin American reactions to increased American involvement in the region in the aftermath of the Cuban Revolution. Consequently, the Tannenbaum Controversy is important in that it was an early episode in the discourse about the tensions between economic modernization

and socio-economic rights in Latin America, as well as a precursor to the debate over the impact of foreign ideas and interests on the region. To be clear, a case isn’t being made for the Tannenbaum Controversy shaping western development discourse, for the contours of the Tannenbaum Controversy were, in many ways, distinct. And some of the significance of the Mexican case lies precisely in its distinctiveness. In the case of Mexico, in the discourse of both Tannenbaum and his detractors, the Mexican Revolution had a large impact on the discourse about economic modernization and socio-economic rights. Tannenbaum’s critique of the “Mexican Miracle,” rooted in his embrace of Mexico’s agrarian 1910 revolution and his nostalgia for traditional societies (including a stereotypical view of Indians and their traditions), rejected industrialization. Similarly, Tannenbaum’s Mexican detractors maintained that the Mexican Revolution was the blueprint for their development model that championed economic modernization and social rights. Despite these distinctions, Mexican detractors’ response wrestled with some of the same issues addressed in western development discourse, namely, the tensions between economic modernization and socio-economic rights (what developmental economists termed growth and development). Furthermore, Tannenbaum’s Mexican detractors’ promotion of modernization in the form of industrialization, at least in part, was shaped by broader Latin American ideas about the importance of industrialization in the “periphery.”

This examination of the Tannenbaum Controversy is mostly divided into two parts. The first examines Tannenbaum’s *Peace and Bread*, and the second surveys Mexican receptions of his work. In keeping with the essay’s contention that the Mexican Controversy was an antecedent to later writings on development and rights, this piece ends with a final section that compares *Peace and Bread* to Tannenbaum’s subsequent writings during the Cuban Revolution and the Alliance for Progress, and argues that on the topics of rights, development, and inter-Americanism there was a large degree of continuity between his earlier and later works.

2. Frank Tannenbaum's Mexico: *The Struggle for Peace and Bread*

Peace and Bread was published by Frank Tannenbaum in 1950 and examined the future of the Mexican economy following the upheaval of the 1910 Revolution and the subsequent tumultuous democracy. In 1950, his view of the nation could be summarized by one sentence from *Peace and Bread*, the emphasis of which was Tannenbaum's: “*It really needs a philosophy of little things*” (243). Tannenbaum recommended that Mexico not focus on rapid industrialization like Western Europe and the United States, and instead advocated an agricultural economy that was inspired by his vision of the spirit of the 1910 Revolution. The redistribution of land was of utmost importance, as was a restructuring of the economic conditions for the rural population, which he maintained represented ninety percent of Mexico’s population. Among his recommendations, however, could be seen human and labor rights as well as inter-American cooperation, the development of which could be traced back to his involvement with the Industrial Workers of the World (IWW) and through his previously published literature. Finally, he emphasized the importance of an inter-American system to the benefit of both Mexico and the United States.

Inter-American cooperation was an important segment of *Peace and Bread*. The final section of the book, “The Anvil of American Foreign Policy,” included aspirations that Mexico and the United States would create a mutually beneficial economic system as well as continue to have peaceful diplomatic relations in the twentieth century. The chapter is established as a synopsis of Mexican-United States foreign relations from the end of the Porfiriato (1910) to World War II. Its setup is significant because it gave Tannenbaum free reign to expand upon his ideal relationship between the two states, in which he emphasized the Good Neighbor Policy and peaceful coexistence to facilitate Mexican self-determination. His ideal Mexico was one in which the presence of the United States was limited and did not involve the grandiose financial investments that he believed had crippled Mexican domestic production in

previous decades (Tannenbaum, *Peace and Bread* 242). This mode of thought was in line with his previous human rights beliefs, which emphasized creating an economy in which the Mexican population was not dependent on foreign investors and had greater access to the fruits of their labors. Inter-American cooperation was also based on his heritage and life, since he grew up experiencing the problems of the laboring class and was closely associated with prominent Mexican officials.

Tannenbaum was born in Austrian Galicia in 1893 and immigrated to the United States in 1904. In 1906, he left his family and moved to New York, where he worked as a busboy and elevator operator (Hale 216). At this time, he became involved in the IWW and had frequent associations with *Mother Earth*, an anarchist journal. Eventually he became one of the leaders of the IWW during an economic crisis from 1913-1915 (Hale 217-8). He was arrested for leading groups of workers to churches and demanding shelter and food, even disrupting services. While in jail, he wrote about how the prison system should be reformed to improve the treatment of prisoners. In his work as a young man, evidence of his interest in labor can be seen, as can his early concept of human rights that emphasized decent living standards. His interest in the plight of workers would continue to grow and were later seen in his research in Mexico, where he was a friend and advisor to President Lázaro Cárdenas.

Many of his forays into Mexican politics, as well as his support of the original agrarian Mexican Revolution, could be seen as politically motivated. Tannenbaum was not just an academic but was also responsible as a definer of Mexico for the United States. He was extremely influential in conversations between Mexico and the United States, as his scholarly forays allowed him access to the politics and living situations of both worlds. His writings further made him significant, including earlier works like *Peace by Revolution: Mexico After 1910* and *Whither Latin America?: An Introduction to Its Economic and Social Problems*. Both were published in the 1930s and were some of the first works to give a comprehensive yet concise overview of Mexican and Latin American geography, politics, and

culture. His agenda for labor rights and inter-American cooperation could be seen even at this early stage, for both books described numerous issues with the economy and the ways in which industrialization was failing to benefit the working class.

By the time of the publication of *Peace and Bread*, Tannenbaum's concept of human rights in the labor sector had developed beyond his initial forays with the prison system and his association with the IWW. He believed the economy of Mexico should be one of "little things," without the large-scale industrialization that had characterized Western Europe and the United States (243). Among the reasons he listed were: The inability of Mexico's ecosystem to maintain production; the inability of the people in the country to purchase new manufactured goods; a lack of need for manufactured goods among the large rural population; minimum benefits for the population (only those in urban centers would prosper); and an inability to maintain the funding that Mexico would need to shift to an industrial structure (243). According to his analysis, industrialization would only benefit the small upper and middle classes, not the industrial workers themselves. While the middle class was able to purchase consumer goods and raise their standard of living, it was "at the expense of those who could least afford it – the industrial and agricultural laboring population" (221).

Peace and Bread emphasized the Mexican Revolution of 1910, which Tannenbaum believed to have been caused primarily because of an unequal distribution of land. Throughout *Peace and Bread*, his emphasis is on the idea that the revolutionaries will not promote industrialization, and that Mexico's problems will not be solved unless the issue of land was settled. This meant redistribution to the large group of rural poor, not industrialization. The emphasis on "little things" was not an escape from the state, as might be inferred by his anarchist background (Tannenbaum, *Peace and Bread* 242). Instead, it was supposed to prevent Mexican citizens from suffering the drawbacks of attempted industrialization. While he knew most Mexican intellectuals and politicians would be opposed to his critique, he believed they were following

an industrial developmental model that was detrimental to laborers, and his book urged Mexicans to change it along his lines. This would mean not investing in the technological industries of Europe and the United States, such as railroads and the manufacture of consumer goods. Instead, the emphasis was on the land and local production of traditional goods and crafts. Tannenbaum's prescriptions for Indians were informed by stereotypes related to nativism.

The nation of "little things" was more in line with his interpretation of the Revolution (Tannenbaum, *Peace and Bread* 242). Although many of these ideas could be viewed as imperialism, and indeed many Mexican critics and reviewers decried his book for that reason, it can also be seen as a continuation of his interests in labor rights. To him, Mexico in the 1950s was "a nation divided between those who live in a modern world and those who live in a primitive world" (173). Mexico's industrializing economy was only benefitting a small urban middle class, not the many thousands of agricultural workers or laborers in rural regions and mines. The current agricultural and attempted industrial systems could not provide workers with a minimum standard of living that would allow the people to support themselves and their families in a way reminiscent of the recent human rights decisions by the United Nations. The nation of "little things" was built on the idea of communities thriving and providing for themselves through the small-scale production of essentials like textiles and tools that could be traded with one another, omitting the ominous middleman of foreign enterprise and investment (243).

Tannenbaum said in many ways in *Peace and Bread* that among his chief concerns was the living situation of Mexico's population: "If the Mexican government wishes to meet the basic issue confronting it – that of finding a means of livelihood for its rapidly increasing population – it will have to devise an alternative program, one more consonant with Mexican realities, and one that it can carry out with greater freedom from dependence upon foreign loans and investments" (Tannenbaum, *Peace and Bread* 242). He also believed that the rural population, which comprised the majority and consisted of agricultural and industrial workers in industries

like mining, was the most important section for Mexico. He stated: "There is no virtue in destroying the Mexican rural community. It is the best thing Mexico has; that is where its strength and resiliency lies. The Revolution proved that certainly" (242). Human and labor rights could be seen in Tannenbaum's work through his emphasis on the plight of the worker, and his belief that the government owed its citizens minimum living conditions. He separated the rural sector from the urban and described an economy of "little things" designed to benefit them with minimum foreign invasion (243). In redesigning the Mexican economy of the future, he emphasized the state of the large agrarian population, drawing upon ideas from his earlier literature like *Whither Latin America*, published in 1934.

The main reason why *Peace and Bread*'s conclusions could be seen as human rights is the emphasis on viable economic conditions in Mexico that would improve the lives of not just the urban middle class but also the economically struggling masses. These rights included access to food, clothing, and other necessities that could be constructed in communities and shared amongst each other. It also included the adequate redistribution of land as inspired by the 1910 Revolution, so that hunger and starvation would not be the major concerns they were in 1950 (Tannenbaum, *Peace and Bread* 243). Inter-American economic cooperation fulfilled a similar purpose by eliminating what Tannenbaum viewed as predatory practices by nations such as the United States in investing in industries that Mexico would never be able to manage on its own, and using money that Mexico could never pay back while depriving the nation of already limited natural resources. However, Tannenbaum's ideas were not received in this manner when *Peace and Bread* was published in 1950.

In contrast to the focus on socio-economic rights illustrated by his promotion of better living and working conditions and a more equitable distribution of wealth, Tannenbaum paid little attention to the issue of individual liberties. He listed the individual liberties protected under the 1917 Constitution in a single sentence (Tannenbaum, *Peace and Bread* 59-60), but

didn't elaborate. Nor did he justify his brevity, but there are some possible explanations. One is Tannenbaum's overriding concern since his early life with issues of social justice and adequate living and working conditions. Another is Tannenbaum's positive assessment of Mexico's Revolutionary state combined with his analysis of Mexican society. Rather than expressing concern about state repression of individual rights, he was concerned about historic inequalities in Mexico and saw the state as a force to rectify injustice. For example, he maintained that the Constitutional Convention was concerned with "rectifying grievances and establishing justice" (103). The Constitution enhanced the power of the state in the realm of property rights to carry out a social justice mission. Owing to historical inequality in Mexico, it appears that Tannenbaum thought the state was best equipped to play this role in social leveling. Tannenbaum's analysis of labor rights was similar. While he acknowledged individual labor rights, he didn't emphasize them. He wrote, "If the labor law does not repudiate the individual liberties consecrated in the Constitution of 1917, it gives them a new direction" (119-20). He maintained that under the state-supported labor unions ushered in by the 1917 Constitution, labor rights were more collective than individual. In Tannenbaum's analysis of property and labor, the state was a potent force of social justice, implicitly suggesting that rights (which were perhaps more collective than individual) weren't in jeopardy.

Tannenbaum examined politics at greater length, but his analysis was similar since he downplayed the significance of individual political liberties and democracy. He explicitly stated that democracy did not exist in Mexico, and explained how the undemocratic system operated. He partially attributed the existence of undemocratic politics to the historical legacy of caudillo rule. However, he didn't critique the undemocratic politics from the perspective of individual liberties by attacking the system for limiting political rights and freedoms. On the contrary, he noted positive outcomes of undemocratic politics, maintaining that Mexico's one-party state made violence during transitions of power less likely (95). Tannenbaum's analysis suggests he didn't

critique one-party rule because it provided stability and the Institutional Revolutionary Party (PRI) had a legacy of dedication to social justice, equality, and the redistribution of wealth. The fact that Mexico's one-party system was ruled by the PRI, a party dedicated to creating an equitable society, appears to explain Tannenbaum's lack of concern about Mexico's undemocratic politics.

3. Mexican Reception of Tannenbaum's *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*

In 1951, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, a leading Mexican economic journal that promoted debate and dialogue on important economic issues, dedicated an entire edition to Tannenbaum's *Peace and Bread*. Fourteen important Mexican public intellectuals commented on his work. This was a diverse group of prominent intellectuals, including economists, philosophers, linguists, journalists, and engineers, referred to as "commentators" in this essay. Their responses varied significantly in content, focus, style, and length (some were as short as 2-3 pages and the longest was about 60 pages). Nevertheless, everyone commented on Tannenbaum's three chapters 11, 12 and 13 on the economy, the most controversial section of his book.

It will be useful to explain the concept of human rights articulated by the commentators at the outset. Perhaps inspired by Tannenbaum's critique of the negative social impact of Mexico's industrial policies, most commentators broached the issue of rights and they broadly conceived the concept in similar ways. Rather than a precise and consciously constructed concept, their notion of human rights was vague and based on unconscious assumptions. In other words, they were not engaged in a conscious discourse about "rights." Perhaps partly shaped by their response to Tannenbaum's criticisms, commentators' discussion of what is conceived of as human rights in this essay referred to socio-economic rights, especially the quality of life and work of industrial workers and rural campesinos, and the extent to which these groups were able to meet their basic material needs. Issues pertaining to the material and

social conditions of the workplace received the most attention, including wages, working conditions, and workers' benefits (Aguilar; Cosío Villegas; Facha Gutiérrez; González Casanova). While commentators discussed both rural and urban working and living conditions, their treatment of the former wasn't a full-fledged "Indigenous rights" discourse but rather more of a "rural labor" discourse. Gender in the form of "women's rights" was even more invisible than "Indigenous rights" in this socio-economic discourse articulated by a group of entirely male commentators. Notwithstanding Tannenbaum's discussion of environmental deterioration and the fact that a conservation movement existed in Mexico, commentators were also silent on "environmental rights." Along with a discussion of rights that concentrated primarily on class and region (i.e., urban and rural working and living conditions) and, at least implicitly, on ethnicity, commentators also focused on the level of the nation state. Many commentators discussed the ways "imperialist" forces exploited Mexico and Mexicans (González Casanova; Gortari; Loyo; Mesa), suggesting external forces stifled and impaired Mexican socio-economic development.

Commentator Gilberto Loyo, a prominent demographer who carried out national censuses, was an exception. He was the only commentator who explicitly used the term "human rights." Rather than providing a specific definition, he invoked the term when explaining the difference between "quantitative" and "collective" population growth. He associated the latter, which he called "social" and referred to quality of life as opposed to mere numerical increase, with human rights. For Loyo, the quality of life encompassed both material and cultural elements. In addition to living and working conditions, benefits, and wages, Loyo included "roads, railroads, schools, ejidos, unions, cooperatives, newspapers, theaters, cultural missions, the dissemination of the principles of the Revolution, generate collective demographic growth" (Loyo 203). Thus, while Loyo was in keeping with other commentators by highlighting what is being termed socio-economic rights in this essay, he also included a broader array of features into his definition of social rights. Loyo's uniqueness notwithstanding, commentators' understanding

of rights was imprecise but broadly in agreement and focused on socio-economic issues.

In accordance with the aforementioned nationalist sentiment in commentators' discourse, commentators discredited Tannenbaum by focusing on his foreignness, thereby emphasizing Mexican intellectual sovereignty. Indeed, most commentators discredited Tannenbaum as a foreigner (notwithstanding the fact that some commentators credited him with having insights into Mexico far beyond the typical tourist and praised parts of his book). Tannenbaum's outsider status was a prominent topic of discussion. Some commentators went on for pages about Tannenbaum's foreignness. Academic and journalist Emilio Uranga also emphasized Tannenbaum's arrogance (Uranga 221-2). Two portrayals of Tannenbaum emerged: the ignorant foreigner (with a strong dash of country bumpkin in Carrió's portrayal), and an imperialist and enemy, or an agent of imperialist forces (Aguilar; Gortari).

The issue of sovereignty also had relevance when commentators discussed Mexico's blueprint for national development. If there was a desire to limit the power of foreign capital, commentators also pushed back against the influence of foreign ideas. Implicitly and explicitly refuting Tannenbaum and foreign blueprints, commentators asserted that Mexico would plan its own future (Zea 186). Indeed, in accordance with their refutation of Tannenbaum, commentators didn't point to any other foreign thinkers when charting Mexico's course forward. Many commentators placed the origins of Mexico's development model in the Mexican Revolution (e.g., Flores). The Mexican Revolution, with its popular elements and concern with sovereignty, determined the country's direction. Eli de Gortari, an engineer, philosopher of science and logician, maintained Mexico was unique in Latin America owing to its popular revolution. Another commentator asserted that an intellectual maturity developed after the Revolution and Mexicans determined their own course forward. According to commentators, current leaders were a new generation that continued to follow the principles of the Revolution. Loyo, pointing specifically to social issues and human rights, did acknowledge

the influence of broader western developments, but maintained that the Mexican Revolution was more influential. Even if there wasn't a single narrative about the Revolution and its legacy in commentators' discourse, some prominent themes emerged in their collective writings: the Revolution put Mexico on its own independent course, one that emphasized sovereignty and social justice.

Along with providing insights into commentators' views on the origins of the Mexican development model, the majority of commentators' writing on the legacy of the Mexican Revolution can be interpreted as a defense of the Revolution's achievements in the social sphere, so commentators' writings may be considered a nationalist defense of Mexico against Tannenbaum, a prominent foreign critic. However, even defenders had mixed assessments, noting both successes and failures (Aguilar; Cosío Villegas; Loyo). And some commentators strongly critiqued contemporary Mexico (Cosío Villegas). Taken as a whole, commentators' assessments of Mexico's advances in the social sphere since the Mexican Revolution were positive but mixed.

To challenge Tannenbaum's association of the Revolution solely with agrarianism, more than one commentator connected the Revolution with an industrial as well as an agrarian impulse. Furthermore, regarding sectoral development, commentators unanimously rejected Tannenbaum's recommendation to discontinue industrialism and focus on agriculture and small crafts production. All agreed that Mexico should continue on its current path of agriculture and industry. One commentator's assertion that Tannenbaum's proposal wasn't controversial on this issue accurately captures commentators' consensus on the importance of industrial development. This wasn't a new idea. Promoting balanced sectoral development including agriculture, mining, and manufacturing had antecedents that went back to the colonial era (including Alexander von Humboldt's famous *Political Essay on the Kingdom of New Spain*). While there were debates in the nineteenth century, during the Porfiriato (1876-1910) intellectuals generally agreed on this balanced sectoral approach (Altable et. al ch.

3; Weiner, "Blurred Boundaries" 78-9). Hence commentators' position had strong historical antecedents. Influenced by evolutionism, commentator Manuel German Parra, an economist, teacher, and writer, harmoniously incorporated agriculture and industry into Mexican identity in a chronological fashion, maintaining Mexico's agrarian revolution overthrew feudalism and its current industrial revolution strengthened capitalism (Parra 290). Along with showing that industry had historical roots and was well suited to Mexican conditions, commentators also emphasized its importance to national sovereignty (Noriega Morales).

Further defending mechanization, commentators contested Tannenbaum's claim that industrialization adversely affected the countryside, suggesting a harmonious coexistence between the two. Economist and writer Noriega Morales stated that industrial and agricultural development were compatible (Noriega Morales 229). Some commentators went further, arguing that modernization benefited rural Mexico. Daniel Cosío Villegas, an educator, economist, and social critic, pointed out that cities provided an escape hatch for rural people without local opportunities. Economist and academic Alonso Aguilar maintained that the infrastructure and energy needs of rural areas could only be supplied by a modernized Mexico that Tannenbaum rejected. Aguilar also contested Tannenbaum not by denying his claims about rural poverty, but by countering Tannenbaum's explanation for it, maintaining that social problems in the countryside were rooted in land concentration, not the growth of cities and industrialization (Aguilar 180).

The most prominent refutation of Tannenbaum's vision of an agrarian Mexico, an attack that broached the issue of social development from a nationalist angle, labeled Tannenbaum an imperialist. During the so-called "Mexican Miracle," especially during the Alemán administration (1946-1952), official discourse associated industrialism with sovereignty, modernization, and development. Policies strongly supported industrialization and manufacturing increased at an unprecedented rate. Some commentators represented Tannenbaum's attack on industrialism as an

articulation of an imperialist plot to subjugate and exploit Mexico. Economist and journalist Jorge Carrión, linking industrialization to sovereignty, warned that the "capitalist structures threatened to absorb weak nations with limited economic development" (Carrión 308). Pablo González Casanova, an anthropologist and linguist, equated the lack of manufacturing with neo-colonial status, stating that Tannenbaum's ideas had similarities with Europe's "scientific and mercantile" conquest of Hispanic America based on a free trade doctrine that justified the sale of European manufactured goods to the western hemisphere (González Casanova 169). Noriega Morales emphasized dependency, maintaining that following Tannenbaum's prescription would make Mexico a "primary materials producer" dependent on the "highly industrialized consumers of those primary materials" (Noriega Morales 229). He promoted Mexican industrialization and technical modernization to "reduce dependency on the advanced nations," maintaining that economic modernization would raise Mexico to a higher level that was "more dignified and free in the community of nations" (Noriega Morales 230).

Despite concerns about imperialism, commentators didn't call for a total separation from the advanced nations (including the United States), a more radical position that proponents of the dependency theory such as Andre Gunder Frank and others would champion in the 1960s and 1970s. In contrast, Mexican commentators' perspectives during the Tannenbaum episode were compatible with an expanded role of the state but within an international capitalist framework, a position in accordance with the thinking of Raúl Prebisch and the Economic Commission on Latin America (ECLA), which called for the utilization of foreign capital for the ends of import substitution industrialization. Furthermore, a Mexican variant of this line of thought developed around mid-century, and Prebisch had established relations with Mexican intellectuals (Weiner "Mexico and Central America"). The commentators' position didn't entirely reject foreign contact, which might suggest that commentators were sympathetic to Tannenbaum's brand of inter-Americanism that called for diminished American power in the

region and championed mutual respect between countries and national sovereignty (e.g., Tannenbaum supported American capital utilized for social good in host countries). However, several commentators criticized Tannenbaum's final chapter on U.S. foreign policy, maintaining it advocated too close a relationship and overlooked American transgressions. Perhaps a larger issue was that despite the fact that Tannenbaum made a case for mutual respect he also, as noted above, still envisioned a Mexico that exported raw materials and imported American industrial goods, a scenario that commentators universally rejected.

Concerns with sovereignty and independence also, at least in part, inspired commentators' rejection of Tannenbaum's "philosophy of small things." Commentators universally maintained that his "philosophy of small things" underestimated Mexico's potential. Even Cosío Villegas, who in other publications had maintained Mexicans had an exaggerated sense of their nation's natural wealth and economic potential (Weiner, "Antecedents" 75), asserted that Tannenbaum underestimated Mexico, contending Mexico shouldn't be compared to countries like Costa Rica and Bolivia (Cosío Villegas 161). Picking a middle position, he suggested Mexico belonged somewhere between these Latin American countries and advanced nations. Other commentators also maintained that Mexico belonged at a middle tier. Along with the issue of sovereignty, perhaps pride also inspired commentators' rejection of a Mexico of "small things." While commentators were silent on this point, it may have been difficult to accept Tannenbaum's position, which diminished Mexico's status on the global economic stage.

Commentators' "middle" position also reflected their approach to promoting economic and social advances. Indeed, possibly a single word that encapsulates commentators' ideas about the relationship between economy and social rights is "balance." When taken collectively (even if not articulated by all commentators), what stands out is the promotion of a balance of economic and social development, what might be labeled balancing growth and development (even if commentators didn't use these specific

terms). Veering from Tannenbaum's "philosophy of small things" in part by altering the meaning of the foreigner's terminology, Loyo called for a philosophy of "proportional things," which referred to "balancing economic progress with social justice," a process that entailed promoting steady and even economic progress, addressing imbalances and redistributing wealth, and preventing land concentration and imperialism (Loyo 202). The term "balance" captures the economic vision commentators articulated in their response to Tannenbaum in additional ways. Positioning themselves between Tannenbaum's "philosophy of small things" and his charge that Mexico was growing too fast, commentators advocated measured and steady progress, perhaps partly to balance what economists would later term growth with development. Also, commentators championed balanced sectoral development rather than highlighting one branch of the economy, explicitly refuting Tannenbaum's agrarian nation. Finally, balance characterized some commentators' approach to the economic system. Carrión maintained that Tannenbaum created a false tension between agrarianism and industrialism, but the real dividing lines were imperialism and communism, and that Mexico should steer an independent middle course.

Commentators' ideal of a balanced approach that promoted both growth and development was most evident in their discourse about workers and working conditions. Commentators made a case for both economic modernization and social advance for industrial workers in their critique of Tannenbaum's characterization of industrialism's negative consequences for the workforce. Commentators maintained that Tannenbaum's examples of nineteenth-century Britain and America no longer applied. Developing this critique, González Casanova showed Tannenbaum's position was a rehash of a nineteenth-century social critique of Mexican industrialization made by Justo Sierra, a leading intellectual during the Porfiriato (1876-1910). González Casanova argued that changes brought by the Mexican Revolution made Sierra's critique invalid and characterized the revolution as popular and comprised of a range of groups with diverse interests that placed campesinos' and workers' rights and

sovereignty center stage. He maintained that the realization of revolutionary goals manifested itself in industrialism, sovereignty, and workers' rights. Thus, an industrial model with a mix of social justice was a legacy of the Mexican Revolution (González Casanova 167-8). Without discussing the Revolution, Facha Gutiérrez made a similar argument about contemporary conditions, contending that in contrast to earlier industrialization when capital was king, in the Mexican case issues like adequate wages, good working conditions, and workers' benefits were calculated into the costs. He defined this as the "humanization" of work since social needs were taken into account (González Casanova 225).

Loyo, while acknowledging uneven regional development and continued challenges in the social and economic spheres, maintained that in parts of the country a "new Mexico" had emerged, one that he characterized as a combination of "economic development and social justice." Technology and modernization played a role in this social betterment, which characterized both rural and urban Mexico, albeit only in certain regions. Farms and factories utilized technology, increased productivity, social conditions for campesinos and worker improved, and a new middle class emerged. It appears Loyo, who stated outsiders saw "tragedy" in Mexico, conceived his positive assessment as a corrective to Tannenbaum's negative portrayal, and, more broadly, foreigners' negative assessments of Mexico (Loyo 200).

Some commentators appeared to share similar values about the importance of promoting social development, but had dimmer assessments of current conditions for workers. Aguilar, in a section titled "Industry and Social Justice," highlighted worker repression. He described a dire situation for workers owing to frozen wages, strike restrictions, and dependent unions, all of which impoverished workers and inspired migration to the United States (Aguilar 179-81). Cosío Villegas critiqued official ideology, maintaining it placed a premium on national development thereby marginalizing social development. He asserted that an official ideology that worshipped national "material progress" above all else justified workers' exploitation since it required "order, work, and discipline" for the good of the

country (Cosío Villegas 158). These critiques are in keeping with scholarship, which highlights Mexico's emphasis on material progress more than social justice during the "Mexican Miracle" (Krauze, *Biography of Power* ch. 18).

4. Development and Rights in Tannenbaum's later works on the Cuban Revolution and the Alliance for Progress

While the setting changed significantly after 1959, when compared with *Peace and Bread*, Tannenbaum's analysis of the relationship between rights and development in the age of the Cuban Revolution and Alliance for Progress was characterized more by continuity than change. Tannenbaum was highly critical of the Cuban Revolution, but acknowledged it held wide appeal (Tannenbaum, *Ten Keys* ch. 9 & 10). His writings rejected the Cuban model and promoted a different path forward for Latin American countries. Nevertheless, his policy recommendations for Latin America in the era of the Cuban Revolution, in keeping with his analysis in *Peace and Bread*, emphasized the connection between social rights and economic development. Political rights didn't receive as much attention. It's not that he was at odds with the modernization theory and its application as a solution to dilemmas that faced Latin America; he didn't necessarily disagree with Walt Rostow's vision in which foreign investment, economic modernization, political democracy, and social equality all reinforced each other, providing an alternative model to Cuba (Ish-Shalom). But Tannenbaum questioned some aspects of Alliance for Progress's policy implementation, and his focus was distinct (Tannenbaum, *Ten Keys* 227-36).

While his writings at the onset of the Cuban Revolution focused more on political rights and democracy than *Peace and Bread*, social rights nevertheless remained paramount. For example, in the 1955 piece "The Future of Democracy in Latin America," alongside a critique of the lack of democracy, there was a more pronounced critique of social inequality in Latin America. This was also true of some of his writings from the early 1960s in the aftermath

of the Cuban Revolution. He harshly critiqued Latin America's highly stratified social structure (Tannenbaum, *Ten Keys* ch. 10; "The United States"). Furthermore, he traced inequality back more than a century and argued that nothing had changed. His analysis suggested that despite political problems the main issues in contemporary Latin America were social.

The Mexican example provides a case in point. In a brief article he wrote on the 50th anniversary of the Revolution, Tannenbaum argued that the Mexican Revolution ushered in an era of social change with the emergence of a middle class and the possibility for social mobility (Tannenbaum, "The Mexican Revolution"). This was especially the case for "mestizos" in urban areas, but even Indians who remained in villages were "less afraid" than they had been before the Revolution. He acknowledged that advancements in the political realm had been more limited and that Mexico remained an undemocratic one-party state (albeit, he maintained, with some popular institutions for peasants and workers that provided a degree of participation, and a relatively free press). Nevertheless, owing to the social justice mission of the Mexican Revolution and the Revolutionary state, conditions in Mexico were positive. Owing to social advances and contentment, Tannenbaum maintained, it was highly unlikely that Mexico would follow Cuba's revolutionary example. While Tannenbaum never explicitly stated it, his analysis implied that Latin America needed social justice and a social leveling more than political democracy, and if leaders were committed to social justice (as was the case in Mexico) then state-engineered redistribution policy was a viable path forward.

Another continuity with *Peace and Bread* was Tannenbaum's continued focus on rural Indian villagers. His later writings expanded his commentary to include not only Mexico but also other regions of Latin America with notable indigenous populations. In keeping with his earlier analysis, he championed respect for local traditions and practices and a degree of autonomy. Thus, he rejected the imposition of an external model of development (Tannenbaum, "The Future of Democracy" 439-41). Tannenbaum wasn't promoting complete isolation for Indian villages. Rather, in a manner

reminiscent of some of Mexican anthropologist Manuel Gamio's recommendations (*Aspects of Mexican Civilization*), Tannenbaum advocated external aid and support that remained sensitive to local culture and conditions. Perhaps partly in response to concerns about the appeal of the Cuban Revolution, Tannenbaum maintained that his approach, which respected local traditions and allowed a degree of autonomy, would promote political stability in the countryside.

Another continuity between *Peace and Bread* and Tannenbaum's writings in the era of the Cuban Revolution had to do with the role of foreigners in Latin America. In keeping with *Peace and Bread*, in his later writings he saw the United States and U.S. capital as a potentially positive force. However, in the age of the Cuban Revolution he expressed significant concerns about the United States' historical involvement in Latin America. Perhaps based on his awareness of growing Latin American nationalism associated with the Cuban Revolution, as well as the radicalization of ECLA with the emergence of dependency analysis in the 1960s, he acknowledged a feeling in Latin America that the United States posed an obstacle to Latin American industrial development. Additionally, Tannenbaum wrote extensively about ways that the United States had blocked progressive change and democracy in Latin America, and even labeled American actions "sins" (Tannenbaum, "The United States"). Perhaps this awareness of American meddling inspired his critique of the policy implementation plan for the Alliance for Progress. Specifically, he critiqued the idea that American aid be dependent upon Latin American behavior. He countered that no conditions should be placed on American aid, and that the United States should continue to support Latin American countries even if they expropriated U.S. interests (Tannenbaum, *Ten Keys*, 227-36). In short, Tannenbaum was aware of America's transgressions, but still believed an enlightened United States could be a positive force in Latin America. In keeping with Mexican commentators' critiques of *Peace and Bread*, Tannenbaum's brand of enlightened inter-Americanism continued to raise concerns among Latin American intellectuals after the Cuban Revolution. For example, Tannenbaum

championed an inter-American alliance that included the U.S. to check the power of Castro in the region, but Carlos Fuentes and other intellectuals on the left associated Tannenbaum's brand of inter-Americanism with American hegemony (Servín 51).

But in contrast to *Peace and Bread*, in his writings from the early 1960s Tannenbaum accepted and even promoted modernization, albeit (as noted above) a form of modernity that wouldn't entirely undermine local traditions. Part of his promotion of modernization hinged on his idea of American "consumer society." He maintained that dramatic social change had occurred in the United States in recent decades that had resulted in the creation of a "consumer society." He emphasized a democratic society in which all Americans had the ability to purchase consumer goods, thereby associating "consumer society" with social advance and equality (Tannenbaum, *Ten Keys* ch. 9 and 10). He maintained that American "consumer society" had worldwide influence and was even more significant than Marx. He suggested that exporting "consumer society" to Latin America could also have positive social consequences (Tannenbaum, *Ten Keys*, ch. 10). Thus, even though his promotion of modernization departed from *Peace and Bread*, his focus on the social realm remained constant. The difference was that now modernization and industrialization promoted equality, a reversal of his argument in *Peace and Bread* about the consequences of industrialization.

Tannenbaum's promotion of modernization and industrialization was also rooted in his understanding of a Latin American perspective, especially the growth of Latin American nationalism. He maintained that being condemned to producing raw materials encouraged a feeling of inferiority amongst Latin Americans, and that a Latin American industrial urge was associated with nationalism and national pride (Tannenbaum, "The United States"). Related to this, Tannenbaum pointed to the great disparity of wealth between the U.S. and Latin America (based on per capita income), and suggested that modernization and industrialization could perhaps reduce inequalities. While Tannenbaum made no references to Mexicans' reception of

Peace and Bread, perhaps Mexicans' hostile attack on Tannenbaum's agrarian vision partly informed his changing position on Latin American industrialization.

5. Conclusion

The Tannenbaum Controversy was an early mid-century episode in the intellectual history of the tensions between economic modernization and socio-economic rights in the developing world that was distinctly Mexican but resonated with later discourses about growth and development during the age of the Cuban Revolution and Alliance for Progress. The Tannenbaum Controversy provides insights into the complexities and power dynamics of inter-American relations (including a chilly Mexican response to a foreign "expert's" recommendations and preference for a home-grown blueprint), as well conflicting understandings of the relationship between modernization and social rights. Since Tannenbaum critiqued Mexico's industrialization project from a social vantage point and set the terms of the debate (a debate Mexicans were prepared to engage in owing to rhetoric of social betterment associated with the legacy of the Mexican Revolution and the social mission of the Revolutionary state), the dispute highlighted the relationship between economic modernization and social rights.

Highlighting socio-economic issues as opposed to civil and political rights, Tannenbaum argued Mexico's current industrial model had dire consequences for social development. While a minority experienced gains, it was at the expense of declining social conditions for rural Mexico, where the bulk of the population resided. For the social betterment of the many, Tannenbaum argued, Mexico should abandon its industrial project and return to its agrarian roots, a legacy of Mexico's 1910 agrarian revolution. Perhaps informed by a romanticized view of the countryside and a stereotypical notion of Indians in an age of modernization, Tannenbaum imagined a Mexico of self-sufficient rural dwellers living in small flourishing communities that embraced Mexican traditions and customs.

In contrast, Tannenbaum's Mexican detractors were forward looking, even if they

grounded and justified their vision in Mexico's revolutionary legacy. Mexico's popular 1910 Revolution ushered in new sensibilities and possibilities. Building on that revolutionary legacy of sovereignty, modernization, and social justice, many commentators conceived of Mexico's mid-century project as a balancing act that (somewhat) successfully promoted both economic modernization and social advance, and had the added benefit of strengthening sovereignty via industrialization.

This distinctly Mexican mid-century dispute, rooted largely in disagreements between Tannenbaum and his detractors over the historical legacy of the Mexican Revolution, had broader implications for the second half of the 20th century. In the age of the Cuban Revolution, Tannenbaum's prescriptions to pacify Latin America, which emphasized social rights (more than political and civil rights) and inter-American cooperation, largely built on his arguments in *Peace and Bread*, with the notable difference that he came to accept Latin American economic nationalism, perhaps a lesson learned from Mexico's cold reception of *Peace and Bread*. And in keeping with the discourse of Mexican commentators' response to Tannenbaum, developmental economics discourse in the 1960s and 1970s wrestled with the challenges of promoting both growth and development while simultaneously, especially in the case of Dependency theorists, strengthening sovereignty in the "Third World."

Works Cited

- Aguilar, Alonso. "El México de Frank Tannenbaum." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 175-182. Print.
- Altable, Francisco, Edward Beatty, José Enrique Covarrubias, and Richard Weiner. *El mito de una riqueza proverbial. Ideas, utopías y proyectos económicos en torno a México en los siglos XVIII y XIX*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2015. Print.
- Arndt, H. W. *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1987. Print.
- Carrión, Jorge. "Ni paz sin lucha ni pan sin esfuerzo." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 294-308. Print.
- Cosío Villegas, Daniel. "El México de Tannenbaum." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 157-161. Print.
- Facha Gutiérrez, Eduardo. "Notas al libro de Frank Tannenbaum, 'Mexico: la lucha por la paz y el pan'." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 223-26. Print.
- Flores, Edmundo. "México: la lucha por la paz y por el pan." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 309-10. Print.
- Gamio, Manuel and José Vasconcelos. *Aspects of Mexican Civilization*. Chicago: University of Chicago Press, 1926. Print.
- González Casanova, Pablo. "Un libro mas o menos." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 162-69. Print.
- Gortari, Eli de. "Acerca de la obra de Frank Tannenbaum." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 170-74. Print.
- Gunduz, Canan. "Human Rights and Development: The World Bank's Need for a Consistent Approach." Working Papers Series no. 04-49, London School of Economics and Political Science, Development Studies Institute, 2004. Print.
- Hale, Charles A. "Frank Tannenbaum and the Mexican Revolution." *The Hispanic American Historical Review* 75 (1995): 215-246. Web.
- Ish-Shalom, Piki. "Theory Gets Real, and the Case for a Normative Ethic: Rostow, Modernization Theory, and the Alliance for Progress." *International Studies Quarterly* vol. 50, no. 2 (June 2006): 287-311. Web.
- Knight, Alan & Vinós, María. "Frank Tannenbaum y la Revolución Mexicana." *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* 19 (2008). Web.
- Krauze, Enrique. "Frank Tannenbaum: El gringo que entendió México." *Letras Libres* no. 144, Dec. 2010. Web.
- _____. *Mexico: Biography of Power*. Trans. Hank Heifetz. New York: Harper Perennial, 1998. Print.
- Mesa, Manuel. "Lo malo de un "buen" studio." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 208-14. Print.
- Niblo, Stephen. *Mexico in the 1940s: Modernity, Politics, and Corruption*. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1999. Print.
- Noriega Morales, Guillermo. "Frank Tannenbaum, 'México: la lucha por la paz y por el pan'." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 227-230. Web.

- Loyo, Gilberto. "Anotaciones al libro 'México: la lucha por la paz y por el pan', de Tannenbaum." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 188-203. Print.
- Montalvo, Enrique. "Delerios de progreso y extravagancias bucólicos." *Historias* 29, Oct. 1992/March 1993. 121-130. Print.
- Mosk, Sanford A. *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1950. Print.
- Parra, Manuel German. "México: la lucha por la independencia económica." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 231-293. Print.
- Quiñones, Horacio. "Tannenbaum..." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 204-07. Print.
- Rajchenberg, Enrique. "Milpas o chimeneas? La polémica en torno a la industrialización a medias de siglo." *Chiapas 10* (Mexico City: UNAM), 2000. 159-174. Print.
- Servín, Elsa. "Frank Tannenbaum entre América Latina y los Estados Unidos en la Guerra Fría." *A Contra corriente: Una revista de historia social y literatura de América Latina*, vol. 13, no. 3 (Spring 2016): 50-75. Web.
- Tannenbaum, Frank. *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*. New York: Alfred A. Knopf, 1950. Print.
- _____. *Peace by Revolution: An Interpretation of Mexico*. New York: Columbia University Press, 1933. Print.
- _____. "The Mexican Revolution—50 years Later." *Challenge*, vol. 10, no. 3 (December 1961): 21-23. Web.
- _____. "The Future of Democracy in Latin America." *Foreign Affairs*, vol. 33, no. 3 (April 1955): 429-444. Web.
- _____. *Ten Keys to Latin America*. New York: Knopf, 1962. Print.
- _____. *The Mexican Agrarian Revolution*. Washington, DC, 1929. Print.
- _____. "The United States and Latin America." *Political Science Quarterly*, vol. 76, no. 2 (June 1961): 161-180. Web.
- _____. *Whither Latin America? An Introduction to Its Economic and Social Problems*. New York: Thomas Crowell Company, 1934. Web.
- Uranga, Emilio. "Comentario al libro de Frank Tannenbaum: México: la lucha por la paz y por el pan." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 215-222. Print.
- Weiner, Richard. "Antecedents to Daniel Cosío Villegas' Post-Revolutionary Ideology: Justo Sierra's Critique of Mexico's Legendary Wealth and Trinidad Sánchez Santos' Assault on Porfirian Progress." *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 30: 1 (Winter 2014): 71-103. Print.
- _____. "Blurred Boundaries: Porfirian Mexico and the International Division of Labor." In *Explorations in Subjectivity, Borders, and Demarcations: A Fine Line*, edited by Raúl Galoppe and Richard Weiner. Lanham, MD: University Press of America, 2005. 69-87. Print.
- _____. "Mexico and Central America." in *The Routledge Handbook to the History of Global Economic Thought*, Vincent Barnett, ed. London: Routledge, 2015. 240-248. Print.
- Zea, Leopoldo. "Notas a un libro: México y sus problemas." *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 3, no. 4, 1951. 183-187. Print.

Author's Biographies

Richard Weiner is professor and chairperson of History at Purdue University Fort Wayne and editor of *Terrae Incognitae: The Journal of the Society for the History of Discoveries*. His recent publications include a book, coauthored with Francisco Altable, Edward Beatty, and José Covarrubias, *El mito de una riqueza proverbial. Ideas, utopías y proyectos económicos en torno a México en los siglos XVIII y XIX* (Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), and a chapter titled "Mexico and Central America" that appears in *The Routledge Handbook to the History of Global Economic Thought*, edited by Vincent Barnett (Routledge, 2015).

Heather Dewey earned a BA in History at Indiana University-Purdue University Fort Wayne. Her undergraduate honors thesis was a comparative study of Eugenics in Chile, Bolivia, and Peru (Heather earned a). She is currently earning an advanced degree in History at Indiana University-Purdue University Indianapolis, where her studies are being supported by a University Fellowship. She has a forthcoming article entitled "Suriname" that appears in *The Americas: An Encyclopedia of Culture and Society* (ABC-CLIO, 2019).

Development before Democracy: Inter-American Relations in the long 1950s

STELLA KREPP (UNIVERSITY OF BERN)

Abstract

Even though Latin American diplomats had been central actors in the debate surrounding human rights in the nascent years of the United Nations, the predominant preoccupation in the 1950s centred on development. Latin American politicians generally framed development as “social progress,” arguing that political and civil rights were meaningless unless basic needs were met. Nonetheless, this decidedly materialist approach to human rights is complicated when considering how, within months of each other in 1959, both the Inter-American Development Bank and the Inter-American Commission of Human Rights were founded. Looking at debates in the Organization of American States (OAS), this paper relates the fundamentally uneasy relationship between human rights and development in the inter-American system in the 1950s and early 60s. .

Keywords: Democracy, Latin America, Inter-American Comission of Human Rights

1. Introduction

In the first report of the Panel of Nine on the Alliance for Progress, chairperson Raúl Saéz of Chile warned: “The Alliance, like all revolutionary movements...cannot be expressed simply through general concepts of freedom and representative democracy’, because these democratic ideals were “too far removed from the needs of the impoverished masses in most of the countries of the hemisphere to suffice of themselves” (“Document 17” 1).[1] But how could democratic governments address demands by the masses for economic progress and political participation in a climate of political polarisation and economic turmoil? The answer to this, according to Saéz, was development. Saéz was by no means a radical, but his opinion reflected a widespread conviction in Latin America that development framed as “social progress” had to become the priority. Without meeting basic needs, Latin American politicians argued, political and civil rights were meaningless.

Long before the right to development was formalised in 1986 with the United Nations’ *Declaration on the Right to Development*,

debates on the difficult relationship between the two concepts of development and democracy raged in the 1950s. In many ways, the 1950s are the “forgotten decade” in the crisis-driven narrative of Cold War Latin America (Grandin 426).[2] This might seem surprising, as the 1950s in Latin America were a pivotal decade in inter-American relations and in institutionalising development and human rights in the inter-American system. By the end of the decade, with the creation of the Inter-American Development Bank, the Santiago Declaration that bolstered democracy in the region, and the establishment of the Inter-American Commission on Human Rights, perceptible advances had been made, marking a peak of inter-American cooperation.

However, during the 1950s and 1960s there was a decided tension between the demands of development and democracy. For many Latin American societies, the 1950s were the first democratic decade. While most had experienced a short period of democratisation in the years from 1944 to 1949, they soon reverted to more authoritarian forms of rule (Bethell and Roxborough 328). By the mid-1950s, a second wave of democratisation again elevated

the question of democracy and development to the top of the inter-American agenda. As the Brazilian President Juscelino Kubitschek highlighted, democratic governments in Latin America faced a formidable challenge as demands for economic progress and political participation put a severe strain on these young democracies. Complicating the picture further were the policies of the United States, which viewed social progressive governments with decidedly mistrustful eyes. The 1954 CIA intervention in Guatemala was a reminder of what could happen if perceived US interests were threatened.

Opposition to change and reform also came from within, as reactionary forces and authoritarian regimes in the hemisphere resisted and actively fought a change to the status quo. Crucially, this did not entail refuting democratic principles or reneging on human rights per se, as even the most repressive regime would not dare to oppose these principles outright, but the authoritarian regimes did attempt to stem the tide of democratic, reformist movements. And when the opportunity arose, they did not hesitate to deploy military intervention, often under the smokescreen of bringing political stability and with US acquiescence.

In light of severe financial shortages, vulnerable economies, and fragile democracies, the feasibility of simultaneously guaranteeing democracy and human rights was not just a philosophical discussion but an acute political question. Far from exhibiting a universal understanding, debates highlighted distinct political priorities and reflected different interpretations. By the early 1960s, many Latin American policy-makers started to prioritise development over democracy. Acknowledging the difficulties of representative democracy, they argued that without meeting basic needs, democracy was not meaningful. The downgrading of democracy was also driven by socialist and communist groups, whose political priority was the wholesale overhaul of the political system rather than its reform, and authoritarian forces that wanted to eschew debates on democracy altogether.

By the mid-1960s, democracy was in retreat in Latin America, alongside human rights.

Tracing the ebb and flow of these debates in inter-American relations, the contribution of this article is twofold. First, it would like to redirect the focus to the long 1950s, lasting approximately from 1955 to 1962, from the second wave of democratisation to the exclusion of Cuba. The second aim is to rethink human rights periodisation and the paradigm of the 1970s as the human rights decade. In Latin America, the 1950s and early 1960s were crucial moments, whereas the 1970s were a time of retrogression of human rights. Drawing from “inter-American history” (Kaltmeier, Langley) and the “ideational turn” of international relations (Blyth, Tannenwald), what I would like to propose is therefore a more fragmented history of human rights regarding Latin America that includes continuities as well as disconnections and thus diverges from global human rights narratives at crucial junctions.

Although there is an ever-growing body of literature on human rights and Latin America, most of its focus tends to be on the 1970s as the so-called “human rights decade.” This emphasis is problematic, because it in many ways reflects a Western bias, emphasising the codification of international norms on the global stage, when Latin American human rights violations provoked transnational solidarity. [3] Moreover, when looking at Latin America this account seems flawed. As human rights scholars have underscored, stories of human rights are not ones of linear progression, nor does the focus on the 1970s necessarily reflect developments in Latin America or the Global South more generally. [4] Equally problematic is the accompanying rhetoric of a human rights “breakthrough” during the 1970s. Latin American human rights history combines progress and retrogression, and a more fragmented history might bring this to light. Indeed, human rights and development have a much longer trajectory, dating back to the 1930s (Engstrom 454-502). And even though both the literature on Latin American as well as on human rights history mostly skims over the 1950s as “the forgotten decade”, these were pivotal years in inter-American relations, when norms were established and institutions founded. [5]

Likewise, human rights and development coexisted - at times uneasily - in Latin American politics from the beginning. This, as Mark Philip

Bradley rightly argues, is because social and economic rights, on the one hand, and political and civil rights on the other were “considered coeval in the 1940s” and the later division into distinct fields was very much a product of the Cold War and was particularly prevalent in Europe (Bradley 221). In sum, Latin American human rights debates predated the 1970s, they were not rooted in the international post-war system, as often purported, and they were intimately connected with the question of “social progress”.

Development and democracy are intimately interlinked, as forming part of the first and third wave or generation of human rights. Human rights theory broadly distinguishes between three types or generations of human rights, which is reflected in two separate international agreements, the *International Covenant on Civil and Political Rights* and the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. The term generations indicates the evolution of human rights thought since the 1940s. The first generation of rights, as promulgated in the *American Declaration of Rights* as well as the *Universal Declaration of Rights*, encompasses political and civil liberties. These are also known as negative rights, because governments have to refrain from violating this complex of rights (Wiarda 123, Dykmann 170-71). In contrast, second-generation rights – social, cultural, and economic rights – are corporate rights, which can be subsumed under the umbrella term positive rights, because governments have the obligation to grant and secure them, as in the case of welfare provisions. Lastly, the third generation, the most recently developed group of rights, unites collective rights of self-determination, the right to development, and environmental rights, amongst others. However, human rights scholars have questioned this division. As Steven B. Jensen pointed out in a recent review: “the Cold War narrative of the West promoting civil and political rights and the communist East promoting economic and social rights is misleading, if not an outright manipulated account” (N.p.).

The complex of social and economic rights plays a special role in Latin American political thought, and therefore also in national and

regional politics. While clearly interdependent, the two human rights complexes are in constant tension with each other. This is why Greg Grandin posits a distinction between US and Latin American political thought regarding the perception of civic rights. By contrasting a Latin America sovereignty-social rights complex with an interventionist-individual rights complex dominant in the US, he argues that there is a fundamental difference in the understanding of concepts such as democracy (Grandin 426-45). Whereas the emphasis in Latin America is more on collective rights and sovereignty, in the US individual rights are central and considered sacrosanct. In a similar vein, Paolo Carozza has argued for a Latin American tradition of human rights that places a special emphasis on social rights (281-313). However, as Carozza was quick to point out, this was not because of Marxist or socialist ideology but rooted in Latin American legal heritage, ranging from Catholic intellectual traditions to the Mexican revolution.

While Grandin’s contention may seem a rather sweeping generalisation, he correctly identifies the tensions between political rights, which includes democracy, and social and economic rights, often framed as “social progress.” This is why development and human rights are more closely interconnected in Latin America than in a much more libertarian system such as the United States. Latin Americans have consistently pushed for an elevation of social and economic rights, both in the international as well as the inter-American system, and have often been successful in this endeavour. The reason for this, according to Mary Ann Glendon, is that Latin American legal traditions resonate with non-Western views of law and thus connect it to the Global South (Glendon 27-40).

2. Development and Democracy in the Inter-American System

Development and economic cooperation have been a central tenet of US-Latin American relations since the 1930s. [6] During the 1930s and 1940s, a range of populist governments implemented economic programmes, which can largely be summarised as import-substitution

policies. Their policy experiences were then theorised in the 1950s by the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLA). In the 1960s, the struggle for development moved to the global stage and led to the creation of institutions such as the UNCTAD and the establishment of the Group of 77. [7]

Latin American economies were hit hard by the Depression. This experience drove their interest in finding development strategies for Latin America and “to build a new pattern of international financial relations” that reflected their preference for state-led development (Helleiner 2) The war years were thus marked by close relations between Latin America and the US in the Pan American Union. At the 1939 Panama Conference, shortly after the outbreak of World War II in Europe, the American republics convened to discuss their stance on neutrality and hemispheric security measures. The Panama Conference is well-known for its Declaration of Panama, which created a security belt beyond both coasts of the hemisphere to counter European and Japanese threats. Lesser known is the fact that the conference was also an important event for decisions on economic cooperation and development. The American republics jointly decided to create the Inter-American Financial and Economic Advisory Committee (FEAC). Consisting of an economic expert from each of the twenty-one member states, its goal was to promote inter-American economic integration. In June 1940, the FEAC established the Inter-American Development Commission (IADC) to promote economic diversification and Latin American development more generally. It was also the FEAC that suggested the creation of an Inter-American Bank to provide capital and funds for development projects and drafted a convention the same year. However, the bank was never established, as it failed to gain sufficient ratifications and most notably approval from US Congress.

At the 1941 Rio Conference, the Inter-American Juridical Committee was instructed to draw up plans for a post-war order. The *Preliminary Recommendations on Postwar Problems* published in February 1943 offers an insight into the Latin American vision of the post-

war order. Significantly, a considerable portion of it was dedicated to social and economic questions. At the 1945 Chapultepec Conference, Latin American delegations again addressed economic development, and, as a result, a separate economic conference was scheduled for June 15, 1945. However, this was postponed, at the insistence of the US government, first due to the creation of the post-war inter-American system in 1947/48, and then shelved altogether. The promised economic conference would take place more than a decade later in 1957, which is why historian Stephen Rabe has termed it the “elusive conference” (“Elusive Conference” 279-294).

The birth of the post-war inter-American system again raised the twin challenges of democracy and development. Human rights were inscribed in the Organization of American States (OAS) Charter and in the 1948 *American Declaration of the Rights and Duties of Men* that actually preceded the Universal Declaration and was thus the world's first international human rights declaration. Both Johannes Morsink and Mary Ann Glendon have pointed to the significant Latin American influence on international treatises on human rights at the drafting of the UN Charter in San Francisco, and in particular the Universal Declaration of 1948. As Morsink recounts, Latin American notions of social justice found their way into the Universal Declaration. The reason for this were two drafts that the Panamanian and Chilean delegations submitted, one originally assembled by the American Law Institute, and the other an earlier draft of the *American Declaration of the Rights and Duties of Men* that had been commissioned by the Inter-American conference in Chapultepec in 1945 (Morsink).

Development found its inscription into inter-American principles in the OAS Charter in Art.3 on “social justice and social security” and “economic cooperation”, as well as Chapter VII on “Integral Development”. In 1948, American states also signed the *Inter-American Charter of Social Guarantees*, which focused on labour laws and the question of social justice, as well as the *Economic Agreement of Bogotá* of 1948. However, by 1948, the window of opportunity had closed and even though all of the American states signed it, only three ended up ratifying it. In

the end, changes within Latin American countries effectively curtailed endeavours to consolidate both human rights and development regimes, as most countries reverted to authoritarianism.

During the founding years of the post-war inter-American system, US political and security concerns dominated debates, but Latin American politicians had gradually been pressing to reframe the OAS as a forum for economic and development issues. While OAS debates on development were stalling in the early 1950s, an institution of the United Nations stepped into the breach in advocating for development: the Economic Commission for Latin America (or Spanish CEPAL). Originally created in 1948 as a temporary agency, its aim was to study and draw up economic policy prescriptions. CEPAL collaborated extensively both with Latin American governments and the OAS during the 1950s, most notably at the Conference of American Minister of Finance or Economy at Rio (Quitandinha) in late 1954.[8] For the conference, OAS had charged CEPAL with producing a set of studies on a regional financial institution, a regional common market, and a broader study on international cooperation in Latin American development to serve as a basis for their discussions.[9] However, US officials, who were critical of CEPAL economists and what they perceived as "state socialism," proved recalcitrant.[10] Without US support and, crucially, funding, many of the development goals and plans were again put on hold.

By the mid-1950s, a decade had passed and the hoped-for economic progress after World War II had not materialised. While in the United States and Western Europe welfare states had been established, Latin American countries lagged far behind, with the possible exception of Uruguay. In this light, development seemed even more urgent. The second wave of democratisation that Latin America experienced from the mid-1950s onwards further drove debates on development and human rights. While authoritarian governments could simply suppress opposition and thus social demands, democratically elected governments had no such option. Especially given the expansion of voting rights —most Latin America countries had granted women the right to vote by the 1940s—

political and economic demands soared and democratic governments had to find ways to address these demands.

In 1948, when they signed the *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, the American states decided not to make it binding or to create an inter-American mechanism to enforce these rights (Goldman 860). However, the second wave of democratisation from the mid-50s onwards elevated democracy to the top of the inter-American agenda. Despite widespread infractions of human rights in the Americas, few governments dared to refute democratic principles outright, as even the most authoritarian regimes wanted to give themselves at least the semblance of legal authority.

3. Democracy First? The Caribbean Challenge

By the end of the 1950s, calls for reform within the OAS were rife. In the second wave of *apertura*, Latin American societies experienced a democratic opening. In the neighbouring island of Cuba, Fidel Castro successfully achieved a revolution in early 1959, overthrowing another dictator, Batista, who had stayed in power through fraudulent elections and repression. The winds of change severely rattled dictatorships in Central America and the Caribbean and led them to hold an even firmer grip on power. This potent antagonism meant that the Caribbean became the battleground for debates on human rights during the late 1950s in the inter-American system.

The drive for democracy was a wider societal phenomenon, backed by non-governmental institutions. One such example was the *Inter-American Association of Democracy and Freedom* (IADF), founded at the *First Inter-American Conference for Democracy and Freedom* held in May 1950 in Havana, Cuba, and organised by the Latin American section of the International League for the Rights of Man. The IADF included illustrious members such as José Figueres (Costa Rica), Luis Muñoz Marín (Puerto Rico), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Eduardo Frei (Chile), Salvador Allende (Chile), and Juan Bosch (Dominican Republic), who would significantly influence

Latin American politics over the next two decades. Likewise, cultural front organisations, such as the CIA-financed Congress for Cultural Freedom, sponsored cultural exchange as well as a democratic agenda (Iber).

Within the OAS, the Venezuelan President Rómulo Betancourt spearheaded a coalition of Latin American progressive leaders, demanding that representative democracy and respect for fundamental rights should become membership criteria for the OAS. Moreover, Betancourt called for the exclusion of any states from the OAS whose governments had not been freely elected. The so-called Betancourt Doctrine probably dated back to the Venezuela *trienio*, the short democratic phase between 1945 and 1949, when Betancourt was President of a revolutionary government. The Eisenhower government watched these developments with increasing alarm, profoundly worried by what they perceived as an advance of communist forces in the hemisphere. In order to placate democratic governments, the Eisenhower administration announced a new policy towards Latin America, encapsulated in the statement by then-Vice-President Richard Nixon that the US should give "a formal handshake for dictators; an *embraso* (*sic!*) for leaders in freedom" (Rabe, *Road to OPEC* 136). [11]

At his inaugural address to the Second Congress of the Inter-American Association for Democracy and Freedom in 1960, Betancourt suggested imposing collective sanctions in the form of non-recognition of authoritarian regimes and ultimately the breaking of diplomatic relations with them. "It is not enough to say that democratic governments should give one another a hug and give dictators a handshake," he admonished, in a direct jab at Vice-President Nixon (qtd in Atkins 39). "What is necessary is to eradicate from the American juridical community dictatorships, because it is hypocritical to be raising banners against European totalitarianism while sitting at the same discussion table with people of the American totalitarianism", he angrily continued (ibid).

In February 1959, progressive Latin American leaders signed the *Democratic Declaration of Caracas*. Initiated by the head of Betancourt's *Acción Democrática* party, signatories included

Raúl Roa, Minister of the State of Cuba, José Figueres, ex-President of Costa Rica, and liberal newspaper editors of various countries. Governor Muñoz Marín of Puerto Rico joined the call for democratic action and an end to dictatorship in the Caribbean. The Declaration listed the governments of the Dominican Republic, Nicaragua, and Paraguay as dictatorships, asked for their exclusion from the OAS, and called for a united and free Latin America, as well as a democratic inter-Americanism. [12]

One of the figureheads to chastise dictatorships was Castroite Cuba, which wholeheartedly backed the Venezuelan initiative, even threatening to withdraw from the OAS should dictatorships not be excluded. At the first meeting of the OAS Council in March 1959, the new Cuban representative, Raúl Roa, spoke of the profound distrust the Cuban government and people had in the effectiveness of the OAS, "which had stood idly by when Batista was trampling on the rights of Cubans". [13] This move emboldened revolutionary and democratic forces in the Caribbean, but it also provoked a backlash by dictatorships in the region who, fearing popular dissent, strengthened their anti-communist networks. Some of the targeted dictatorships, "banana republics" as some would call them disdainfully, had been US stalwarts and long-time dependable allies (Slater 174). Robert J. Redington, the officer in charge of OAS delegation matters in the State Department, strongly opposed the punishment of non-democratic governments, arguing that there was "no provision in the OAS Charter for the expulsion of member states". Furthermore, he caustically added, neither was there a "provision or feasible method for qualifying governments as between democratic and dictatorial nor for enforcing the protection of human rights". [14] One man's democracy was another's dictatorship, Redington seemed to imply. In 1962, when Cuba was excluded from the inter-American system, the lack of legal provisions did not prove a stumbling block.

The democratic deficit and outright human rights violations prevalent all over Latin America were soon addressed in the OAS, where civilian governments argued that without a democratic opening, economic and social development

could not progress. At the Fifth Meeting of Foreign Ministers in August 1959, in Santiago de Chile, these debates assumed centre stage. Although the meeting had been called originally to discuss the “situation in the Caribbean,” namely the repercussions of the Cuban revolution, it was quickly redirected to target authoritarian regimes in the hemisphere. Despite resistance, Latin American progressive leaders pushed ahead as they had already identified their prime target: General Trujillo, whose authoritarian rule of the Dominican Republic for more than thirty years personified dictatorships in the region. The Trujillo regime was also singled out because it was one of the most notorious regimes in Latin America, making political enemies right, left and centre, eventually even among US policymakers in Washington D.C.. “The Department of State increasingly viewed the Dominican tyrant as an embarrassment, an awkward inheritance from an earlier time, now lingering too long and imperilling the future and willingly preparing the way for Castroism,” Under-Secretary of State Douglas Dillon elaborated in August 1959 (qtd. in Kumar 144). There was widespread fear in Latin America and the United States that repression and poverty would provide a fertile breeding ground for socialist and communist ideology, as had been the case in Cuba.

The Venezuelan Foreign Minister reminded his peers that the “democratic surge” was a historic moment to “strengthen everything that serves the purpose of making human rights be respected” (Medina Quiroga 68). In debates on how to react to authoritarian regimes, OAS members were divided. While some, with the Trujillo regime at the forefront, decried this as infringing upon the sacred rule of non-intervention, Raúl Roa, the Cuban Foreign Minister, warned that a “narrow” interpretation of non-intervention only served to shield dictators.

To this, the US Secretary of State Christian Herter replied that “to weaken the principle of non-intervention and of collective security in an effort to promote democracy … is a self-defeating exercise” (qtd. in Gleijeses, *Dominican Crisis* 32-33). In a position paper, the Acting Director of the Office of Inter-American Regional Political Affairs, John C. Dreier, recommended influencing inter-American members “to work out a moderately

progressive posture” in order to avoid a “serious division between those governments which pose as champions of democracy and those which are labelled as reactionary or dictatorial” [15] Overall, he strongly objected to the Betancourt Doctrine, as “the sanction for violation of human rights or for failing to have the required degree of representative democracy … would be to ‘black ball’ the particular State,” a procedure that is known today as naming-and-shaming. [16]

Despite opposition by the Eisenhower administration, the Foreign Ministers decided to establish an Inter-American Human Rights Commission. Dreier cautioned that the committee violated the principle of sovereignty and rejected the idea that American states would pass judgement on “whether states or their governments are ‘good’ or ‘bad,’ ‘democratic’ or ‘undemocratic,’ ‘respectors’ or ‘disrespectors’ of human rights.” [17] The US administration should make clear that it is not prepared “to enter into any international convention for the guarantee of human rights or the establishment of a court to enforce such a convention,” he counselled. [18] Yet, when it came to Cuba, the Eisenhower government knew exactly in which camp it fell. In the end, the US delegation agreed to go along, because of Latin American enthusiasm and because they realised the potential of the Commission as a possible instrument to counter Cuba in the hemisphere.

The Inter-American Commission on Human Rights was created on the basis of the 1948 *American Declaration of the Rights of Men* and installed officially in 1960 as one of the Special Agencies and Commissions of the OAS. Based in Washington D.C. at OAS headquarters, it consisted of seven members elected by the Council of the OAS and originally had a limited mandate and status. This would change with the 1967 reform of the OAS that established a more independent and potent human rights system and strengthened the Commission, which would play an important role during the 1970s and 1980s.

In the Final Act of the meeting, the Declaration of Santiago, OAS members reaffirmed their commitment to representative democracy and warned that “the existence of anti-democratic regimes constitutes a violation of the principles”

of the OAS. [19] The OAS continued to observe the situation in the Dominican Republic and commissioned two reports of the Inter-American Peace Committee in April and June 1960, which painted a devastating picture of the internal situation in the Dominican Republic. [20]

The situation escalated when Trujillo embarked on a personal vendetta against President Betancourt. While the OAS deliberated, Trujillo not only mounted a political campaign against Betancourt but was also implicated in an assassination plot, which left Betancourt severely injured. [21] The Venezuelan government promptly requested a Meeting of Consultation and an OAS investigation into the affair. The report of August 8, drafted by delegates from Argentina, Mexico, Uruguay, and the United States, confirmed the allegations, and set in motion the procedure to convene the Sixth Meeting of Consultation in San José, Costa Rica, under the Rio Treaty. By a unanimous vote of 19 to 0 the OAS condemned the Trujillo government and declared it guilty of intervention and aggression. [22] In accordance with the Rio Treaty's articles 6 and 8 it asked all member states to break diplomatic relations and interrupt economic trade "beginning with the immediate suspension of trade and implements of war of every kind." [23] By August 26, the United States and all Latin American countries had severed diplomatic ties. Incensed at what he considered a betrayal by the Eisenhower administration, Trujillo hit out at Washington and particularly Thomas Mann, one of the architects of the Eisenhower Latin American policy. "It is well known that Señor Mann has diabolical intentions and is effeminate, like Betancourt," he vented in anger and accused Mann of bribing the OAS into breaking relations with the Dominican Republic (qtd. in McPherson 123).

The Sixth Meeting of Consultation also charged a committee with observing the situation in the Dominican Republic. [24] This sent a message that Trujillo could not simply ride out the situation. The political ostracism, together with the damaging economic sanctions, put the Trujillo regime under immense strain. [25] By 1961, Trujillo had become such a liability that some of his closest confidantes decided to remove him. On May 30, 1961, Trujillo's car

was stopped on an empty highway and his body riddled with bullets. As a reaction, the OAS sent a special OAS subcommittee to Santo Domingo for another evaluation, finally concluding that the Dominican Republic was "no longer a danger to the peace and security of the Americas" (Atkins 146).

The OAS penalised the Trujillo government not just because of its anti-democratic nature or its human rights violations, but because it had violated the principle of non-interference: a sacrosanct inter-American principle. Were the former the case, many Latin American countries, some of them close allies of the United States, would have been equally guilty. Crucially, the Eisenhower administration went along because it hoped that by championing representative democracy and human rights it could lay the groundwork for OAS actions against the Castro regime (Gleijeses, *Dominican Crisis* 134). In fact, this was the theme of the Seventh Meeting of Consultation that met only a week later. Although the Declaration of San José energetically condemned Sino-Soviet communism, it conspicuously failed to mention Cuba by name. Notwithstanding, Secretary of State Herter interpreted the declaration as a "clear indictment" of the Castro government. However, Latin American viewpoints differed. In order to clarify their position, the Mexican delegation even included a statement explicitly affirming that "this is a resolution of general character ... that in no way ... is a condemnation or a threat against Cuba." [26]

Whatever the reasons behind OAS decisions, the Declarations of Santiago and the collective sanctions against the Dominican Republic represented a pledge to uphold democratic values and as such pinpointed the changing nature of values in the OAS and, crucially, of the principle of non-intervention. It unmistakably signalled to Latin American countries that a failure to abide by democratic rules could be penalised. Indeed, if the OAS had implemented the Betancourt Doctrine, few governments would have been able to remain in the OAS. However, this promising process soon stalled and democracy as an inter-American principle did not consolidate. The Cuban Revolution and subsequent radicalisation meant that democracy

as a central tenet was soon superseded by development. Simultaneously, the Eisenhower government, searching for a way to dodge the tricky question of democracy, instead chose to promote development.

4. Development before Democracy

In 1958, the Brazilian Kubitschek government, inspired by the economic ideas of CEPAL, proposed a hemispheric development programme: Operation Pan America. [27] Arguing that underdevelopment was a threat to democratic institutions, Kubitschek attempted to convince the Eisenhower administration that providing development aid would help in fighting communism. As Brazilian Foreign Minister Francisco Negrão de Lima urged at the First Informal Reunion of Foreign Ministers that had been called in to discuss Operation Pan America, Latin American politicians could only convince their voters of “the superiority of the Western concept of democracy” if they simultaneously provided alleviation of economic hardships. [28]

At a speech at the Catholic University of Rio de Janeiro, on October 29, 1958, Kubitschek cautioned that there could not be “a conscience of civil liberties ... when the subsistence itself is threatened” by poverty. Key principles of non-intervention and sovereignty could only function if the basic needs of people were met. Yet, fulfilling these popular needs proved difficult. When in 1959 the Brazilian government broke off negotiations with the International Monetary Fund, it did so by stating that the politics of austerity that the IMF had prescribed was tantamount to political instability. Angered when compared to Argentina, which had implemented IMF recommendations, Kubitschek pointed out that Argentine President Arturo Frondizi had only been able to push through punitive economic reforms with the support of the military and under a “state of siege.” In a democratic system, he cautioned, it would inevitably lead to strikes and violence. Ultimately, he charged, the Eisenhower administration wanted to push through their economic agenda, even though this endangered the fragile democracies in Brazil and Latin America more generally. [29]

After long and arduous negotiations, Brazilian efforts culminated in the creation of the Inter-American Development Bank in 1959. The Inter-American Development Bank was unique in that it reflected Latin American values and political needs. It not only funded infrastructure projects and offered technical assistance, but also had a specific focus on social projects in fields such as housing, sanitation, and education, which generally do not attract private capital. What also set it apart from other development banks was that it had a focus on smaller and less-developed countries (Tussie).

Even though there had been perceptible changes in Eisenhower’s Latin American policy in 1958, most notably the announcement of a Social Progress Trust Fund of \$500 million, the Cuban revolution and its Latin American appeal placed an aid programme at the top of the political agenda. Although at first only expressing moderate socialist convictions, from late 1960 onwards Castro began to side openly with communist ideology and to form close ties with the Soviet Union. This process of radicalisation provided the impetus for the State Department to revisit the idea of a financial programme for Latin America.

In March 1961, the newly inaugurated President Kennedy announced the Alliance for Progress, in which he proposed “to complete the revolution of the Americas.” Modelled after the Marshall Plan for Europe, the Alliance for Progress was meant to “show to future generations that in the same way as the Marshall Plan built a wall that halted the inroads of communism, the Alliance should prevent the downtrodden populations of Latin America from plunging into chaos.” [30] To set a positive tone and underscore the multilateral character of the initiative, the Alliance was discussed and formally announced at a meeting of the inter-American Economic and Social Council in Punta del Este, Uruguay, in August 1961. With the ratification of the Charter of Punta del Este, the American states established an “Alliance for Progress within the Framework of Operation Pan America.” [31]

At the top of the Alliance’s political agenda was the fight against communism and prevention of a communist takeover within Latin America. In January 1962, the time had come to move

against the Castro regime. At the request of the Colombian government, the Foreign Ministers of the American Republics assembled in Punta del Este under the Rio Treaty “to consider the threats to the peace and to the political independence of the American states that might arise from the intervention of extracontinental powers directed toward breaking American solidarity.” [32]

The Kennedy government charged the Castro regime with having “brought the entire hemisphere into the front line of the struggle between communism and democracy.” [33] This came, of course, after Fidel Castro’s declaration in December 1961 that he was a Marxist-Leninist and had been all of his life, sending shockwaves through the continent. Early in the conference, therefore, a rift materialised between political hardliners under US leadership, including most Central American and Caribbean nations, and those favouring a softer conciliatory approach towards Cuba, including the most populous and influential Latin American countries, amongst them Brazil, Mexico, and Argentina. The first group included right-wing military dictatorships, but also moderate right-wing democratic governments from Colombia and Venezuela. [34]

Latin American political leaders were all too aware that the quality of democracy in region was inadequate and rationalised that this was the main reason for the appeal of communist ideology, echoing the rationale of Operation Pan America. “Because we have not been able to overcome a state of underdevelopment quickly; because we have failed to establish a socially balanced reality, we are confronted with serious threats” the Chilean Foreign Minister lamented. [35] Many Latin American leaders stressed democracy as an ongoing process, thus providing one explanation for the shortcomings in establishing stable governments. They pointed to social and economic underdevelopment as the dominant reason for the slow progress. “Our peoples aspire to democracy,” the Brazilian Foreign Minister San Tiago Dantas explained, “but have not been successful in establishing it in a stable or durable form, due to the intervention of social and economic causes, which frequently expose us to political crises, and often to state-of-emergency regimes.” [36] Yet another group

of countries emphasised the need for both social and democratic reforms, and that economic progress was crucial for the success of either type. As the delegate from Ecuador aptly stated, “[w]e need to continue to accelerate economic and social reform, but at the same time, we need to give political freedom to our people, in order that they can express, through an electoral system, popular will.” [37]

Delegates consequently identified the key criterion for democracy in the OAS as the implementation of free and fair elections, as discussed in resolution number four of the Punta del Este Charter. Despite the rhetoric of democracy throughout the meeting, the resolution itself displayed no more than a modest concern for representative government and elections, stipulating “that the governments of American states...hold free elections.” [38] In part, this reflected the (really-existing) state of democracy in Latin America, where only half of the governments could claim to be, even superficially, democratic.

The debates on democracy also raised questions about the meaning and definition of human rights. In a lengthy speech, the Cuban President and OAS representative Osvaldo Dórticos defended Cuba’s right to follow its own political path. Some groups in Latin America not only wanted to “prevent the propagation of international communism in this hemisphere, but simply to put a stop to national liberation or anti-imperialist movements among many peoples of Latin America,” he charged. “It is easy to call for human rights,” Dórticos argued, but “what is not everywhere present in our hemisphere, is the real, material, objective, specific exercise of those human rights.” [39] This “specific exercise” of human rights tied in with the bigger struggle of Latin America regarding human rights: the question of social rights. Cuban rhetoric resonated with Latin American elites. In underdeveloped societies, providing citizens solely with freedoms was considered insufficient; rather, access to basic rights such as education, health, and livelihood had to be guaranteed. These emerging discussions set in motion a process that eventually culminated in the creation of a hemispheric human rights regime in the 1970s.

Washington, simply put, was in a poor position to lecture Latin America on human rights when at the same time it refused considerable portions of its society basic rights and treated them as second-class citizens. The State Department was aware of this dilemma, especially in the African context. As stated in a report of September 1961: "Our greatest liability is our failure to live up to some of our ideals. [We must] move more quickly to solve our problem of according dignity and equal opportunity to our own African-descended population." (qtd. in Gleijeses, *Conflicting Missions* 6). A civil rights movement for US citizens of Hispanic origin, the Chicano Movement, was gaining strength in the United States, decrying discrimination and marginalisation. The state of race relations in the United States was scrutinised and viewed critically in Latin America. This was not surprising when taking into account that the vast majority of the Latin American population, with the notable exception of its elites, was of mixed origin.

In the end, the United States was successful in excluding the government of Cuba, but it only mustered the necessary votes with the help of authoritarian regimes. The majority of at least nominally democratic governments proved recalcitrant. [40] A communist Cuba had no place in the inter-American system, the OAS decided, and the final act explained that the "destruction of democratic institutions and the establishment of totalitarian dictatorships at the service of extracontinental powers" warranted the exclusion. "With the pretext of defending popular interests, freedom is suppressed, democratic institutions are destroyed, human rights are violated and the individual is subjected to materialistic ways of life imposed by the dictatorship of a single party," it continued ("Eight Meeting of Consultation" 5). Cuba had violated inter-American principles and, crucially, democratic norms (*ibid*). In sum, Cuba was charged with violating the democratic rules it had so arduously defended two years earlier.

By equating communism with the "destruction of democracy" and, in reverse, anti-communism with democracy, the US government and many right-wing regimes seized upon the opportunity to brand any communist or leftist government as undemocratic. Democracy thus became a code

word to move against Latin American left-wing groups and governments. No other institution embodied this better than the IACHR. It targeted Cuba exclusively in its first years, with reports in 1962, 1963, and 1967. [41] In 1965 and 1966 the Dominican Republic appeared on the radar of the IACHR, but in this case the reports were utilised to legitimise the US intervention in 1965.

Yet the Alliance for Progress soon ran into trouble. Within a year, the Panel of Nine had to acknowledge difficulties in the implementation and outreach of the programme. Projects failed, progress proved slow or elusive, and Latin American disenchantment soon grew. In the end, the underlying paradigm that economic growth would provide political stability proved erroneous, as illustrated by the coming to power of a wave of dictatorships throughout Latin America during the following decade. Even though the Alliance alleviated poverty and enabled growth, it ultimately did not achieve its ambitious goals. In light of both Cuban radicalisation and US radicalisation regarding Cuba, security imperatives soon became paramount and Washington abandoned democracy as a dominant foreign policy goal, a core value of both Operation Pan America and the Alliance for Progress.

There has been a long-standing dispute in scholarship over whether or not there was a genuine effort by the Kennedy and Johnson administrations to further democracy in the region. Scholars such as Thomas Field Jr. have argued that the Kennedy government and its "Alliance for Progress" fueled authoritarianism and ultimately laid the foundation for military dictatorship in Bolivia. Others, such as Philip E. Muehlenbeck and Robert B. Rakove, have forwarded a more nuanced critique claiming that the Kennedy administration sought to nurture nationalist, anti-communist regimes with democratic tendencies in the Third World. Yet the key word here seems to be anti-communism. As Stephen Rabe has convincingly argued, for Washington democracy came a distant second to anti-communism in its search for strategic partners within the hemisphere (*The Killing Zone*).

5. Conclusion: Development without Democracy

The 1950s continue to be the “forgotten decade” of inter-American history, overshadowed by the more tumultuous 1960s. However, visible progress in Latin America concerning democracy was achieved during this period, as witnessed by the second wave of *apertura*, as well as the exclusion of the Dominican Republic from the OAS. The Venezuelan Betancourt government even went so far as to suggest that all dictatorships be excluded from the inter-American system and, in turn, was met by stiff resistance from the Eisenhower administration. Likewise, with the establishment of the, albeit weak, Inter-American Commission on Human Rights, the OAS made good on the promise of the OAS Charter to strengthen human rights. Yet the authoritarian rollback that started in Argentina in 1962 and continued in Brazil in 1964 soon showed that this was just a brief moment that would not last. In many ways, therefore, the rise of dictatorships from the mid-1960s onwards unmade much of the progress achieved.

Debates on democracy and development during the long 1950s, however, are crucial to understanding the historical trajectory of human rights debates because they provided the foundation on which debates and experiences of the 1970s built upon. In many ways, this story of the emergence of a regional human rights regime with local specificities does not fit into the narrative of global human rights. Part of the reason for this is the overemphasis on the 1970s as the pivotal decade in human rights historiography. This is problematic for two reasons. On the one hand, the focus on the 1970s as the decade of “breakthrough” or “human rights revolution” carries the implicit, possibly unintended, message that human rights won out and that they are now universally accepted and guaranteed. Yet this is blatantly not true for Latin America and the Global South more generally. On the other hand, a vision of human rights that is often narrowly focused on safeguarding the political rights of the individual versus the state illuminates just one part of the story of human rights in the region. Indeed, a more holistic picture shows that in many Latin

American societies, human rights campaigns were ultimately unsuccessful. This is not to reject the truly inspiring scholarship or the contention that the 1970s were a crucial decade but to argue for a more fragmented history of human rights in and for Latin America and to write a more complicated picture of the OAS and human rights: a story of both successes and failures that is not linear.

This mixed result was for a range of interlinked reasons. Development appealed to democratic and authoritarian regimes of the political Left and Right alike, while the question of democracy turned out to be a much thornier issue. There was a broad consensus that Latin American countries desperately needed to develop and development offered them a narrative to rally around. Crucially, development could be framed in ways that were limited to technocratic debates and to economic growth that ultimately allowed governments to eschew more fundamental questions of distributive justice and human rights.

Additionally, the successful conflation of democracy with anti-communism meant that calls for more democracy could be used as a convenient weapon to wield against communist or social influences, whereas the notorious military dictatorships in South America or authoritarian regimes in Central America were not targeted. Even within the left-wing spectrum, a certain impatience with or even disdain for formal democracy of a liberal-capitalist kind—inspired by socialist ideology and the rise of guerrilla movements—led to the embrace of a radical notion of democracy and violent struggle.

In an ironic twist of fate, development without democracy became the prevalent model in Latin America. With the presidency of Lyndon B. Johnson, Washington again embraced right-wing dictatorships, which simply suppressed demands for social reform and change by the masses. Under the rubric of the Mann Doctrine, the United States would no longer oppose military coups and instead would recognise any government in effective control, which was paramount to the renunciation of representative democracy as a foreign policy goal. While the Alliance for Progress continued and, with it, the development projects, Johnson supported the

Brazilian coup in 1964 and intervened directly in the Dominican Republic in 1965.

The social democratic governments that had flown the banner for development and their project of social democracy had failed, brought down by military coups. On the radical Left as well as the authoritarian Right, development was advanced while human rights and political participation were curtailed. In Brazil, the military dictatorship continued with a developmental programme that had been stripped down to a technocratic vision. Likewise, in Cuba, arguably the most radical developmentalist government, democracy and human rights were subordinated to a very restrictive definition of the revolution along the lines of the famous dictum “within the revolution everything; against the revolution, nothing” that left little room for dissidence.

Notes

[1] The Committee of Nine, short for the Panel of Experts to the inter-American Economic and Social Council, was installed to advise OAS members on the implementation of individual Alliance for Progress projects, as well as to evaluate the progress made.

[2] See also: Gilbert and Spenser (eds.), *In from the Cold: Latin America's New Encounter with the Cold War*.

[3] In *A New Deal for the World: America's Vision of Human Rights*, Elizabeth Borgwardt describes human rights as a counter-narrative that both predated and outlasted Cold War periodisation. By contrast, Samuel Moyn argues that only in the 1970s did the human rights ideal, as we know it, evolve, due to the collapse and failure of alternative political visions. He thus rejects the notion that there has been a continuous development of human rights since the 1940s, and argues that these ideals differ sharply from the human rights ideas of the 1970s. See: Moyn, *Last Utopia: Human Rights in History, and Eckel and (eds.), The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*.

[4] See: Bradley, *The World Reimagined: Americans and Human Rights in the Twentieth Century*. For a different periodisation and the role of the British Caribbean states in framing human rights in the United Nations, see: Jensen, *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Construction of Global Values*.

[5] As a case in point, Cecilia Medina Quiroga starts in the 1960s and Klaas Dykman begins in 1970. See: Medina Quiroga, *The Battle of Human Rights. Gross: Systematic Violations and the Inter-American System*; cf. Dykman, *Philanthropic Endeavours or the Exploitation of an Ideal: The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America*.

[6] For Latin American ideas of underdevelopment in an

international context, see: Sánchez Román, “Discovering Underdevelopment: Argentina and Double Taxation at the League of Nations.” Also Love, *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil*.

[7] I disagree with Escobar here who dismisses the work of the ECLA as not radical enough. By arguing for a dependency framework, he commits the same mistake of those he criticises: diminishing Latin American agency. See: Arturo Escobar, 80-82.

[8] Whereas Brazilians speak of the Quitandinha conference, in the United States it is mostly referred to as the Rio Economic Conference.

[9] CEPAL, ‘A cooperação internacional na política de desenvolvimento latino-americana (1954): I. Informe preliminar da Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina; II. Recomendações e exposição de motivos da Junta Preparatória designada pela Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina’, E/CN.12/358, Oct. 1954. CEPAL, ‘Textos preparados para a reunião de ministros da Fazenda na IV sessão extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, realizada no Rio de Janeiro em novembro de 1954’, 1954.

[10] See: “Document 236. Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, Holland, to the Under Secretary of State, Hoover,” Washington, 29 March 1955.

[11] Nixon of course meant abrazo, Spanish for “embrace,” but his ignorance highlights the fraught US-Latin American relations under Eisenhower.

[12] See: “Background Paper Prepared by the Officer in Charge of U.S. OAS Delegation Matters (Redington),” of August 7, 1959.

[13] ibid.

[14] ibid.

[15] See: “Document 86. Position Paper by the Acting Director of Inter-American Regional Political Affairs, Dreier,” of August 6, 1959.”

[16] ibid.

[17] ibid.

[18] ibid.

[19] See the Declaration of Santiago, August 1959, “Fifth Meeting of Consultation of Foreign Ministers. Final Act.”

[20] The April report on the “Relationship Between Violations of Human Rights or the Nonexistence of Representative Democracy and the Political Tensions That Affect the Peace of the Hemisphere” was a more general report on the problems of human rights, whereas the June report dealt with the situation in the Dominican Republic exclusively. OEA CIP-40-60, 7 June 1960.

[21] This personal animosity by Trujillo actually dated back to the 1940s and was part of a bigger antagonism between reformist and counter-revolutionary networks.

See: Moulton, "Building their own Cold War in their own Backyard: the Transnational, International Conflicts in the Greater Caribbean Basin, 1944-54."

[22] Venezuela and the Dominican Republic were not allowed to vote under Rio Treaty rules.

[23] See: "Sixth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs Serving as Organ of Consultation in Application of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. Final Act."

[24] Resolution I, OEA/Ser.C/II.6.

[25] In March 1961, at the request of President Kennedy, Congress slashed the Dominican sugar quota.

[26] See: "Seventh Meeting of Consultation Ministers of Foreign Affairs. Final Act."

[27] See: Long, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*; Weis, *Cold War Warriors and Coup d'État: Brazilian-American Relations, 1945-64*, and Weis, "The Twilight of Pan-Americanism: The Alliance for Progress, Neo-Colonialism, and Non-Alignment in Brazil, 1961-64"; and Araujo Gomes, *Programação econômica e a operação pan-americana..*

[28] See: "First Informal Reunion of Foreign Ministers."

[29] See: "Document 270. Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State," of June 9, 1958.

[30] John F. Kennedy, "Preliminary Formulations of the Alliance for Progress". Address given at a White House Reception for Latin American Diplomats and Members of Congress in March 13, 1961.

[31] There are two conferences that took place in Punta del Este in 1961 and 1962. The first is the above-mentioned meeting of the Economic and Social Council in August 1961 and the latter is the meeting of Foreign Ministers in January and February 1962.

[32] The Rio Treaty, short for the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, was a hemispheric defense pact.

[33] Statement of the Secretary of State, Dean Rusk, quoted in "Third session of the General Commission," 25 January 1962, Doc.35.

[34] At the beginning of the conference, the United States could count on the votes of Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, and Venezuela. Haiti and Uruguay had not made up their mind at this point.

[35] Statement of the Chilean Foreign Minister, Carlos Martínez Sotomayor, OEA/Ser.F/II.8 Doc.16.

[36] Statement of the Brazilian Foreign Minister, San Tiago Dantas, OEA/Ser.F/II.8 Doc.32.

[37] Statement of the Foreign Minister of Ecuador, Francisco Acosta Yépez, OEA/Ser.F/II.8 Doc. 17.

[38] Resolution IV, OEA/Ser C.II/8.

[39] Statement of Cuban President, Dórticos, OEA/Ser.F/II.8 Doc. 47.

[40] The final vote to exclude was won by 14 votes, the bare required two-thirds majority, with Cuba rejecting it and Brazil, Argentina, Mexico, Colombia, Ecuador, and Bolivia abstaining.

[41] All of the reports in the 1960s concerned Caribbean countries. Next to Cuba, the Dominican Republic in 1965 and 1966, and Haiti in 1969.

Works Cited

Atkins, G. Pope. *Encyclopedia of the Inter-American System*. Westport, CN: Greenwood Press, 1997. Print.

Bethell, Leslie and Roxborough, Ian (eds.). *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*. Cambridge, Cambridge UP, 1992. Print.

Blyth, Mark. "Review Article 'Any More Bright Ideas?: The Ideational Turn of Comparative Political Economy'." *Comparative Politics*. 29.2 (1997): 229-250. Print.

Borgwardt, Elizabeth. *A New Deal for the World: America's Vision of Human Rights*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard UP, 2005. Print.

Bradley, Mark Philip. *The World Reimagined: Americans and Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge UP, 2016. Print.

Carozza, Paolo G. "From Conquest to Constitutions: Retrieving a Latin American Tradition of the Idea of Human Rights." *Human Rights Quarterly*. 25 (2003): 281-313. Print.

Dykemann, Klaas. *Philanthropic Endeavours or the Exploitation of an Ideal: The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America*. Frankfurt/Main: Vervuert, 2004. Print.

"Document 86. Position Paper by the Acting Director of Inter-American Regional Political Affairs, Dreier." *Foreign Relations of the United States, 1958-60, American Republics, Vol. V. Office of the Historian – Department of State*. Web. 15 Jan. 2017.

"Document 90. Background Paper prepared by the Officer in Charge of U.S. OAS Delegation Matters (Redington)." *Foreign Relations of the United States, 1958-60, American Republics, Vol. V. Office of the Historian – Department of State*. Web. 15 Jan. 2017.

"Document 236. Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, Holland, to the Under Secretary of State, Hoover." *Foreign Relations of the United States, 1958-60, American Republics: Multilateral; Mexico; Caribbean, Vol. VI. Office of the Historian – Department of State*. Web. 15 Jan. 2017.

- "Document 270. Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State." *Foreign Relations of the United States, 1958-60, American Republics, Vol. V. Office of the Historian – Department of State*. Web. 15 Jan. 2017.
- Eckel, Jan, and Samuel Moyn, eds. *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*. Philadelphia, PA: U of Pennsylvania P, 2014. Print.
- "Eighth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs. Final Act." 1962. Meetings of Consultation. *OAS Permanent Council*. Web. 15 Jan. 2017.
- Engstrom, Par. "El sistema interamericano de derechos humanos y los relaciones Estados Unidos –América Latina." *Foro Internacional*. 55.2 (2015): 454-502. Print.
- Escobar, Arturo. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton UP, 1995. Print.
- Field, Thomas, *From Development to Dictatorship: Bolivia and the Alliance for Progress in the Kennedy Era*. Ithaca, NY: Cornell UP, 2014. Print.
- "Fifth Meeting of Consultation of Foreign Ministers. Final Act." 1959. Meetings of Consultation. *OAS Permanent Council*. Web. 15 Jan. 2017.
- "First Informal Reunion of Foreign Ministers." 23 Sept. 1958. OPA Documéntario, Vol II, Negrão de Lima, OAS.
- Gleijeses, Piero. *Conflicting Missions: Havana, Washington, and Africa, 1959-1976*. Chapel Hill, NC; London: U of North Carolina P, 2002. Print.
- . *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutional Revolt and American Intervention*. Baltimore, MD: U of Johns Hopkins P, 1978. Print.
- Glendon, Mary Ann. "The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea." *Harvard Human Rights Journal*. 16 (2003): 27-40. Print.
- Gomes, Auraujo. *Programação econômica e a operação pan-americana*. Rio de Janeiro: Gráfica Editória Aurora, 1959. Print.
- Goldman, Robert K. "History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights." *Human Rights Quarterly*. 31.4 (2009): 856-887. Print.
- Grandin, Greg. "Off the Beach: The United States, Latin America, and the Cold War". *A Companion to Post-45 America*. Ed. Jean-Christophe Agnew and Roy Rosenzweig. Malden, MA; Oxford: Blackwell, 2002. Print.
- Helleiner, Eric. *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of Postwar Order*. Ithaca, NY: Cornell UP, 2014. Print.
- Iber, Patrick. *Neither Peace nor Freedom. The Cultural Cold War in Latin America*. Cambridge, MA: Harvard UP, 2016. Print.
- Jensen, Steven L.B. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Construction of Global Values*. Cambridge: Cambridge UP, 2016. Print.
- . Review of Mark Philip Bradley, "The World Reimagined: Americans and Human Rights in the Twentieth Century." Mar. 2017. Web. 02 Feb. 2018.
- Joseph, Gilbert M., and Spenser, Daniela, eds. *In from the Cold: Latin America's New Encounter with the Cold War*. Durham, NC: Duke UP, 2008. Print.
- Kaltmeier, Olaf, ed. *Transnational Americas: Envisioning inter-American Area Studies in Globalization Processes*. Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2013. Print.
- Kennedy, John F. "Preliminary Formulations of the Alliance for Progress". White House Reception for Latin American Diplomats and Members of Congress, March 13, 1961. *The Department of State Bulletin*. XLIV.1136 (1961): 471-474. Print.
- Kumar, Shiv. *US Interventionism in Latin America: Dominican Crisis and the OAS*. London: Sangam Books, 1987. Print.
- Langley, Lester D. *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere*. Athens, GA: U of Georgia P, 2010. Print.
- Love, Joseph L. *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil*. Stanford, CA: Stanford UP, 1996. Print.
- Long, Tom. *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge: Cambridge UP, 2015. Print.
- McPherson, Alan. *Yankee No!: Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations*. Cambridge, MA; London: Harvard UP, 2003. Print.
- Medina Quiroga, Cecilia. *The Battle of Human Rights. Gross: Systematic Violations and the Inter-American System*. Dordrecht; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. Print.
- Morsink, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Philadelphia: U of Pennsylvania P, 2009. Print.
- Moulton, Aaron Coy. "Building their own Cold War in their own Backyard: The Transnational, International Conflicts in the Greater Caribbean Basin, 1944-54." *Cold War History*. 15.2 (2015): 125-154. Print.
- Moyn, Samuel. *Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard UP, 2010. Print.
- Muehlenbeck, Philip E. *Betting on the Africans: John F. Kennedy's Courting of African Nationalist Leaders*. Oxford: Oxford UP, 2012. Print.
- Rabe, Stephen G. *The Killing Zone: The United States Wages War Cold War in Latin America*. New York, NY: Oxford UP, 2012. Print.
- . *The Road to OPEC*. Austin, TX: University of Texas Press, 1982.
- . "The Elusive Conference: United States Economic

- Relations with Latin America, 1945-1952." *Diplomatic History*. 2.3 (1978): 279-294. Print.
- Rakove, Robert B. *Kennedy, Johnson and the Nonaligned World*. Cambridge, Cambridge UP, 2013. Print.
- Sánchez Román, José Antonio. "Discovering Underdevelopment: Argentina and Double Taxation at the League of Nations." *Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations*. Ed. Alan McPherson and Yannick Wehrli. Albuquerque: U of New Mexico P, 2015. 205-22. Print.
- "Seventh Meeting of Consultation Ministers of Foreign Affairs. Final Act." 1960. Meetings of Consultation. *OAS Permanent Council*. Web. 15 Jan. 2017.
- "Sixth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs Serving as Organ of Consultation in Application of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. Final Act." 1960. Meetings of Consultation. *OAS Permanent Council*. Web. 15 Jan. 2017.
- Slater, Jerome. *The OAS and United States Foreign Policy*. Columbus, OH: Ohio State UP, 1967. Print.
- Smith, Peter H. *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York, NY; Oxford: Oxford UP, 2000. Print.
- Tannenwald, Nina, "Ideas and Explanation: Advancing the Research Agenda." *The Journal of Cold War Studies*. 7.2 (2005): 13-42. Print.
- Tussie, Diana. *Multilateral Development Banks, Vol 4: The Inter-American Development Bank*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995. Print.
- Weis, Michael. *Cold War Warriors and Coup d'État: Brazilian-American Relations, 1945-64*. Albuquerque, NM: U of New Mexico P, 1993. Print.
- . "The Twilight of Pan-Americanism: The Alliance for Progress, Neo-Colonialism, and Non-Alignment in Brazil, 1961-64." *The International History Review*. 23.2 (2001): 322-344. Print.
- Wiarda, Howard. *The Democratic Revolution in Latin America: History, Politics, and U.S. Policy*. New York; London: Holmes and Meier, 1990. Print.

Author's Biography

Stella Krepp is an assistant professor of Iberian and Latin American history at Bern University, Switzerland. In 2013, she received her PhD in history at the University of Cambridge. The book titled "The Decline of the Western Hemisphere: A History of Inter-American Relations from 1941 to 1990" is currently under review with Cambridge University Press. Her current project 'The Real Road to Development: The Americas between Reform, Independence, and Revolution, 1954-64' examines emerging ideas of progress,

modernity, and development in Brazil, Cuba, and the British Caribbean. In 2016, she won the D.C. Watt Prize of the Transatlantic Studies Association and in 2017 she was awarded a SNSF fellowship.

Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization in the field of indigenous peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954-1968)

MARTIN BREUER (BIELEFELD UNIVERSITY)

Abstract

In 1954, the International Labor Organization (ILO) launched the Andean Indian Program (AIP), a rural development project aiming to assist Andean countries in integrating the indigenous peoples of the highlands, the Quechua and Aymara, into the respective national communities. Only three years later, the organization adopted Convention No. 107 called *Indigenous and Tribal Populations Convention*, which is considered the starting point for the establishment of an international regime of indigenous rights. Both Convention No. 107 and the AIP were presented by contemporaries and historians alike as complementary cornerstones of ILO's activities in the field of indigenous peoples.

Focusing on the history of the AIP and taking into account ILO internal documents, this article explores the relation between the AIP and Convention No. 107. It argues that ILO's technical assistance activities in the field of indigenous peoples were only partially connected to Convention No. 107 and furthermore ignored the discourse on indigenous rights. This article, therefore, helps to recalibrate the reading of ILO's agenda in the field of indigenous peoples in the period under consideration and contributes new insights to the historiographical discussion of the ambivalent relationship between human rights and development discourses in the post-WWII international arena.

Keywords: Indigenous Peoples, Human Rights, Andean Indian Program, Development Discourses

1. Introduction

In 1954, the International Labor Organization (ILO) launched its first major project in the emerging field of international technical assistance: The *Andean Indian Program* (AIP). In the fifteen years to come and in cooperation with the governments of Bolivia, Ecuador, and Peru, the ILO organized multi-faceted activities within this project for rural development. The project intended to "modernize" the indigenous peoples of the Andean highlands, the Aymara and Quechua, and integrate them into the respective national communities.[1]

The AIP became a central component of the national and multilateral policies of rural development in the Andes during the 1950s and 60s and influenced both future state programs

and international development projects in the field of indigenous peoples. However, the history of the project and its role in the related state policies towards the indigenous peoples, as well as in the international development assistance in the region, is still only scarcely investigated.[2]

Nonetheless, it stands out that the AIP is frequently mentioned in books and articles dealing with the present situation of indigenous human rights and the ILO's role in it (e.g. Swepston and Torriente 98; Xanthaki 49; or Clech Lam 527). In these publications, alongside the 1957 Convention No. 107 *Indigenous and Tribal Populations Convention*, the program constantly serves as a point of reference for the historical genesis of the international regime of indigenous human rights as we know it today.

Moreover, the AIP and Convention No. 107 apparently stand in accordance with ILO's declared two-folded strategy of the time to simultaneously draft legal standards and grant technical assistance. Maul shows how the ILO implemented this approach of combined legal standard setting and development assistance during the 1950s and 60s, when the organization globalized its range of activities and integrated new member states during the de-colonization process.

With the *Declaration of Philadelphia* from 1944, ILO placed itself on the ground of a human rights discourse and proclaimed the necessity to realize human social rights worldwide. Thus, both fields of the organizations' activities – standard setting and development assistance – were legitimized through a human rights discourse. The implementation of the AIP, which was the organization's most important technical assistance project at the time (Maul, *Menschenrechte* 196), can be considered a major step in the establishment of the organization's activities in the field of technical assistance.

Luis Rodríguez-Piñero analyzes the history of ILO's activities in the field of indigenous peoples thoroughly in his book *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law* (2005). Departing from the 1930s, he reconstructs and analyzes the debate inside the ILO revolving around the indigenous question and its transformation over time, leading to the drafting of the *Indigenous and Tribal Peoples Convention* (no.169) in 1989. Because of his focus on the sphere of international law, the ILO's activities in the field of development assistance remain at the margins of his investigations. As a result, the degree to which the realization of the AIP was intertwined with the organization's standard setting activities and the underlying human rights discourse still remains unaddressed.

This article seeks to fill this gap and sets out to analyze how the ILO's declared complementary approach of standard setting and technical assistance framed the realization of the AIP. Placing the history of the AIP in the center of analysis, this article elaborates how the concept of human rights was related to the discussions revolving around the AIP. By doing so, it asks to what degree technical assistance and standard

setting were construed as mutually reinforcing activities guiding the ILO's agenda in the field of indigenous peoples. As such, this article contributes to the discussions on the character of ILO's policy in the field of indigenous peoples, which until now have focused mainly on the sector of international law and tend to neglect the area of development assistance. In addition, it tackles the question of how far ILO's human rights based approach in the field of indigenous peoples was related to and intertwined with the *indigenista* state policies of the period, which were later fiercely criticized as infringing on the rights of indigenous peoples.

2. The ILO and the indigenous question: The AIP and Convention No. 107

Recent publications in the field of international law that focus on the situation of indigenous peoples describe the AIP and Convention No. 107 as corner stones in the historical genesis of the international regime of indigenous rights (e.g. Torriente and Swepston 98; Xanthaki 49; Clech Lam 5). Clech Lam, for instance, writes:

The regime of indigenous peoples' rights was born, interestingly, not in the [UN] Commission on Human Rights but in a Specialized UN agency: the tripartite International Labour Organization (ILO) [...] In 1952 the ILO organized an interdisciplinary Andean Indian Program to investigate the situation of the concerned subject peoples. A mere five years later, the agency had in place an enforceable treaty pertaining to all indigenous and tribal peoples that was subsequently ratified by twenty-seven states: the 1957 [...] ILO Convention 107. (527)

Similar to Clech, most of these publications stay quite vague regarding the question of the relation of legal standard setting and development assistance.

In contrast, Rodríguez-Piñero's work (2005) thoroughly traces how the different strains of ILO policy in the field of indigenous peoples converged in the establishment of an international system of indigenous rights. For Rodríguez-Piñero, the

AIP marks a “preamble to the organizations’ 1957 standards on indigenous and tribal populations” (98) and the “drafting of the first international standards regarding indigenous populations might be explained as a by-product of the international development regime” (116). Rodríguez-Piñero is thus able to show how the drafting process and the final text of Convention No. 107 was influenced by the contemporary assumptions of the actors involved regarding national development. However, the question of how far the implementation of the AIP was bound back to ILO’s standard setting activities and the underlying human rights discourse is not considered in this work.

Since the end of World War II, the issue of human rights constantly appeared on the agenda of the ILO, raising the question of how far the principle could guide the organization’s practice. Moyn (2010) illustrates how in the decades after World War II, the UN and its specialized agencies (like the ILO) became a forum for the controversial debate on the significance of human rights between exponents of the industrialized countries and colonial powers on the one side and the non-industrialized countries on the other. Against the background of Cold War block confrontation and anti-colonial struggles for national liberation, the representatives of the countries from the so-called “Third World” especially emphasized the primacy of their right of collective self-determination and economic development against a more individualistic understanding of human rights spurred by the industrialized countries. This conflictive interpretation of the significance of human rights and the right of collective self-determination and economic development consistently fueled debates on different boards and at various levels of the UN system.

This discursive nexus of human rights and national development also reverberated in the ILO’s internal discourse regarding indigenous peoples. During the middle of the 20th century, the so-called indigenous question was at the forefront of the political discourse in many Latin American countries. Especially in Mexico, but also in the Andean countries of Bolivia, Ecuador and Peru – each of which contained a high percentage of indigenous populations –

intellectuals and artists redefined the imagined national community by claiming that the white mestizo national projects were incomplete and that the integration of indigenous populations was the only way to become a fully adequate nation (Giraudo and Lewis 2012 or Lauer 1997). This integrationist discourse, which was politically diverse and oscillated between socialist and conservative positions, was coined under the term *indigenismo*. Its assumptions found their way into the state departments, which started to subsequently create *indigenista* institutions and *indigenista* integration policies towards the concerned indigenous peoples.

Rodríguez-Piñero (2005) clearly shows how Latin American delegates and professionals carried the issue of the indigenous question into the various panels of the ILO, construing the indigenous population as a subgroup of the general working population in need of special protection. In this context, in the course of the *IV Conference of the American States Members of the International Labour Organisation* in Montevideo in 1949, the delegates adopted the “Resolución sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas,” which deliberately connected indigenous question with the issue of human rights. Referring not only to the *Declaration of Philadelphia* and the UN *Declaration of Universal Human Rights*, but also to the *Declaration of the First Inter-American Indianist Congress* held in 1940 in Pátzcuaro, the resolution underlined that all humans regardless their race and nationality – and thus also the indigenous population – must have access to the same rights.[3] At the same time, the declaration linked the situation of the indigenous peoples in Latin America to the question of national development, postulating that the “improvement of the social and economic conditions of these [indigenous, M.B] populations [would result] at the same time, in a fuller development of the national economies of the countries concerned.”[4]

Following the conference’s resolution, the ILO established the *Committee of Experts on Indigenous Labour* in order to improve the organization’s expertise and legitimacy in the field. This committee, which mainly consisted of Latin American *indigenista* professionals, held its

first meeting in January 1951 in La Paz, Bolivia. In the context of the meeting, the experts invited further elaborated on the relation of development and human rights regarding the indigenous peoples. In the documentation of the meeting – the discussion paper prepared beforehand, as well as in the committee's report after the meeting – two different interpretations of the concept of development with repercussions for the interpretation of the character of indigenous rights can be identified.[5]

In the discussion paper, development is predominantly framed in an intentional sense, arguing that active government action was necessary to improve the living conditions of the indigenous communities, which are described as being on a lower stage of development compared to the white mestizo population in the respective countries. Consequently, governmental action had to be taken in order to improve the living and working conditions of the indigenous population and to foster the development of the national economy as a whole.

In contrast, the final report combines this interventionist understanding of development with a more immanent interpretation of the term:

[The scientist] must accept the fact that social change is inevitable through the general economic and social development of the [indigenous, M.B] community, and an attempt must be made at channeling that development by means of standards that will safeguard indigenous groups from the risk of becoming overwhelmed by this change.[6]

This paragraph shows how the committee of experts framed the term *development* in regards to the indigenous communities, not only as something desirable that should be fostered by governments and international institutions, but also as something “inevitably” inherent to the social reality of the time. Furthermore, the committee members evaluated this development process as a potential risk for the indigenous population, as it might “overwhelm” the indigenous communities. Thus, development had to be “channeled” by the implementation of rights standards which should protect the

indigenous population from negative aspects of the process.

Hence, the final report of the committee's meeting clearly indicates a two-folded conceptualization of the term development; this double understanding was mirrored in the action program which the committee proposed for the future. On the one hand, the program aimed to strengthen the rights of the indigenous population by improving the enforcement of relevant rights standards. On the other hand, it required a set of technical assistance activities which were meant to improve the socioeconomic situation of the indigenous population in the countries involved.

The committee's report guided ILO's activities in the field over the next years, which eventually led to the realization of the AIP and the drafting of Convention No. 107. Needless to say that both endeavors – the AIP and Convention No. 107 – were profoundly shaped by external actors of the *Committee of Experts on Indigenous Labour*, mainly ILO professionals and state officials of the countries involved were finally responsible for the actual planning and implementation. Nonetheless, the committee's report represented the source of legitimacy for ILO's activities in the field and the action program it contained served as a central point of orientation.

Looking to the character of Convention No. 107, drafted 1957, we can conclude that it indeed reflected a great extent of the spirit of the action program proposed by the *Committee of Experts*. The convention simultaneously promoted the protection of the indigenous population through the realization of legal standards while fostering development efforts to improve living conditions.

Regarding the AIP, it is more complicated to answer how closely the program related to the action program of the *Committee of Experts* and aimed to safeguard indigenous rights while improving the living standards of the population concerned.

Before we approach this question in the following section, the following paragraphs provide a short summary and historical contextualization of the AIP which qualifies the overall significance of the program and relates it to the *indigenista* state policies of the time. As previously mentioned, the AIP must be interpreted as part of the *indigenista* state

policies of the time that aimed to integrate the indigenous population into the respective national societies and economies. For the realization of their *indigenista* programs, the Andean countries in particular requested international technical assistance from U.S. institutions as well as the UN system. The AIP is one example of this intersection of *indigenista* state policies and international development cooperation. In 1952, the Andean states of Bolivia, Ecuador, and Peru submitted a request to the ILO for establishing a regional development project in the *altiplano* to foster the “modernization” and integration of the indigenous population, which represents the starting point for the AIP. From an ILO perspective, the launch of the AIP at the time represented the major outcome of the organization’s policy in the field of indigenous peoples next to Convention No. 107.

Following a request of the Andean governments, from 1954 onwards, the ILO started to establish a variety of so-called action bases in cooperation with the national governments of Bolivia, Ecuador, and Peru at different spots of the *altiplano*. At these bases, teams of UN experts and national staff were meant to assist the nearby indigenous communities with technical expertise and equipment, e.g. in the sector of agricultural cooperatives, handicraft production, professional education, health services, as well as the colonization of subtropical valleys at the eastern slope of the Andes. In a later stage, these pilot projects should be extended to assist the entire indigenous population in the three countries. The AIP was designed as a UN multi-agency project under ILO leadership, including the cooperation of the FAO, WHO, and UNESCO. The funding was provided by the national governments paying for the national personnel and the on-site facilities, while the newly established UN *Extended Program of Technical Assistance* took care of expenditures for the international staff and technical equipment.

With the successive transfer of the action bases to national responsibility at the beginning of the 1960s, ILO activities concentrated more on advisory services, e.g. assisting the national governments with the extensions of their integrationists’ policies or applications for further external funding from international

donor institutions. The AIP finally faded out in the late 1960s when the indigenous question became less relevant in local political discourse and development efforts in the rural sector tended to avoid ethnic categorization. The ILO retrospectively estimated that the activities of the AIP had altogether directly reached about 250,000 people in the *altiplano*.^[7] From this context, we can affirm that the AIP was an important piece of the *indigenista* state policies at the time. Furthermore, via the AIP, the ILO became an important actor in the inter-American field of *indigenista* policies.

3. Human Rights and Development in the context of the Andean Indian Program

Focusing on the assumptions and proposals of the action program prepared by the *Committee of Experts on Indigenous Labour* along with the final text of Convention No. 107, the question arises of how far the praxis and debates revolving around the AIP mirrored the understanding of development and human rights expressed therein. To put differently: How did ILO officials refer to the nexus of human rights and development established by the committee of experts and Convention No. 107, when they politically legitimized the AIP, defined the projects’ guiding principles, or planned its practical methods?

Considering the relevant ILO documents, we can distinguish between three different perspectives that need to be considered when answering this question. On the one side, there was the official ILO position regarding the AIP in dialogue with the concerned national publics and the international (*indigenista*) expert public. On the other side, the ILO officials involved discussed the AIP, the underlying assumptions, and practical aims internally. Furthermore, the ILO translated the ideas into a program of practical application and communicated with the actual subjects of the project, the indigenous farmers of the Andean *altiplano*. Although the scope of this article does not allow an extensive quantitative analysis of an entire set of archival material which might bear evidence for this question, the following paragraphs do draw upon

selected documents that serve as a spotlight on how the ideas of human rights and development have been negotiated from various perspectives. [8]

3.1 ILO's public perspective on the AIP

Official ILO information brochures on the AIP, ILO articles on the AIP printed in newspapers, scientific journals, as well as public speeches by ILO officials provide fruitful insights into ways that the ILO publicly presented the character and aims of the AIP.

One target audience for ILO's presentation of the AIP was, without doubt, the international expert public that was interested in the organization's activities and the UN system in general. A central publication which thoroughly reflects the way in which the ILO presented the AIP to the concerned public is the article "The Andean Programme", published in ILO's flagship journal *International Labour Review* in 1961. Written by ILO Deputy Director General Jef Rens, the article portrays the program as an attempt to realize the aims formulated in Convention No. 107 practically, namely the protection of the rights of the indigenous population and their integration into the respective national societies. Rens, who was the highest-ranking ILO official directly concerned with the realization of the AIP, comprehensively framed the program as part of ILO's two-sided strategy of combining international standard setting and technical assistance. In his words the AIP should:

help the Indians, not merely by proclaiming equal rights and recognizing the validity of social and economic needs and cultural aspirations, but also by taking action to make the rights an everyday reality so as to meet the peoples' needs and satisfy their aspirations. (432)

Thus, Rens explicitly centered the AIP in a human rights context by underlining that the program should "make the rights [of the indigenous population, M.B.] an everyday reality". In accordance with the direction of Convention No. 107, the article describes the realization of indigenous rights through technical assistance

under the lemma of "integration," arguing that an equality of rights between the indigenous and non-indigenous parts of the population could only be achieved via the integration of the former into the latter.

Another target audience for ILO's presentation of the AIP was the inter-American field of *indigenista* experts. The *indigenista* institutions like the *Instituto Indigenista Interamericano* and the national *indigenista* institutes provided the framework for the inter-American debate on the so-called indigenous question (Giraudo and Martin-Sánchez 2012) and, at the same time, were narrowly intertwined with the respective state policies towards the integration of indigenous populations. At the fifth *Congreso Indigenista* organized by the *Instituto Indigenista Interamericano* in Quito in October 1964, Rens held a speech on the character and the objectives of the AIP. In his speech, he again underlined that the AIP was essentially inspired by Convention No. 107. Taking on the concept of integration, he created an image of the AIP as a program that sought to simultaneously realize equal conditions in the legal and material sphere for the indigenous population:

Al buscar para las poblaciones indígenas la igualdad de derecho y de hecho con respecto a los otros sectores de la población, el Programa Andino es, al mismo tiempo, un programa de humanización y de desarrollo económico.[9]

Consequently, Rens presented the AIP to the present *indigenistas* as a program of humanization and "at the same time" of economic development. Semantically connecting the terms of *rights* and *humanization* (*derecho – humanización*) as well as *materiality* with *development* (*hecho – desarrollo económico*), Rens created an image of both aspects as necessary and mutually dependent conditions for the solution of the so-called indigenous question.

Next to exposing the AIP to international expert publics, the ILO also presented the program in the national publics of the Andean countries. Here, newspaper articles and info-brochures communicated ILO's position.[10]

The brochure “El Programa Andino” published by the ILO exclusively in Spanish in 1961 contains the organization’s perspective in a coherent way. The ninety-nine page brochure, which was apparently designed for a broader public and comprehensively illustrated with photos and pictograms, gives a detailed overview of all aspects of the AIP depicting and describing the living situation of the indigenous highland communities as well as the activities of the program. The envisioned improvement of the living conditions of the indigenous highland population, their integration into the national communities, and the acceleration of the development of the national economies seemingly justified the program. To use the words of ILO General Director David Morse who wrote the foreword to the brochure (3):

Elevar su [the indigenous, M.B.] nivel de vida, integrarles en el seno de sus respectivas colectividades, alentar su esperanza en el futuro, brindar a sus países el pleno poderío de un acervo humano hasta la fecha intacto: tal es la razón de ser del Programa Andino.

However, the brochure neither tackles the issue of human rights nor does it mention Convention No. 107 in any way. In fact, ILO’s activities in the field of standard setting and the human rights discourse in general are factored out within this publication.

This distinction demonstrates how the ILO presented the AIP to international experts and national publics in profoundly different ways. The main difference consisted in characterizing and contextualizing the central aims of the program. While for the international and inter-American *indigenista* experts, the ILO presented the AIP as an attempt to realize human rights for the indigenous peoples *through* economic development, this dimension is totally absent from the presentation of the program to national audiences. Here, the development of the national economies was presented as purpose *per se* and the link to ILO’s standard setting activities and the concept of human rights was absent.

This cleavage in the presentation of the AIP might stem from a strategical adaption of ILO’s

choice of arguments regarding the concerned publics. The discourse of human rights, as Moyn (2010) pointed out, ranged predominantly on an expert level. In the international arena, it served as a source of legitimacy for the UN system and thus for the ILO. In contrast, the question of economic development was more deeply anchored in the national political discourses of the time, especially in the so-called “developing countries”. It seems that the ILO officials adopted these stances when they outlined the justification for the realization of the AIP for the expert community or the national publics respectively. In the next section we will elaborate in how far this flexibility in the public characterization of the AIP also reverberated in ILO’s internal debates on the program.

In any case, we can state that neither the presentation of the AIP to the expert nor the national publics reflected the notion of a conflictive relation between the idea of national development and indigenous rights, which was expressed in the report of the *Committee of Experts on Indigenous Labour* from 1951. In fact, while the presentation to the national publics simply factored out the issue of rights standards, the exposition of the program to the expert publics framed technical assistance as a praxis to reinforce economic development and human rights. The assumption of the *Committee of Experts* that economic development might jeopardize indigenous rights and thus should be “channeled” by rights standards is absent from this argumentation. With this in mind, the next section will focus on how the relevant ILO panels and officials internally discussed the AIP in regards to human rights.

3.2 ILO’s internal perspective on the AIP

In addition to the ILO attempts to justify the AIP in the public, its officials also internally discussed the program and its aims and methods. The question arises to what degree the concerned experts and boards related the implementation of the AIP to Convention No. 107 to the realization of indigenous rights.

One set of documents which demonstrates the internal discussion of the AIP is the collection of reports prepared in the context of the first meeting of the *Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations* in October 1962. The ILO installed the *Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations* as a follow-up committee for the aforementioned *Committee of Experts on Indigenous Labour*. Thus, the *Panel of Consultants* served as a body of experts to advise the ILO's activities in the field of indigenous peoples.[11] The main purpose of the first meeting was to evaluate the proceedings in the ILO's agenda towards indigenous peoples and define the future strategy since the last meeting of the *Committee of Experts* in 1954. For this purpose, the ILO administration prepared a set of reports which summarizes the activities of the previous eight years. The general report points out:

A large part of the effort of the I.L.O. and the other international organisations [in the field of indigenous peoples, M.B.] has during this period been devoted to the development, consolidation and expansion of the Andean Indian Program on which a special report has been prepared for consideration by the Panel. (2)

Hence, in the eyes of the ILO professional staff, the AIP represented a considerable portion of the organization's activities in the field and required a separate report to inform the *Panel of Consultants*.[12] Comparing the special report, the general report, and the final report of the *Panel of Consultants*, drafted in the aftermath of the meeting, some relevant differences can be stated regarding the negotiated topics.

In the first place, the overall report concentrated on the activities that had been realized since 1954 *other than* the AIP, namely regarding the so-called "forest dwelling" indigenous population in the Amazonian region and the nomad population in the Arabic countries. As the ILO had no running technical assistance projects relevant to these groups, the summary concentrated primarily on the rights situation (especially concerning land rights) of these peoples and how Convention No. 107 could serve as a guideline for their

protection and integration into the respective national societies. The parts of the final report of the committee subsumed the opinions expressed by the panel members on the issue, centering on the standard setting activities and the rights situation.

In contrast, the special report on the AIP – apparently prepared by the Regional Office of the AIP in Lima – almost exclusively revolved around the technical and political aspects of the implementation of the AIP, only sporadically relating the program to Convention No. 107 and the question of the protection of indigenous rights. This focus is also adopted in the part of the final report dealing with the AIP. Here, the panel members argued how to expand or re-orientate the AIP without connecting or evaluating the program at any point regarding Convention No. 107 or the rights situation of the Andean indigenous peoples.

In this sense, it seems that the AIP on the one hand and the further ILO activities in the field of indigenous peoples on the other were in the eyes of the authors of the reports as well as the panel members two separate issues following differing logics. This finding might not be very surprising at first, given the fact that the AIP was a program of development assistance while the activities in the sphere of standard setting were more closely related to questions of indigenous rights and rights violations. Nonetheless, the observation shows that for the ILO officials and the Panel members, neither Convention No. 107 nor the question of indigenous rights in general seemed to be of theoretical or practical relevance for the realization of the AIP or the situation of the indigenous population of the Andean *altiplano* in general. This becomes even clearer if we consider that the reports on the AIP do not relate to the fact that at the time only Peru had ratified Convention No. 107, while Bolivia and Ecuador still refused.

An evaluation of the reports elaborated in the forefront of the Regional Meetings of the AIP in December 1963 [13] and December 1964 [14] supports these findings. The ILO established the format of the Regional Meeting in order to foster the dialogue between ILO experts working in the national programs of the AIP in Bolivia, Ecuador, and Peru. At these meetings, the ILO experts

working on the AIP in Latin America reunited to internally discuss the advances and setbacks of the program. The reports give an impression of how the AIP was discussed internally when no external opinions were present. Both the reports prepared in the foreground of the meetings as well as the minutes of the discussions at the meetings show that the internal discussions exclusively concentrated on technical and political aspects. The reports situate the AIP in the political arena of *indigenista* state policies and international development cooperation, identifying problems and obstacles in its realization and extension and evaluating possible cooperation with other programs and actors in the field. However, neither Convention No. 107 nor the rights situation of the concerned indigenous people were tackled or negotiated at any point.

Considering the reports of the Panel of Consultants and the Regional Meeting, it can be concluded that the ILO officials concerned with the AIP oriented their examinations exclusively alongside the logic of the technical assistance apparatus arguing that their activities were enhancing productivity and material living standards; however the internal discussion of the AIP essentially ignored the dimension of the protection of indigenous rights and the respective instrument of Convention No. 107. The question of the rights situation of the indigenous people and communities, who were the subjects of the AIP, was apparently absent from the considerations of the ILO experts on the ground. Furthermore, it seems that in ILO's general internal debates on indigenous rights, the issue of the rights situation of the indigenous peoples of the Andean *altiplano* disappeared because of the realization of the AIP and the functionalist discourse it entailed.

If we compare these findings with the focus of the AIP outlined to the expert publics by Jef Rens, we can state that the internal discourse on the AIP profoundly differed to the official presentation of the project. As shown before, Rens publicly presented the project to "make rights an everyday reality" for the concerned indigenous peoples and thus to implement Convention No. 107 via technical assistance. Against this backdrop, it seems that for the practical ILO planners, the AIP existed autonomously from

Convention No. 107 and it was not necessary to bind the technical assistance activities back to questions of indigenous rights and their protection; to the ILO, the AIP and Convention No. 107 were internally envisioned and treated as two separate endeavors, which were only loosely connected to each other.

The ILO officials who wrote the reports on the AIP were also responsible for the factual implementation of the program, the negotiations with the state administrations, and the planning of the practical activities. Here, we come to the issue of how the internal discussion of the project was transferred to its practical implementation and to what degree Convention No. 107 and the concept of human rights served as guidelines for the practical implementation of the program.

3.3 The practical relevance of Convention No. 107 and the concept of human rights

It is hard to elaborate on how Convention No. 107 and the concept of human rights were related to the AIP on a practical level, compared to the sphere of public relations and internal discussion of the program. A comprehensive approach would consist of an analysis of the practical manuals for the AIP personnel, information material prepared for the indigenous communities concerned, and instruction material applied to teaching courses for members of the communities, e.g. in the sphere of vocational training, health education, agricultural activities, or community leader training. This type of analysis is beyond the scope of this article and the following discussion will be confined to a few examples that allow for a preliminary view on the issue.

One document that provides fruitful insights is the so-called "Calendario Andino". The ILO Regional Office in Lima edited it in 1962 to inform the indigenous communities about the UN system and the AIP.[15] The booklet, which was written in simple language and illustrated with pictures and graphs, explained in detail the history of the UN system, the ILO, and its structures and institutions. Furthermore, it presented the goals of AIP and its multi-sectoral

activities as assisting the *campesinos* in their everyday lives. However, no section in the thirteen-page brochure provides a legitimization for the existence and activities of the described institutions or the AIP. There are absolutely no references to the concept of human rights or to the UN *Universal Declaration of Human Rights*, ILO's *Declaration of Philadelphia*, or Convention No. 107, so common in ILO's presentation of the AIP to expert publics.

Against this background, it can be concluded that in the eyes of the on-site ILO personnel, it was not necessary to include the issue of human rights or the existence of Convention No. 107 regarding the protection of indigenous rights in the material dedicated to provide information about the AIP to the actual subjects of the program, indigenous farmers. The "Calendario Andino" rather attempts to inform the indigenous farmers regarding the institutional outline of the AIP giving the information to identify the involved UN institution, instead of justifying the program before its primary subjects.

While the general information material on the AIP for the indigenous communities apparently omitted the issue of human rights and Convention No. 107, the situation in the training courses might have been different. A passage of a supplement paper to the *Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations* under the subchapter "Organisation of communities and citizenship organization" indicated that:

[in] Ecuador assistance has been given to the indigenous communities in the organisation of cabildos and their functioning as effective village councils. The instruction given by the social welfare workers and educators to the cabildo members regarding their rights and responsibilities and those of the Indians in general under the law, have been reinforced by courses given to the cabildo leaders at the Guaslán Training Centre. A similar course of training for community leader is being planned for the proposed Pillapi School in Bolivia.[16]

Thus, the rights "of the Indians in general under the law" were a subject of training courses in the context of the AIP. Bretón Solo de Zaldivar

(2001, 71-86) pointed out that a variety of the leaders of indigenous movements in the 1980s and 90s in Ecuador completed AIP educational courses in their youth. Even though the AIP was strongly aligned with a government policy aiming to pacify indigenous struggles for land in the *altiplano*, its educational courses enabled the apprentices to formulate collective claims that later stood in contrast to government policies. Here, the concept of indigenous rights, which since the 1970s served to justify the claims of indigenous communities in the national and transnational arenas (Kemner 2013), was certainly of high importance. Taking this into account, further research could validate how far the content of the teaching courses of the AIP transported the concept of indigenous rights and how this content was appropriated by the students and employed on their own accounts.

4. Conclusion

This article has raised the question of how far the realization of the AIP was shaped by ILO's Convention No. 107 and its respective concept of human rights. The analysis shows that ILO officials publicly framed the AIP as an attempt to realize the rights of indigenous peoples in the Andean *altiplano* via technical assistance and in accordance with Convention No. 107. However, this framing of the AIP was restricted to the official ILO discourse directed to the international expert publics.

In contrast, ILO's presentation of the AIP to the national publics of the Andean countries excluded the question of indigenous rights and the relevance of Convention No. 107 in its realization and justified the program exclusively with the promise to foster national development. This perspective was apparently in accordance with the position of the national *indigenista* policies, which considered the AIP as an integral part for a state driven development and integration of the indigenous highland communities.

Regarding ILO's internal perspective on the AIP, we can conclude that the ILO professionals concerned with the program scarcely related it to Convention No. 107 or questions regarding

rights of the indigenous peoples under concern. Furthermore, the *Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations*, which ILO installed to supervise its activities in the field, treated the AIP separately from Convention No. 107, focusing exclusively on technical and political issues regarding its implementation. The rights situation of the indigenous peoples of the Andean *altiplano* apparently disappeared from ILO's agenda during the realization of the AIP (while the organization in contrast went on to discuss the rights situation of other indigenous peoples, e.g. of the Amazonian basin).

In the sphere of practical implementation, the results of this analysis must be regarded as preliminary, due to the state of source material under consideration. It seems that the ILO officials on the ground did not attempt to legitimize their activities in front of the indigenous subjects of the program by relating it to Convention No. 107 or the issue of indigenous rights. However, the teaching material applied in the educational courses of the AIP referred to the rights issue and thus might have enabled its indigenous apprentices at a future date to draw on the international debate on indigenous rights while formulating political claims (which were frequently directed against the interests of local and national governments). Here, further research would be necessary, as it might shed some light on so-called "unintended" consequences of international development cooperation.

These results lead to further conclusions when looking at the historiographical evaluation of ILO's agenda in the field of indigenous peoples during the period under consideration. The leading ILO officials of the time as well as historians like Maul (2007) described the organization's agenda as following a two-fold strategy of standard setting and technical assistance to approach its goals. And indeed, ILO Deputy Director General Jef Rens publicly contextualized the AIP accordingly as part of just this strategy in the field of indigenous peoples. However, we can conclude that in the context of the AIP, the issue of indigenous rights as well as Convention No. 107 merely played a role for creating a justification on the level of an international expert discourse. In fact, in

national debates and ILO's internal discussions regarding the AIP, the topic was factored out and the program was apparently perceived as autonomous from the sphere of standard setting.

In the eyes of the contemporary ILO officials, this might not have been a contradiction because both standard setting and technical assistance would have been portrayed as pursuing the same goals, even if not inherently connected to one another. For the historiographical analysis, this observation bears some conclusions: First, a retrospective evaluation of ILO's policy in the field of indigenous peoples in the period under consideration should be conscious that the implementation of the technical assistance activities – which consisted predominantly in the AIP – was only loosely connected to the field of standard setting and eventually followed an autonomous logic and functional mode. Thus, scholars who elaborate on the historical genesis of the international regime of indigenous rights should avoid simply subsuming the AIP as an aspect or expression of ILO's standard setting activities (as shown in the introduction and first section of this article) and instead reflect upon the autonomous character and relevance of the technical assistance and potential frictions within the sphere of standard setting.

In addition, a critical historical evaluation of ILO's activities in the field of indigenous peoples should furthermore expand its focus from the sphere of international law to the sphere of international development cooperation. The activities executed under the umbrella of the AIP reached hundreds of thousands of indigenous farmers in the Andean *altiplano* and therefore shaped their social realities. In comparison, Convention No. 107 was often described by its critics as a "paper tiger," providing only modest instrumentation for the protection of indigenous rights which was moreover only scarcely applied in the decades after its ratification (Bennett 42-78). Thus, a balanced examination of ILO's policy in the sphere of indigenous peoples in the period under consideration should equally incorporate the organization's technical assistance activities.

Against this background, a critical evaluation of the AIP would allow for an investigation of how ILO's approach towards the indigenous question became entangled in the course

of the program's implementation between the logic of the *indigenista* state policies and the apparatus of international development assistance. Therefore, the orientation of the AIP was constantly in debate between the different actors involved and the question of indigenous rights and the implementation of Convention No. 107 were actually pushed into the background.

The *Declaration of Barbados* from 1971 initiated a wave of fierce critique against the *indigenista* integration and development policies of the 1950s and 1960s.^[17] The main argument of the critics was that these policies would infringe upon the rights of indigenous peoples (Aubry 1982, Kaltmeier 2015). As Rodríguez-Piñero (2005) and others have shown, the *Barbados Declaration* also marked a turn in the ILO's agenda in the field of indigenous peoples that finally resulted in the drafting of *The Indigenous and Tribal Peoples Convention* (No. 169) in 1989, which replaced Convention No. 107 and its integrationist credo.

Nonetheless, for a better understanding of ILO's role in the field of indigenous peoples in the decades after World War II, it is essential to consider the aspect of technical assistance, especially the AIP. An in-depth analysis of the history of the AIP would allow for contextualization of ILO's role inside the *indigenista* development policies of the time and might better explain how the ILO, which actually set out to improve human rights through technical assistance, came to organize a project that ultimately neglected the issue of indigenous rights.

Endnotes

[1] In the 1960s, the AIP also expanded to Argentina, Chile, and Colombia. The main focus of activities remained in Bolivia, Ecuador, and Peru. For an overview of the program's history, see e.g. Maurel (2012). For a contextualization of the activities of the AIP in the Peruvian case, see Breuer (2017).

[2] To date, there is not a monograph that concentrates exclusively on the history of the AIP comprehensively summarizing the transnational character of the program. Jason Guthries' dissertation titled "The International Labor Organization and the Social Politics of Development" (2015) thoroughly investigates the program in the context of U.S. foreign policy and development cooperation.

[3] The ILO published the "Resolución sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas (adoptada el 6 de mayo 1949)" in the volume "Resoluciones adoptadas por la Cuarta Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra 1949. The original text in Spanish says the following: "f) que, de conformidad con los principios enunciados en la Declaración de Filadelfia, la Resolución de la tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración Solemne de Principios Fundamentales del primer Congreso Indigenista Interamericano, la Carta de Garantías Sociales de la novena Conferencia Internacional de los Estados Americanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, debe otorgarse a todos los seres humanos igualdad de derechos y oportunidades sin distinción de razas o nacionalidades."

[4] Regarding the concept of development, the Spanish original of the resolution says: "c) que una más efectiva utilización de estos recursos [meaning the indigenous labor force, M.B.] redundaría en un mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de esas poblaciones y, al mismo tiempo, en un mayor desarrollo de la economía nacional de cada uno de los países interesados."

[5] For the list of the committee members, see Rodriguez-Piñero (2005, 182). Most of the members were Latin American experts.

[6] See International Labour Office, Report of the Committee of Experts on Indigenous Labour, First Session, La Paz, 15-27 January 1951, (8).

[7] See International Labour Office (2003). ILO Convention on indigenous and tribal peoples, 1989 (No.169): A manual. Geneva, (3).

[8] The documents analyzed for this article form part of the body of sources that I compiled for my PhD project on the history of the AIP, which I am currently realizing at the *Center for InterAmerican Studies* of Bielefeld University, Germany. Minutes and reports of meetings of the relevant panels of the ILO as well as ILO publications of the time especially shed light on the character of the AIP and form part of the selection of documents which I analyzed for this article. Though, the analysis concentrates on a set of key documents in which ILO officials discussed the character of the AIP.

[9] See page 3 of the manuscript "Discurso del Director General Adjunto de la O.I.T. señor Jef Rens, ante el Quinto Congreso Indigenista Interamericano (Quito, 19-25 octubre de 1964) (ILO Archive Geneva: Series DADG, File Number 8-24, Jacket 1).

[10] The ILO edited various information booklets on the AIP in Spanish and also published articles in regional newspapers, e.g. the article "La misión indigenista andina: Un informe de la O.I.T." on December 6 1956 in *El Comercio*, a daily newspaper from Lima, or the article "El indígena vive en la Sierra Andina como en la época de la conquista por los españoles, dice libro de la OIT" on April 3, 1959 in *El Diario de Ecuador* from Quito.

[11] See the report “Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations, First Session, Geneva 15-26 October 1962, First Item on the Agenda: Action Taken to Implement the Recommendations of the Second Session of the Committee of Experts on Indigenous Labor (PCITP/1962/I/1).” Interestingly, the panel was more diverse in regarding its regional composition; members from Latin America were not as dominant as they had been in the *Committee of Experts on Indigenous Labour*.

[12] See the report “Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations, First Session, Geneva 15-26 October 1962, Second Item on the Agenda: Appraisal of the Achievements of the Andean Indian Programme (PCITP/1962/I/2).” The importance of the AIP becomes even clearer when comparing the differing extent of the concerned reports. While the general report, which informed the Panel regarding the drafting process of Convention No. 107 and the activities of the ILO in the field besides the AIP, is about seventeen pages long, the special report on the AIP – supposedly written by ILO’s Regional Office in Lima – counts 110 pages. Furthermore, the other UN agencies involved in the AIP – FAO, UNESCO and WHO – also handed in supplementary reports regarding their activities in the AIP.

[13] See the “Documento de Trabajo para Primera reunión regional de la Acción Andina” from December 1963 (ILO Archive Lima, Collection AIP, Document No.181) and the “Informe sobre la primera reunión regional de la Acción Andina” also from December 1963 (ILO Archive Lima-Collection AIP- Document No. 189.4)

[14] See the “Documento de Trabajo para Segunda reunión regional de la Acción Andina” from December 1964 (ILO Archive Lima, Collection AIP, Document No.180) and the “Informe sobre Segunda reunión regional de la Acción Andina” also from December 1964 (ILO Archive Lima, Collection AIP, Document No. 189.3).

[15] “Calendario Andino” (ILO Archive Geneva: Series TAP/A, File Number 7, Jacket 2).

[16] See page 4 of the report “Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations, First Session, Geneva 15-26 October 1962, Second Item on the Agenda: Appraisal of the Achievements of the Andean Indian Programme (PCITP/1962/I/2), Supplementary Paper prepared by the United Nations

[17] The anthropologists participating in the *Symposium on inter-Ethnic Conflict in South America*, held in Barbados in January 1971, published in the aftermath of the meeting a report titled “The Declaration of Barbados: For the Liberation of the Indian.” The text described the precarious situation of the indigenous peoples on the American continent and fiercely criticized the state policies towards the indigenous peoples. The declaration was widely distributed and became the starting point for a wave of critique of the integrationist and developmentalist approach of the official national and transnational policies of the time regarding indigenous peoples.

Works Cited

- Aubry, Andrés. *Indigenismo, Indianismo y movimientos de liberación nacional*. Mexico D.F.: Inaremac. 1982. Print.
- Benett, Gordon. *Aboriginal Rights in International Law*. Occasional Paper no.37 of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland. London: Royal Anthropological Institute. 1978. Print.
- Breuer, Martin. “The Nexus of Indigenismo and International Development Cooperation in Peru: The Examples of the Vicos-Cornell and the Puno-Tambopata Projects in the 1950s and 1960s.” *Politics of Entanglement in the Americas*, eds. Lukas Rehm, Jochen Kemner und Olaf Kaltmeier, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier. 2017. Print.
- Clech Lam, Maivan. “Minorities and Indigenous Peoples.” *The Oxford Handbook on the United Nations*. Ed. Thomas G. Weiss and Sam Daws. Oxford: Oxford UP. 2008. Print.
- Giraudo, Laura and Juan Martín Sánchez. “Interindi, una nueva perspectiva de investigación acerca del indigenismo.” *Historiografías, revista de historia y teoría*, Vol. 2, 2012, 84–100. Print.
- Giraudo, Laura and Stephen E. Lewis. “Introduction Pan-American Indigenismo (1940–1970). New Approaches to an Ongoing Debate.” Ed. Laura Giraudo and Stephen E. Lewis. *Pan-American Indigenismo (1940-1970), New Approaches to an Ongoing Debate, Latin American Perspectives*, Vol. 39, No. 3, 2012. Print. 3–11
- Guthrie, Jason. *The International Labor Organization and the Social Politics of Development, 1938-1969*. PhD-thesis at the Department of History, University of Maryland, 2015. Print.
- Kaltmeier, Olaf. “Indigenismo.” InterAmerican Wiki: Terms - Concepts - Critical Perspectives. 2015. Web. 15.02.2017.
- Kemner, Jochen, “‘We the indigenous peoples of the world’: Pan-ethnic unity and the challenge of diversity for the early transnational indigenous movement” in *Mobilizando etnidad. Políticas de identidad en contienda en las Américas: pasado y presente*. Eric Javier B, Marc-André G, David G, Nadja L (Eds); Ethnicity, Citizenship and Belonging in Latin America, 3. Madrid: Vervuert, 2013: 201-224. Print.
- Lauer, Mirko. *Andes Imaginarios. Discursos del Indigenismo* 2. Cusco: SUR. 1997. Print.
- Maul, Daniel. *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation: Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940-1970*. Essen: Klartext Verlag. 2007. Print.
- “The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944-1970.” Ed. Hoffmann, Stefan-Ludwig. *Human Rights in the Twentieth Century*. New York: Cambridge UP. 2011. Print.

----- "The 'Morse Years': The ILO 1948-1970." Ed. van Daele, Rodríguez García et al. *ILO Histories. Essay on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*. Geneva: ILO. 2010. Print. 365–400.

Maurel, Chloé. "Le Programme indien-andin des Nations unies (années 1950-1960)." *Cahiers des Amériques latines*, Vol. 67, 2012, 137–161. Print.

Rodríguez-Piñero, Luis. *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law*. Oxford: Oxford UP. 2005. Print.

Swepston, Lee and Anna Torriente. "Indigenous and Tribal Peoples." *International Labour Standards: A Global Approach*. Ed. ILO. Geneva: ILO, 2002. Print.

Xanthaki, Alexandra. "The ILO Conventions." *Indigenous Rights and United Nations Standards. Self-determination, Culture and Land*. Cambridge: CUP, 2007. Print. 49–101.

Author's Biography

Martin Breuer is an academic assistant at the Center for InterAmerican Studies of Bielefeld University, Germany. His research focuses on the histories of international development cooperation and Inter-American Indigenismo. He studied History and Political Science in Berlin, Madrid, Bielefeld and Lima. Currently he is working on his doctoral thesis on the history of the Andean Indian Program (AIP, 1953-1972), a joint development project of Bolivia, Ecuador and Peru in collaboration with the International Labor Organization which aimed at "modernizing" and integrating the Quechua and Aymara communities of the Andean altiplano into the respective national communities.

Shaping Reproductive Freedom – Family Planning and Human Rights in Cold War Guatemala, 1960s-1970s

ANNIKA HARTMANN (UNIVERSITY OF BREMEN/JUSTUS LIEBIG UNIVERSITY GIessen)

Abstract

In Guatemala, family planning has been accompanied by hostile voices since its origins in the 1960s. In periods of US-American support of repressive counter-insurgency programs, Guatemalan key figures often saw Guatemalan's "reproductive rights" jeopardized by supposedly interventionist and coercive birth control methods. These accusations were linked to international debates on worldwide population growth and the establishment of family planning programs to confront the envisioned dangers of "overpopulation". In this context, reproductive choice was declared a "universal" human right at the International Conference on Human Rights in Teheran in 1968. This act was celebrated by transnational population experts since they considered the 1968 Declaration an important step in ensuring public support for family planning worldwide. However, by linking "overpopulation" to discourses on development and modernization, they often gave priority to society's engineering over individual freedom. This paper tackles the multifaceted character of "universal" reproductive rights by analyzing the manner in which different actors invoked human rights in the field of family planning in Cold War Guatemala. By doing so, it reveals how freedom and its meanings were understood and shaped through discourses on population and rights.

Keywords: Reproductive Freedom, Cold War, Guatemala, Human Rights

1. Introduction

In the 1970s, the Guatemalan family planning organization Aprofam based their activities on the following principle:

Family planning is the 'right and the duty spouses have to only conceive the children they want, according to their beliefs, moral values and responsibilities for themselves and the society to which they belong'. (Aprofam, *Planificación 5*)

The interpretation of family planning as a "fundamental human right" is remarkable for several reasons: Regulating fertility by means of "modern" contraceptives, such as "the pill" and intrauterine devices, was just turning into a common habit in 1970s Guatemala. The right to limit births also broke with former human rights traditions, which had stated the opposite: the right to start a family and procreate. The quote also makes clear that individuals were

not completely "free" to decide as they were perceived to be influenced by and responsible for society. Thus, Guatemalan family planning pioneers interpreted reproductive choice not only as a right, but also as a duty to society as high fertility among Guatemalan families became a major concern for local and international experts who, embedded in a transnational "population establishment" [1], problematized population growth in relation to economic performance, natural resources and political stability. In order to address the global "population problem", public and private family planning programs were established worldwide.

In this paper, I study the links, thematic affinities and potential contradictions between family planning and human rights in Guatemala during the 1960s and 1970s. Guatemala is interesting for two reasons: First, family planning advocates confronted strong resistance by different groups in Guatemala what, according to these pioneers, "impeded the spread of family planning" in the country (Santiso and

Bertrand 153). The joint effort of Aprofam, the Guatemalan Ministry of Health and the United States Agency for International Development (USAID) to establish a national family planning program in 1967 quickly ended in chaos, and the private Aprofam became the main organization in this field in the 1970s. Second, Guatemala experienced four decades of Civil War (1960-1996). During this period, human rights violations and political repression were common, reaching a sad peak in the 1980s, when Mayan groups became victims of genocidal violence. In this context, "reproductive freedom" was discussed controversially by family planning advocates and opponents in Guatemala. Taking up on the debates on family planning as "reproductive right"[2], the paper reveals how different actors in Guatemala - medical experts, religious leaders, feminist activists - invoked, understood and shaped the human rights discourse in the field of population politics.

This paper follows a chronological-thematic structure: First, I analyse how regulating reproduction entered the human rights discourse in a broader context of development and modernization in the 1960s as both family planning and human rights were part of a "[...] larger history of competing ideologies of human betterment" (Moyn, *The Last Utopia* 86). Second, I will focus on the use of human rights in Guatemalan debates on family planning, disclosing how class, gender and ethnicity shaped the spaces of "reproductive freedom". Third, the paper shows how human rights and legal aspects gained importance in the 1970s when, paradoxically, the voluntary principle of family planning was questioned by international population experts, and how this shift was accompanied, if not encompassed by transnational experts. Fourth, I will carve out how Guatemalan women related the idea of family planning as human right to feminist discussions on women's position in Guatemalan society.

This paper covers different, if entwined levels of analysis which arose from the perspective on "reproductive freedom": First, the study can illustrate the (contested) validity of human rights in the Guatemalan context. In this regard, it is important to understand that human rights are historical and that their meanings and moral

power changed significantly during the 20th Century (Hoffmann 13-25). Second, this paper refers to the discursive shaping of "reproductive freedom", and is therefore connected to Nikolas Rose's work which discloses how spaces of freedom were shaped through different, often non-coercive practices (Rose 61-98). Tracing the "powers of reproductive freedom" in Guatemala, consequently, does not mean disclosing coercive family planning practices since the historical sources suggests that rather "voluntarism" and "self-government" than compulsion and coercion functioned as guiding principles for population politics in Guatemala (Bashford 330; Rose 63) [3]. Third, I follow the personnel and institutional connections between the "population establishment" and the emerging human rights movement on an international and local level since separate studies have shown that international organizations and transnational experts played an important role for the spreading and popularization of new ideas for the fields of family planning and human rights (Rinke; Moyn, *The Last Utopia* 176-212).

In this way, the paper aspires to disclose the complex and multifaceted entanglement of these two historical phenomena which have so far barely been studied. It is true that historians have recognized the potential conflict between the private right to choose and the individual's responsibility to reproduce in accordance to collective needs. In doing so, they evaluated rather negatively the close alliance between human rights and family planning, stressing that individual's freedom collided with the primary goal to reduce the world's population growth in the 1960s and 1970s (Connelly 8; Dowbiggin 13). As a consequence, the conceptual approach to a history of "reproductive freedom" is restricted to the 1980s and 1990s – a period when global population politics started to emphasize women's right to contraception and reproductive health (Connelly 327-370; Rao). As the historian Alison Bashford has argued, the "[...] idea of reproductive rights within the general history of human rights is not understood as well as it might be" (345), although there is a growing literature on family planning and demography (i.a. Bashford; Connelly; Robertson; Necochea) as well as on human rights (i.a. Iriye; Frei; Eckel; Moyn;

Hoffmann). Taking up on Bashford's stimulating ideas on the relation between a human rights narrative and debates over fertility regulation, this paper will analyse the connections between family planning and human rights (329).

The paper is related to my study on the transnational history of family planning in Cold War Guatemala for which I gathered sources from different Guatemalan and US-American archives. For this article, papers, official statements and pamphlets, which either circulated among population experts or were published as books or as articles in Guatemalan newspaper, were used to analyze discussions on family planning. Furthermore, the archival material of the USAID Mission to Guatemala, located at the National Archive and Records Administrations at College Park in Maryland, USA, provides insight for tracing said connections and, especially for revealing women's contestation of reproductive freedom in Guatemala.

2. Family Planning in 1960s Guatemala – The Individual's Duty?

In 1962, a small group of doctors, nurses and social workers established Guatemala's first family planning organization, the *Asociación de Pro-Bienestar de la Familia de Guatemala*. As clinicians and field workers, they were primarily concerned with the high abortion rates in Guatemala which endangered, from their point of view, the wellbeing of both the individual family and the Guatemalan nation. To stop the feared "disintegration" of the Guatemalan family, Aprofam started to provide information on and access to contraceptives by the mid-1960s. This Guatemalan organization was embedded in a transnational network of research institutes, philanthropic foundations and international development agencies whose actors were increasingly concerned about the "population bomb" and its negative effects on the socioeconomic progress of "Third World" countries. Problematizing the birth rate in relation to the availability of schools, health services, housing, work opportunities and natural resources, demographers and economists, mostly affiliated with "Western" academic

communities, argued that a high fertility rate would hinder the economic performance in "underdeveloped countries" (Unger 61). Latin America's population growth came increasingly into focus after the Cuban Revolution in 1959: Population experts, such as the US-American demographers Irene Taeuber and J. Mayone Stycos, feared that a growing population in Latin America would threaten the goals of the Alliance for Progress, the region's development program initiated in 1961 by John F. Kennedy to alleviate social and economic conditions and prevent communist upheavals (Huhle 79).

Guatemala fitted into this picture: After the US supported coup in 1954, US officials and Guatemalan military leaders tried to transform Guatemala into a textbook example for capitalist development to avoid another "Árbenz or Cuban style" revolution. In this context, Guatemala's "overcrowded" families turned into a major obstacle to development and a potential security threat. By linking Guatemala's population dynamics to modernization theory, the International Population and Urban Research Center at University of Berkeley argued that Guatemala, whose population had increased by 3,3 % to 4,284,473 in 1964, had gotten "stuck halfway" on the road to modernity and thus suffered "with the consequences of social unrest" (International Population and Urban Research Center 78). Addressing the "population problem" ranked high in the development agenda in the 1960s: In 1965, USAID declared assistance in population programs a priority, increasing the budget for this purpose from \$2.1 million in 1965 to \$34.7 million in 1968 (Ravenholt 561). USAID, together with the International Planned Parenthood Federation (IPPF), provided funds to Aprofam that played a significant role in establishing and promoting a national family planning program. In 1967, an agreement between Aprofam, the Guatemalan Ministry of Health and USAID was signed to provide information on and access to new contraceptives. Despite the fact that political authorities had given its approval, governmental support for family planning was rather lukewarm. In the 1960s and 1970s, Guatemalan policy makers never fully committed to family planning, nor supported the idea of a Guatemalan population problem.

As a result, the private Aprofam was the leading organization in promoting and negotiating the principles of family planning in the country.

For this group, the idea of freedom was essential. Aprofam's medical professionals based their activities on the principle of "voluntarism" as Guatemalans were supposed to decide freely on the number and spacing of their children (Dimif; Aprofam, *Planificación*). In this context, family planning activists like Aprofam's leading doctor Roberto Santiso Gálvez considered high abortion rates an indicator for women's desperate wishes to control their fertility, regardless their traditions, living conditions or ethnic and social belonging (Santiso, "Contraception"). Hence, Aprofam leaders interpreted "reproductive freedom" in relation to the availability of and the access to "modern" contraceptives. As Guatemalan family planners argued that only Guatemala's white elite had the necessary economic resources to get access to contraceptives through their private doctors, they considered Guatemala's middle and lower classes to be "not free" in their "reproductive choices" (Santiso "Contraception" 2; Aprofam, *Planificación* 5; Forno 1). Consequently, the principle of equality was one of the major arguments for the distribution of contraceptives in the country. Imagining family planning both as a right in itself and a precondition to ensure the "spiritual" and socioeconomic stability of Guatemalan families, family planning advocates popularized the use of contraceptives as a "liberating" instrument to overcome class differences in Guatemala, as becomes clear in the following USAID statement:

[...] opportunity of choice is not available to the average Guatemalan, especially those in the rural areas where information on family planning is almost non-existent. Should not these people be given the same opportunity for choice as their more privileged countrymen? (USAID 6)

The claims for equal "reproductive choices" in Guatemala have to be seen in a broader context of human rights discussions and development thinking in the 1960s, when "fundamental freedoms" were expanded beyond civil and political rights to social, economic and cultural

rights. As a response to the acts of barbarism during the Nazi regime, world leaders were eager to secure individual political and civil rights against a restrictive, authoritarian state in the 1950s. In the 1960s, instead, the welfare state, its promises and ideas about social justice gained new significance as did social, economic and cultural rights. In this decade, there also emerged competing right claims known as "solidarity rights", which included the right to development and freedom from colonialism (Maul 308). In this sense, leading population experts conceptualized family planning as a precondition to other social freedoms, especially to the "freedom from hunger" - a popular claim within development politics (Bashford 345). The links between population growth, development and human rights were emphasized at the first International Human Rights Conference in Teheran in 1968 where world leaders primarily focussed on the right to family planning as a fundamental condition for human rights: "The present rapid rate of population growth [...] reduces the possibilities of rapidly achieving adequate standards of living, [...] thereby impairing the full realization of human rights" (UN 15).

The Teheran Declaration codified for the first time "that couples have a basic human right to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and a right to adequate education and information in this respect" (UN 15). This broke with the Human Rights Declaration of 1948 which had stressed the right to start a family and procreate. For family planning advocates worldwide this was an important step in universalizing and "officially" legitimizing family planning as they perceived human rights as an apolitical, non-religious, universal sphere of global governance. Hence, the Teheran Declaration was considered an important instrument to stipulate the state's involvement in family planning and silence the criticism by religious, nationalist and leftist groups which were identified by population experts as the main opponents of family planning in Latin America (Mendoza 1; Stycos; Santiso and Bertrand 137-154). In Guatemala, however, Aprofam leaders initially rather turned to the 1948 Declaration to legitimize family

planning activities among medical professionals and policy makers. Although the “couple’s right and duty to plan their families” became a popular slogan in promoting family planning among Guatemalan families, the family’s rights to protection by society and state - article 16 of the 1948 Declaration - was prominently printed next to the association’s logo in the Aprofam’s Bulletin, therefore appealing to the duty of medical professionals and policy makers (Aprofam, *Boletín Pro-Bienestar* 1). In this way, family planning was portrayed as a protective measure, while avoiding the sensitive matter of contraceptive use in Guatemala where sexuality and birth control remained a taboo.

As the state remained responsible for the family’s wellbeing, so was the individual family considered key for the nation’s progress. In this sense, reproduction was imagined individually and socially, and addressing individual families in order to fight a global “population problem” was key in international population politics. The same holds true for a human rights narrative in which collective wellbeing and individual freedom were two sides of the same coin. Hence, discourses on human rights and family planning also constructed a new form of social citizenship by pointing at the individual’s responsibility on a local as well as on a global scale. While facing a supposedly ticking population bomb which endangered the wellbeing of the world society, leading population experts often prioritized social responsibility over personal freedom. For instance, at the 8th Conference of the IPPF in Chile in 1967, the representatives declared that “planned parenthood” was first a “duty”, and then a “right” (IPPF). The idea of a responsible, rationally planned reproduction was at the core of the Guatemalan family planning program: Family planners informed Guatemalan families on the dangerous effects of a promiscuous sex life for both the individual family and the nation’s wellbeing (Aprofam, *Asociación*), hoping that “self-governing” Guatemalan citizens would plan their families voluntarily and responsibly.

While Guatemalan family planning pioneers stressed the right of every Guatemalan couple to have access to “modern” contraceptives, not all Guatemalans had the same duty to limit their families. Embracing eugenic views on “desirable”

and “undesirable” children, the first Aprofam director Enrique Castillo Arenales argued that spouses who could “guarantee subsistence, adequate alimentation and education” should have a big family (Castillo 31). Accordingly, even though the Guatemalan middle and lower classes should be “free” in their access to contraceptives, they were supposed to plan their families according to their socioeconomic capacities. As Guatemala’s lower classes were identified as the main target group of family planning, ideas of “quality” clearly shaped population politics in Guatemala. The relationships were equally important: Family planners promoted the ideal of a happy, stabilized marriage in which Guatemalan couples were supposed to decide jointly over the size of their family. In this sense, they prioritized spouses over individuals as right-holders, thus shaping the image of the nuclear, heterosexual family - a point that was also stressed in the 1968 Teheran Declaration (UN 15). Family planning consequently was not understood as a means for women’s empowerment - a point which had been stressed by “Western” female activists in the 1920s, but whose voices were marginalized during the 1960s.

3. Everyone’s Freedom? – Discussing Family Planning in Guatemala in the early 1970s

Discussions on civic responsibility and reproductive behavior seemed to be on everyone’s lips in the 1960s – officially designated the Decade of Development by the United Nations. While the principles of social justice and “a life worth living” crossed political, religious and ideological borders, the question of whether family planning represented a legitimate means to achieve the promises of an equal and harmonious society was subject to a fierce and controversial debate in Guatemala. Criticism culminated in 1974, when, in the course of the World Population Conference in Bucharest, the Guatemalan Congress discussed the establishment of a new Planned Parenthood Institute in November 1974 [4]. In the public press, very different social groups took a stand against family planning - from the professional organization *Colegio de Médicos*, the public San

Carlos University to Catholic women and female leftist activists. Among the most fervent critics were Clemente Marroquín Rojas, founder of the newspaper *La Hora* and former vice president, Julio Penados del Barrio, a Catholic physician and director of the Department for Mother and Child Health of the Social Security Institute, as well as the Guatemalan archbishop Mario Casariego y Acevedo.

While opponents often framed their critique in a rights narrative, referring to “free will” and “personal choice”, human rights were not a binding moral order, but were rather used to discredit family planning in the country. Thus, the new human rights catalogue of the 1960s, including the Teheran Declaration, was mostly ignored. Instead, opponents stressed the right to procreate, therefore basing their argument on the Human Rights Declaration of 1948. Not surprisingly, this argument was especially articulated when voluntarism appeared to be at stake: When a rumor about compulsory sterilization of Guatemalan Maya women circulated in 1972, the professional organization *Colegio de Médicos* stated that the right to procreate was a “natural law”, which “[...] could not be repressed by any type of law or order that contravenes or limits the liberty of the choice of the couple” (*Colegio de Médicos*) [5]. By pointing to a “natural law”, the *Colegio de Médicos* based their position on a Christian moral order which embraced the idea that laws derived from God and were thus objective, suggesting that the existence of moral rules was determined by nature - and not by humans (Moyn, *The Last Utopia* 21-22). In this regard, the use of hormonal and intrauterine contraceptives, declared as artificial by the Vatican in 1968, were also against the “divine laws” and “the nature of marriage and responsible parenthood” as the Guatemalan archbishop state in 1974 (Cardenal 4). Consequently, family planning opponents questioned the moral authority of a new human rights catalogue of the 1960s, while relying on a Christian set of moral values lying beyond the international rights narratives.

In general, human rights were barely accepted as a political and moral instrument in Guatemala in the early 1970s. According to Hoffmann, although human rights declarations

were introduced in the semantics of international and national politics in the 1960s, they had no implications for national affairs. Latin American dictatorships turned to violence, torture, and terror exactly when these practices were officially forbidden in the indicated decade (Hoffmann 19; Dyckmann 50). Ironically, Guatemala, which pressed for democracy and the protection of human rights in 1965, entered the darkest chapter of its history in the following decades (Quiroga Medina 97-99) [6]. From 1966 to 1970, during the presidency of Julio Méndez Montenegro, the military’s power in politics increased and counter-insurgency campaigns were initiated against Guatemala Guerrilla groups and political dissidents. Thus, human rights violations in the early 1970s increased significantly: During the presidency of the military general Carlos Manuel Arana Osorio more than 13,000 people “disappeared” (Way 123).

US-American institutions were deeply involved in designing and financing the military-led counter-insurgency campaigns in Guatemala. US-American presence became also highly visible in everyday life, including family planning, higher education or community development projects (Streeter 75-68). As political and civil rights were threatened and the promises of a better future for all Guatemalan citizens through development programs remained unfulfilled, US influence in Guatemala was harshly criticized by both Guatemalan nationalists and left-wing groups. This points to one of the major conflicts in global history after 1945: The tension between an increasing international system of global governance with its own moral order and instruments, and the idea of national sovereignty and self-determination of nations. Hence, “Third World” nations often did not adopt the human rights discourse in order to canonize individual rights, but to guarantee the collective liberation from empires and to achieve economic prosperity (Moyn, *The Last Utopia* 86-89).

This tension between self-determination and global governance was also the key topic in the debate on family planning in Guatemala. For nationalists and left-wing groups, family planning was an imperialist project, conducted by USAID and its “extended arm”, the Guatemalan Aprofam (e.g. Marroquín Rojas; Universidad de

San Carlos). In this context, opponents turned to the “right to privacy” to stop foreign interference in Guatemalan bedrooms:

[...] fertility regulation was a personal problem in whose internal authority do not belong – and the Guatemalans should not permit – bastards interests that do not have anything in common with our nationality, with our problems, with our interests, beliefs and traditions. (Colegio de Médicos)

In this sense, Guatemalan physicians argued for the right to privacy, but individuals had only a “free” choice as long as their wants were in line with the nation’s interests. Clemente Marroquín Rojas extended this anti-imperialist, nationalist point of view so far that he repeatedly accused the US-American government of conducting a genocidal campaign against the Guatemalan population (“La esterilización”; “El Ministro”). In this context, the lines between coercion, manipulation, influence and free decisions blurred. Well aware of globally circulating stories on coercive sterilizations, Julio Penados del Barrio, who got involved in a heated debate with Aprofam’s director Roberto Santiso Gálvez in the newspaper *La Hora* in January 1975, argued that Guatemalan families had been “forced” to use contraceptive pills and intrauterine devices. Although he admitted that physical force was not applied in Guatemala, Penados del Barrios stressed that manipulative message could easily be interpreted as “coercion” as it clearly limited the free choice of Guatemalan families (Penados del Barrio, “El doctor”). In this sense, family planning opponents interpreted the influence of foreign interests in this “private” sphere as pressure, meanwhile family planning advocates equally criticized nationalist, left-wing and religious voices for exercising “political and religious pressure” on Guatemalans (Santiso, “Aprofam”).

The debate on “coercion” and “pressure” reveals an underlying patronizing, elitist view which opponents like Penados del Barrio or Marroquín Rojas shared with family planning advocates. Despite their different political and religious beliefs, Guatemala’s urban

white elite assumed poor people were easy to manipulate, easily falling for the promises of foreign development messages or Catholic arguments, and, consequently, that they could not decide themselves what was best for them. Mayan families often stood in the center of controversial debates on family planning as they were victimized by family planning opponents. This was the case when representatives of different social groups and political fractions, including Aprofam and women’s groups, spoke up to protect indigenous groups and stop the planned establishment of the national Planned Parenthood Institute (e.g. “No aprobar”; Vargas de Ortiz). For instance, Marroquín Rojas openly condemned the “[...] dirty work of the gringos to ‘sterilize’ our poor indigenous people and to terminate [...] with our suffering ‘raza de bronce.’” While he glorified “lo indígena” as the essential element of the Guatemalan nation, he did not take into account the attitudes of Mayan women towards birth control. On the contrary, Mayan women were rather used as an argument against family planning. Consequently, behind these discussions lurked the question of who was fit enough to decide over their own reproduction and sexual behavior, thus clearly revealing patterns of cultural racism and social delineation.

In this regard, family planning advocates and opponents had more in common than one would think as they connected Guatemalans’ sex lives to the wellbeing of the nation. Hence, debates about national development and foreign influences (rhetorically) limited the scope of the individual’s freedom and private sphere in Guatemala. Opponents also understood the heterosexual family as the fundamental nucleus of the Guatemalan society: they commonly referred to the inseparable unit of husband and wife and the couple’s choice (e.g. Penados del Barrio, “Planificación”; Vargas de Ortiz). Consequently, the “private bedroom” - in Guatemala neither private nor, in case of poorer classes, a bedroom in itself - was envisioned, controlled, and often problematized by Guatemalan professionals, politicians, intellectuals and religious leaders who, each in their own way, defined the limits of reproductive freedom in Guatemala.

4. A Turn in Population Politics? – Bringing Human Rights Discussions into Family Planning

In the 1960s, population experts considered human rights important for the promotion of family planning worldwide. However, human rights and legal topics were barely subjects of great attention for the “population establishment” in that decade. This changed significantly in the 1970s when population experts became more aware of the legal implications of population programs and legal experts entered the field of international population politics. While the growing interest in human rights within the “population establishment” reflects the rise of human rights as a key concept in international politics (Gassert 149-164; Moyn, “Die Rückkehr” 7-22), this was also related to a shift in birth control practices from the use of hormonal and intrauterine contraceptives to the support of sterilization and abortion.

Strikingly, population experts turned to human rights when the voluntarism principle of family planning was at stake. As more data on world population growth became available and made the problem more alarming by the end of the 1960s, some international population experts questioned the usefulness of family planning programs and thought about coercive measures such as reversals of tax benefits, prioritizing the greater good over freedom of choice and voluntarism (Connelly 238-239, 245; 248). At the same time, contraceptives and intrauterine devices were no longer praised as major breakthroughs as information on the side effects of the pill and injuries caused by IUDs spread around the globe (Dowbiggin 139). As a result, by the end of the 1960s, sterilizations became widely acceptable among population experts to confront a global population problem (Dowbiggin 157). In this context, some countries, like India and China, took drastic measures to address their high birth rates. India, for example, introduced a sterilization quota and made sterilisation a condition for medical care, promotions or electricity (Connelly 322).

As discussions about abortion and sterilization made legal implications more important, legal scholars entered the international population

field. One of the “new rising stars” in the “population establishment” was Luke T. Lee: The Chinese-US-American professor of international law and diplomacy initiated a new program studying the legal grounds of human rights and population programs at the renowned Fletcher School of Law and Diplomacy at Tufts University in Massachusetts. The program produced a series of studies concerning domestic, but also international legal texts on reproduction which were published from 1970 onwards. Lee also played an important role in a series of UN sponsored seminars and projects in the 1970s which reflected the growing interest in the relation between human rights and populations politics on the part of the United Nations: In 1971, the United Nation Funds for Population Activities (UNFPA) created the “Law and Population” project in order to provide research grants for studies on legal practices concerning abortion, marriage or “social legislation” and their relation to established population politics (Salas 203). Furthermore, a series of meetings on Population and Human Rights were held from 1974 onwards, e.g. in Tunis and Amsterdam 1974, and 1975 in Paris, organized and sponsored by UNESCO (UNESCO).

During these UN sponsored seminars the most pressing topic was, in fact, the compatibility of coercive measures with human rights: According to Lee, who compiled the results of the expert meeting in Paris, many participants argued that coercive measures would violate individual’s human rights, like the right to life or freedom of conscience. Others argued that it would be difficult to “take a categorical position on this matter” (UNESCO 27). At the core of the discussions stood the dilemma between the individual’s rights and collective well-being which already had been articulated in the idea of family planning as a right *and* a duty in the 1960s. Embracing an alarmist perspective on the population problem, Lee used the dialectic tension within the human rights discourse to legitimize coercive measures. Even though he stated that coercive measures should not result in discriminatory practice, he considered coercive measures in no way incompatible with human rights as they benefitted both the family and the global society: “What at first appears

to be a coercive measure infringing upon an individual's human right will in the end improve the well-being of all - including the individual" (UNESCO 77). In this sense, Lee exploited the idea of family planning as a precondition for other human rights to legitimize the use of coercive measures in international population politics, giving priority to the greater good over individual freedoms.

In Guatemala, however, coercive measures were unacceptable for many family planners. Even though the nation's wellbeing was a major argument to legitimize sterilization practices in Guatemala, voluntarism and consent were core concepts when Aprofam established a sterilization program for both men and women in 1973 ("Legal Exam"). Thus, the historical sources give no indications of forced sterilizations or coercive measures. Proposals to make sterilization compulsory for poor Guatemalans were rare exceptions, and immediately caused public outrage [7]. In general, sterilizations as well as family planning remained a sensitive matter in Guatemala throughout the 1970s. In light of the ongoing fierce debate on family planning, Aprofam refrained from publicly promoting sterilization and female sterilizations were subject of strict medical control in the public hospitals in Guatemala City in the early 1970s. Attempts to bind Guatemalan legal experts to population politics also remained unsuccessful as the following examples illustrates: In 1978, Luke T. Lee, now director for refugee affairs at the US State Department, travelled to Guatemala where he established contact with different lawyers affiliated to the public San Carlos University and its rector Saul Osorio Paz. The US-American legal expert used the ongoing human rights narrative as a vehicle to awaken interest for population topics - without success (Lee). That this initiative fell on deaf ears among these Guatemalan lawyers is hardly surprising given the political climate and violence the country was experiencing by the end of the 1970s: Understandably enough, in light of the political violence against university members, the public university considered the protection of political and civil rights more urgent than changing the laws concerning marriage, contraceptives and abortions. In addition, Saul

Osorio Paz had been a fierce opponent of family planning since late 1960s. In this regard, Lee's initiative presumably confirmed Paz's opinion about international population politics. Instead of male university affiliates, other social groups took up on family planning by the end of the 1970s, rehashing an older topic which had been silenced during the 1960s: women's right to family planning as a means to control their own body.

5. Reproductive Freedom – Women's Rights in Guatemala in the 1970s

During the 1960s, women's right to birth control had not been present in the discussions on economic development, society's wellbeing, and collective needs although contraceptive practices mainly focussed on women's bodies. Furthermore, family planners emphasized the couple's choice over reproduction, not the individual's. This fortified, on the one hand, the ideal of the modern - small - heterosexual family, and, on the other hand, excluded alternative ways of living "outside the box" like Guatemalan single mothers.

The absence of female topics in the population discussions can be attributed to the fact that women rarely occupied leading positions in the "population establishment" in the 1950s and 1960s. The same holds true in Guatemala: Even though female nurses and social workers played a crucial role by promoting family planning in the field, male physicians initially occupied lead positions within Aprofam or the Ministry of Health. In general, the women's movement was not very strong in Guatemala in the 1960s and 1970s: As researchers have pointed out, female students and intellectuals in Guatemala often joined radical left discussions on the (armed) struggle for social transformation, while "postponing" genuine women's claims due to their belief that a change in politics and society would eventually have positive effects on women's lives. It appears that genuine women's affairs were rarely brought on the discussion table, and that these topics lost their importance within the radicalized political context of the Guatemalan Civil War (Aguilar 97). [8] As has been highlighted for other Latin American countries, Latin American women,

who were embedded in left-wing groups, initially opposed family planning programs, criticizing the imperialist character rather than supporting contraceptives in terms of a political liberal feminist tradition to liberate women (Schultz 188-189). In Guatemala, too, female activists initially shared the view of their male colleagues, criticizing the US-American influence in family planning in Guatemala (Alfaro de Carpio; Vargas de Ortíz).

A new impetus for a change in the perception of family planning in regard to women's rights was the first International Women's Conference in Mexico City and the declaration of the first International Women's Year (IWY) in 1975 which stimulated debates on the women's role in society and their relation to fertility control in the Guatemalan context (Carrillo 176; Carrillo et. al. 140). The conference was organized by the United Nations in reaction to an anti-imperialist women's health movement that criticized authoritarian, masculine and coercive population politics (Black 132-155; Nelson). In accordance with the IWY 1975, the "*Acción Solidaria de Mujeres*" [9] (ASDEM) organized several roundtables in May 1975 for which exclusively highly educated, academic Guatemalan women were brought together to discuss women's rights and position in the Guatemalan society ("Mesas redondas"). While many talks focussed on the role Guatemalan women played in the union movement or in political and civic life, one panelist addressed abortion and reproduction. The paper was presented by Hilda Morales Chúa who was one of the few women in leading positions within the Guatemalan family planning organization, directing Aprofam's division for "marginalized areas". Her talk expressed the concerns presented by an emerging global women's health movement: Criticizing the Neo-Malthusians debates on the "population bomb", she argued that, in the 1960s, women often were objects of [...] politicians, scientists, and technocrats [...]", being manipulated by "[...] mechanisms to motivate the women to reduce her fertility [...]" and, in case of non-acceptance, forced by "[...] complete and total coercion" (Morales Chúa).

Distancing herself from the population politics of the 1960s, she argued for a transformation of

"ordinary women" from *objects* into *subjects* of "reproductive freedom". From her point of view, family planning was an important instrument to free Guatemalan women from the imposed task of motherhood. Interestingly, she used the regulation of women's fertility to push for a profound change of Guatemalan society: According to Morales Chúa, in "compensation" for the "lost motherhood" - taken away by family planning - Guatemala should be made "suitable" for emancipated women, for instance, by conducting a "review [of] every literature [...]" that subordinates the women to the care of the house and the offspring [...]" (Morales Chúa). In this sense, family planning was once again depicted as a precondition to other rights. However, she attributed for the first time the right to decide freely and responsible over the number and spacing of children explicitly to the women - and not to the couple. Her feminist interpretation of the right to family planning was supported by the other participants who argued that "it should be our right to first decide if we want to be mothers and then the number and spaces of our children" (Méndez de la Vega). With this absolute support of family planning as an instrument for women's empowerment and female liberation, ASDEM took a different stand to other "leftist" and "Western" women's movements which rejected family planning as an imperialist, masculine, discriminating practice (Schultz 119). More importantly, ASDEM broke with earlier narratives on family planning in Guatemala in which the needs of the nation and the family had been prioritized over women's decisions.

One way to achieve equity of men and women and to make the Guatemalan society "suitable" for emancipated women was to change the legal situation of Guatemalan women. The focus on legal topics was directly linked to new legal experts in the population field which points to the significance of transnational experts and networks. While Luke T. Lee was unsuccessful in attracting the interest of male lawyers, he closely cooperated with the female lawyer Carmen Yolanda Chavarría de Ponce in the regional project "Laws discriminating women in Latin America" (Lee). In 1975, Chavarría de Ponce published a book on the Guatemalan situation, stressing the

macho character of the Guatemalan legislation. While she mainly focussed on infanticide and abortion, she also referred to family planning in the country. Declaring that family planning was an “individual choice of women”, she criticized the lack of family planning service in the country and advocated sterilization. Similar to a women’s health movement she criticized the patronizing, macho medical practices as Guatemalan women needed the permission of her husband or spouses to have the procedure. According to Chavarría de Ponce, in the end it was the doctor, not the women who were “[...] to decide on whether the women should or should not have children” (Chavarría de Ponce 113). Consequently, while in 1972 stories on sterilizing “unfit” indigenous women had triggered disgust and connotations of genocide in Guatemala, in 1975, “fit” Guatemalan women claimed sterilization as an alternative to DIU and the pill. This shows not only that sterilization turned from a eugenic procedure to an acceptable contraceptive method, but also that women contested and experienced “reproductive freedom” in accordance with their ethnicity, class status and economic possibilities, what Rebecca Kluchin has also carved out in the US-American context (Kluchin 55).

Strikingly, women’s efforts to achieve better opportunities in Guatemala were barely taken into account by Guatemalan male family planners. It was only in 1976 that Aprofam’s director Santiso Gálvez cooperated with Hilda Morales Chúa in publishing a short report titled “Family Planning and Responsible Parenthood: The Guatemalan Women and Economic Development.” In contrast to Chúa’s feminist attitude in the 1974 roundtables, the study does not portray family planning as a means to liberate women or to strengthen women’s position in the Guatemalan society, despite the fact that, ironically, a great part of the report on the situation in Guatemala was copied from Chúa’s talk on abortion. The study rather used the feminist approach to family planning to reach single, working, rural and indigenous women who were seen as specific target groups (Santiso, Aldana and Chúa). The new emphasis on marginalized women coincided with Aprofam’s reorientation to rural and indigenous groups when the Guatemalan

Ministry of Health bowed out of the field in 1975. Nevertheless, it is important to note that Aprofam’s projects resulted in new, genuine female spaces in which women contested and negotiated contraception - even though it was a side-effect of family planning activities rather than the primary goal.

6. Conclusion

Historiography of family planning, contraception, and population politics has mostly neglected the connections of family planning and human rights. In order to shed light on this topic, I have therefore located family planning in Guatemala in a broader context of human rights discourse in the Americas. In this regard, this case study has shown that the perspective on “reproductive freedom” in Guatemala enriches the understanding of historical patterns of thinking within international politics in several ways.

First, the power of human rights as a morally binding instrument had been limited in Guatemala for a long time. It was rather a political instrument which was used to legitimize or discredit family planning in the country. Furthermore, there existed a competing set of moral norms, based on Christian traditions, which competed with a human rights catalogue of the 1960s. At the same time, population experts prioritized development politics over human rights throughout the 1960s and 1970s. The 1968 Teheran Declaration itself expressed the significance of modernization and development as a guiding principle for international politics as it pointed to social responsibility in a global society: It was considered a precondition to other social and economic rights and reflected the hope that changing the individual’s reproductive behaviour would benefit both families and nations. Even though human rights became more important as development politics lost their appeal in the 1970s, the portrayal of family planning as a precondition for other rights was a dominant way of thinking, even in feminist discourses in Guatemala.

Second, this study has disclosed the discursive spaces of freedom in Guatemala. The most striking fact is that, counterintuitively,

“freedom” must be understood as an instrument of power. Thus, family planning programs drew on “voluntarism” and “choice” as these ideas embraced underlying ideas on self-improvement and civil responsibility. In fact, individual’s reproductive “freedom” was first restricted by their own aspiration to achieve a better life and, second, by the sense of responsibility to the society. It was indeed the “powers of freedom”, shaped by discussions on responsibility, coercion, the educated, conscious citizen, economic development and the modern family, which influenced reproductive choice in Guatemala. Not only Guatemalan family planning advocates but also their opponents promoted the private right to choose “freely” from any kind of “pressure”. However, “reproductive choice” was neither a private nor an individual matter as Guatemalan actors prioritized the nation and the couple over the individual. In this context, the debates on family planning, coercion and manipulation further shaped ideas on who was considered to be a responsible citizen, fit to decide freely. Guatemalan elitists groups (rhetorically) denied poorer, indigenous individuals the right to “reproductive choice”. That “reproductive freedom” was often determined by class, gender, and race becomes equally clear in the context of women’s rights in Guatemala in the 1970s.

Third, the significant – and overlooked – role that transnational experts played in bringing together legal and human rights aspects and family planning has to be highlighted. Thus, the new popularity of human rights in the international arena in the 1970s was accompanied and encompassed by new expert groups, the international lawyers who were eager to strengthen the connections between the two fields using the institutional system of the United Nations. Whereas they still depicted family planning as a precondition to other rights, placing collective welfare over individual freedom, these new personal and institutional connections inspired a broad range of activities in the field of women’s rights. It is worthwhile to note that precisely this field – the personal and institutional links between law, “population establishment”, and women’s groups in the 1970s – needs further consideration. In

Guatemala, these connections triggered new – genuinely feminist – interpretations of family planning. Guatemalan female professionals who championed the women’s right to reproductive choice in the 1970s were also leading actors in women’s human rights groups which emerged in Guatemala in response to political violence, disappearance and genocidal campaigns against Maya women in the 1980s.

Endnotes

All quotes from Guatemalan sources were translated from Spanish to English by the author of this paper. The author thanks Raúl Necochea López for his helpful comments and suggestions, and Thelma Porres, director of the archives of the Centro de Investigaciones regionales de Mesoamérica (CIRMA), for providing important information on the women’s roundtables in 1975.

[1] Population experts of the 1960s and 1970s considered themselves to be part of a global “population movement”. The term “population establishment” was first introduced by those who criticized the practices and ideas of this global network, thus pointing to its elitists and relatively inflexible character (Schultz 81-82).

[2] The term “reproductive rights” became popular in the 1970s and was often used by female activists to claim reproductive (women’s) health. Today, reproductive rights are still based on the right to family planning, but also include other rights, e.g. the right to reproductive health. Contemporaries used the terms liberty, freedom and rights without further explanation or definition. For this reason, the terms were used synonymously in this article.

[3] Bashford and Rose connect their work to the idea of “self-government” which goes back to Michel Foucault who identified different technologies of the self, for example, self-control or guidance for family and children.

[4] Interestingly, the establishment of a Guatemalan Planned Parenthood Institute was proposed by members of the Congress who presumably did not have any contact to USAID or Aprofam. The latter even supported the initiative to stop the creation of this Institute as they feared a duplication of effort.

[5] The accusation was made by a delegate who did not want to declare his name nor his nationality. Apparently, priests informed the delegate that Mayan women confessed to them that they had been

sterilized by injections in public health centers. This information was then first published in a Nicaraguan newspaper (*Denuncian*). It remains unclear how family planning was carried out in Guatemalan villages. However, there is no indication to coercive practices in the letters between Aprofam and USAID.

[6] According to Quiroga Medina, the Second Inter-American Special Conference on Human Rights in Rio de Janeiro in 1965 was convened on a request sent by the Guatemalan government in 1964.

[7] In the course of the debate over the national Planned Parenthood Institute, the activist Violeta de Carpio accused the representative Grace Hernández Siqui de Zirión of proposing compulsory birth control measures for poor women that should prevent them from "asking for better living conditions and thinking about a revolution" (Violeta de Carpio). Unfortunately, the original proposal and Hernández Siqui de Zirión's announcement could not be found.

[8] Hardly any research has been done on women's movements in Guatemala in the 1960s and 1970s. Susan Berger, for instance, dates the emerging of a women's movement in Guatemala in the late 1970s and early 1980s, dedicating only two pages on the "antecedents" of the movement (Berger 20-21).

[9] In addition to the *Alianza*, Ana Lorena Carrillo Padilla mentions the *Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas*, founded in 1975. In the historical sources, I found references to further women's groups: *Consejo Nacional de la Mujer de Guatemala*, *Comité Nacional de la Comisión Interamericana de Mujeres*, *la Alianza Cívica de Asociaciones femeninas*. It would be worthwhile following the traces of these groups and their global embeddedness.

Works Cited

- Aguilar, Leticia, and Sofía Montenegro, eds. *Movimiento de mujeres en Centroamérica*. Managua, Nicaragua: Programa Regional La Corriente, 1997. Print.
- Alfaro de Carpio, Irma Violeta. "Otra opinión femenina sobre la ley de Doña Grace." *La Hora* [Guatemala] 21 Nov. 1974: n. pag. Print.
- Aprofam. *Asociación Pro Bienestar de la Familia de Guatemala*. Guatemala: 1965. Print.
- . *Boletín Pro-Bienestar de la Familia de Guatemala* [Guatemala] Sept. 1969, No.10. Print.
- . *Planificación Familiar*. Guatemala, C.A.: Aprofam, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 1973. Print.
- Bashford, Alison. *Global Population: history, geopolitics, and life on earth*. New York: Columbia UP, 2014. Print.
- Berger, Susan. *Guatemaltecas. The Women's Movement 1988-2003*. Austin: U of Texas, 2006. Print.
- Black, Allida. "Are Women 'human'? The UN and the Struggle to Recognize Women's Rights as Human Rights." *The Human Rights Revolution*. Ed. Akira Iriye. Oxford: Oxford UP, 2013. 132-155. Print.
- Cardenal Casariego. "Cardenal Casariego enfoca el 'Año de la Población'." *Diario de Centro América* [Guatemala] 13 Sept. 1974: 4. Print.
- Carrillo, Ana Lorena. *Luchas de las guatemaltecas del siglo XX: Mirada al trabajo y la participación política de las mujeres*. 1.st ed. Antigua Guatemala: Ediciones Del Pensativo, 2004. Print.
- Carrillo, Ana Lorena, and Norma Stoltz Chinchilla. "From Urban Elite to Peasant Organizing. Agendas. Accomplishments and Challenges of Thirty-Plus Years of Guatemalan Feminism." *Women's Activism in Latin America and the Caribbean: Engendering Social Justice, Democratizing Citizenship*. Ed. Elizabeth Maier and Nathalie Lebon. New Brunswick: Rutgers UP, 2010. 140-156. Print.
- Chavarría de Ponce, Carmen Yolanda. *Discriminación de la mujer guatemalteca en la legislación*. Guatemala: Ediciones Gamma, 1975. Print.
- Colegio de Médicos. "Colegio de Médico exige una exhaustiva investigación." *El Gráfico* [Guatemala] 2 Mar. 1972: n. pag. Print.
- Connelly, Matthew. *Fatal misconception. The struggle to control world population*. Cambridge, Mass.: Belknap of Harvard UP, 2008. Print.
- Cueto, Marcos, and Steven Paul Palmer. *Medicine and Public Health in Latin America: A History*. New York: Cambridge UP, 2015. Print.
- "Denuncian esterilización masiva de mujeres indígenas guatemaltecas." *El Gráfico* [Guatemala] 29 Feb. 1972: n. pag. Print.
- Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Office of Population Affairs (January 1978), Folder Population Guidelines, Container 23, Subject Files 1964-1988, Public Health Office, USAID Mission to Guatemala, Records of the United States Agency for International Development, RG 286, National Archives at College Park, Maryland, USA.
- DIMIF. *Boletín informativo DIMIF* 1.1 (1971): n. pag. Print. Folder Oficina de Orientación Familiar, FY 1972, Container 13, Subject Files 1964-1988, Public Health Office, USAID Mission to Guatemala, Records of the United States Agency for International Development, RG 286, National Archives at College Park, Maryland, USA.
- Dowbiggin, Ian Robert. *The Sterilization Movement and Global Fertility in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford UP, 2008. Print.
- Dykmann, Klaas. *Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal? The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America (1970-1991)*. Frankfurt/Main: Vervuert,

2004. Print.
- Eckel, Jan, and Samuel Moyn, eds. *Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2012. Print.
- Forno, Ronald. "Discurso pronunciado por el Dr. Ronald Forno, durante el cambio de directiva de la Asociación Pro-Bienestar de la Familia de Guatemala." *Boletín Pro-Bienestar de la Familia de Guatemala* [Guatemala] Mar. 1970, No.13. Print.
- Frei, Norbert, and Annette Weinke, eds. *Toward a New Moral World Order? Menschenrechtspolitik und Völkerrecht seit 1945*. Göttingen: Wallstein Verlag, 2013. Print.
- García Bauer, José. *El ideal de familia. El estado y la sociedad deben proteger la vida embrionaria; regulación de la natalidad*. Guatemala: Ed. José De Pineda Ibarra, 1971. Print.
- Gassert, Philipp. „Das Russell-Tribunal von 1966/1967. ‘Blaming and Shaming’ und die Nürnberger Prinzipien.“ *Toward a New World Order? Menschenrechtspolitik und Völkerrecht seit 1945*. Ed. Norbert Frei and Annette Weinke. Göttingen: Wallstein Verlag, 2013. 149-164. Print.
- Hoffmann, Stefan-Ludwig. „Introduction. Genealogies of human rights.“ Ed. Stefan-Ludwig Hoffmann. *Human rights in the twentieth century*. New York: Cambridge U Press, 2011. 13-25. Print.
- Huhle, Teresa. *Bevölkerung, Fertilität und Familienplanung in Kolumbien. Eine transnationale Wissensgeschichte im Kalten Krieg*. Bielefeld: transcript, 2017.
- International Population and Urban Research Center. *Crecimiento de la población y desarrollo económico y social en Guatemala*. Berkeley: University of California, 1967. Unpublished. Folder Population Growth, Container 1, Subject Files, 1964-1988, Public Health Office, USAID Mission to Guatemala, Records of the US Agency for International Development, RG 286, National Archives and Records Administration at College Park, Maryland, USA.
- IPPF. *8th International Conference of the International Planned Parenthood Federation, Santiago, Chile, 9-15 April, 1967: Summaries of Papers*. London: International Planned Parenthood Federation, 1967. Print.
- Iriye, Akira, ed. *The Human Rights Revolution: An International History*. Oxford: Oxford UP, 2012. Print.
- Kluchin, Rebecca M. *Fit to Be Tied. Sterilization and Reproductive Rights in America, 1950-1980*. New Brunswick, N.J.: Rutgers UP, 2011. Print.
- Lee, Luke T. *Report on the visit to Guatemala, Colombia and Brasil. March 26 to April 14 1978*. Folder Population Guidelines, FY 78, Container 23, USAID Mission to Guatemala, Public Health Office, 1964-1988, Records of the US Agency for International Development, RG 286, National Archives and Records Administration at College Park, Maryland, USA.
- "Legal exam." Letter to Aprofam. 29 Oct. 1973. MS. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Folder Family Welfare Association - Correspondence, Container 14, Subject Files 1964-1988, Public Health Office, USAID Mission to Guatemala, Records of the United States Agency for International Development, RG 286, National Archives at College Park, Maryland, USA.
- Marroquín Rojas, Clemente. "El Ministro apoya a la genocida AID." *La Hora* [Guatemala] 9 Jan. 1975: n.pag. Print.
- "La esterilización hija del judaísmo yankee." *La Hora* [Guatemala] 13 Nov. 1974: n. pag. Print.
- Maul, Daniel Roger. "The International Labour Organization and the Globalization of Human Rights, 1944-1970." *Human Rights in the 20th Century*. Ed. Stefan-Ludwig Hoffmann. Cambridge: Cambridge UP, 2011. 301-323. Print.
- Méndez de la Vega, Luz. "Fragmentos de presentaciones y denuncias ante acción solidaria de mujeres." *El Imparcial* [Guatemala] 6 June 1975: n. pag. Print.
- Mendoza, Ofelia. "The Family Planning Seminar for Latin American Leaders and their results." Fourth Conference of the International Planned Parenthood Federation, Western Hemisphere Region, San Juan, April 19-27, 1964. Unpublished. Folder 4 4th International Conference, Box 202, Series VIII Foreign, Planned Parenthood Federation of America Records II, Sophia Smith Collection, Smith College, Northampton, MA.
- "Mesas redondas sobre el tema 'Los derechos de la mujer ¿Una realidad o un mito?' " Folder Los derechos de la mujer, Container 24, Program Office, USAID Mission to Guatemala, Records of the US Agency for International Development, RG 286, National Archives and Records Administration at College Park, Maryland, USA.
- "Mesas redondas sobre la mujer." *El Imparcial* [Guatemala] 19 May 1975: n. pag. Print.
- Morales Chúa, Hilda. *Aborto*. Unpublished paper. Folder Los derechos de la mujer, Container 24, Program Office, USAID Mission to Guatemala, Records of the US Agency for International Development, RG 286, National Archives and Records Administration at College Park, Maryland, USA.
- Moyn, Samuel. „Die Rückkehr des verlorenen Sohnes. Einleitung: Die 1970er Jahre als Umbruchphase in der Menschenrechtsgeschichte.“ *Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren*. Ed. Jan Eckel and Jan Eckel. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2012. 7-22. Print.
- *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, Mass.: Belknap of Harvard UP, 2010. Print.
- Necochea Lopez, Raul. *A History of Family Planning in Twentieth-century Peru*. Chapel Hill [North Carolina]: UP of North Carolina, 2014. Print.

- Nelson, Jennifer. *More than Medicine: A History of the Feminist Women's Health Movement*. New York: New York UP, 2015. Print.
- "No aprobar la ley de paternidad responsable piden al congreso." *La Hora [Guatemala]* 16 Nov. 1974: n. pag. Print.
- Penados del Barrio, Julio. "El doctor Roberto Santiso Gálvez, Director general de Aprofam responde a nuestros comentarios II." *La Hora [Guatemala]* 16 Jan. 1975: n. pag. Print.
- , "Planificación Familiar." *El Imparcial [Guatemala]* 4 Oct. 1971: n. pag. Print.
- Quiroga Medina, Cecilia. *The Battle of Human Rights: Gross, systematic violations and the Inter-American System*. Dordrecht: M. Nijhoff; 1988. Print.
- Rao, Mohan. *From Population Control to Reproductive Health Malthusian Arithmetic*. New Delhi: Sage Publications, 2004. Print.
- Ravenholt, Reimer T. "The A.I.D. Population and Family Planning Program-Goals, Scope, and Progress." *Demography* 5.2 (1968): 561. Print.
- Rinke, Stefan, and Delia González de Reufels, eds. *Expert Knowledge in Latin American History: Local, Transnational, and Global Perspectives*. Stuttgart: Hans-Dieter Heinz, 2014. Print.
- Rivera, Maria Amalia Irias De, Irma Violeta Alfaro De Carpio, and Scott Lubeck. "Guatemalan Working Women in the Labor Movement." *Latin American Perspectives* 4.1/2 (1977): 194-202. Print.
- Robertson, Thomas. *Malthusian Moment. Global Population Growth and the Birth of American Environmentalism*. New Brunswick: Rutgers UP, 2012. Print.
- Rose, Nikolas S. *Powers of Freedom: reframing political thought*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge U Press, 1999. Print.
- Salas, Rafael M. *International population assistance. The first decade: a look at the concepts and policies which have guided the UNFPA in its first ten years*. Oxford: Pergamon, 1979. Print.
- Santiso Gálvez, Roberto. "Aprofam y la planificación familiar aclara al Dr. Julio Penados del Barrio." *La Hora [Guatemala]* 11 Jan. 1975: n. pag. Print.
- , "Contraception as a means of combating illegal abortions." Fourth Conference of the International Planned Parenthood Federation, Western Hemisphere Region, San Juan, April 19-27, 1964. Unpublished paper. Folder 4 4th International Conference, Box 202, Series VIII Foreign, Planned Parenthood Federation of America Records II, Sophia Smith Collection, Smith College, Northampton, MA.
- Santiso Gálvez, Roberto, Luis J. Aldana, and Hilda Morales Chúa. *Planificación familiar y paternidad responsable. La mujer guatemalteca y el desarrollo económico*. Octubre 1976. Guatemala. Folder Population Office FY 76, Aprofam-Reports, Container 1, Program Office, USAID Mission to Guatemala, Records of the US Agency for International Development, RG 286, National Archives and Records Administration at College Park, Maryland, USA.
- Santiso Gálvez, Roberto, and Jane T. Bertrand. "Guatemala: The Pioneering Days of the Family Planning Movement." Ed. Warren C. Robinson and John A. Ross. *The Global Family Planning Revolution. Three Decades of Population Policies and Programs*. Washington D.C.: Library of Congress, 2007. 137-54. Print.
- Schultz, Susanne. *Hegemonie - Gouvernementalität - Biomacht: Reproduktive Risiken und die Transformation Internationaler Bevölkerungspolitik*. 1. Aufl. ed. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2006. Print.
- Streeter, Stephen M. "Nation-building in the Land of Eternal Counter-insurgency: Guatemala and the Contradictions of the Alliance for Progress." *Third World Quarterly* 27.1 (2006): 57-68. Print.
- Stycos, Joseph Mayone., and Sara Betsy. Cohen. *Ideology, faith, and family planning in Latin America: studies in public and private opinion on fertility control*. New York: McGraw-Hill Book Co., 1971. Print.
- UNESCO, and Luke T. Lee. *The Human Rights Aspects of Population Programmes*. Proc. of Meeting of experts on the Human Rights Aspects of Population Programmes, Paris 27-29 October, 1975, UNESCO, Paris. 1975. Web. 12 Apr. 2017. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0001/000158/015827EB.pdf>>.
- UNESCO, ed. *Human Rights Aspects of Population Programmes: With Special Reference to Human Rights Law*. Paris: Unesco, 1977. Print.
- UN, ed. *Final Act of the International Conference on Human Rights. Teheran, 22 April to 13 May 1968*. New York: United Nations, 1968. Web. Mar. 2017. <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf>.
- Unger, Corinna R. "Family Planning - A Rational Choice? The Influence of Systems Approaches, Behavioralism, and Rational Choice Thinking on Mid-Twentieth Century Family Planning Programs." Ed. Heinrich Hartmann and Corinna R. Unger. *A World of Populations. Transnational Perspectives on Demography in the Twentieth Century*. New York, Oxford: Berghahn, 2014. 59-82. Print.
- Universidad de San Carlos de Guatemala. "Rechazo a toda medida de control de la natalidad." *La Hora [Guatemala]* 9 Jan. 1975: n. pag. Print.
- USAID. *Population Growth in Guatemala*. Rep.: USAID, 1966. Unpublished. Folder Population Growth, Container 1, Subject Files 1964-1988, Public Health Office, USAID Mission to Guatemala, Records of the US Agency for International Development, RG 286, National Archives and Records Administration at College Park, Maryland, USA.
- Vargas de Ortíz, Ana María. "Mesa redonda sobre paternidad responsable." *La Hora [Guatemala]* 18 Nov. 1974: n. pag. Print.

Way, John T. *The Mayan in the mall. Globalization, development and the making of modern Guatemala.* Durham, London: Duke Univ. Press 2012. Print.

Author's Biography

Annika Hartmann worked as a teaching assistant at the History Department at University Bremen and at the Institute for the History of Medicine at Justus Liebig University Gießen. In October 2018, she successfully defended her doctoral thesis on the history of family planning, development and health in Guatemala (1944-1986) at University Bremen. She is currently working as a trainee for academic librarian at the Ibero-American Institute in Berlin.

El papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante el encuentro histórico de los derechos humanos y el desarrollo: el enfoque basado en derechos humanos (EBDH)

JANETH HERNÁNDEZ FLORES (UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO)

Resumen

Actualmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sostiene la idea de que el desarrollo sostenible y los derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Los derechos humanos vinculados al desarrollo mediante el EBDH son considerados bienes públicos globales [1], que exigen diseñar estrategias de acción para proveer estos bienes a toda la humanidad, en aras de una mejor “gestión en la globalización” (Velásquez González 14). Así, este trabajo se circunscribe a explorar la historia internacional del EBDH y a analizar los aportes de la CIDH a dicho enfoque en las políticas de desarrollo de la región, considerada una zona con altos índices de pobreza.

Palabras clave: ONU, Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

1. Introducción

Después de la Segunda Guerra Mundial, la visión que predominó fue que el desarrollo y los derechos humanos eran objetivos diversos. Durante décadas, ambos conceptos se construyeron a partir de procesos paralelos, por tanto, la cooperación internacional para el desarrollo se mantuvo al margen de las perspectivas vinculadas explícitamente a los derechos humanos. Es hasta el final de la “Guerra Fría”, en las postrimerías del siglo XX, que en el intento de moralizar la política internacional se le otorgó a los derechos humanos la importancia en el desarrollo, y paulatinamente se introdujo el “enfoque basado en derechos humanos” (EBDH).

Pero la historia no fue lineal; al tiempo que avanzaba en muchos aspectos vinculados con el desarrollo y los derechos humanos, también se originaba un proceso económico a escala mundial: la “globalización.” Esta, al margen de las expectativas de bienestar que enfatizaba, trajo consigo para muchas personas pobreza extrema, desigualdad y la falta de oportunidades para alcanzar un nivel de vida adecuado. En

efecto, la transgresión continua de los derechos humanos se enraizaba en muchas latitudes del planeta, haciendo de los grupos vulnerables los sectores más propensos a la violación sistemática de todos sus derechos. La región latinoamericana no fue ajena a ese complejo proceso histórico, en donde la desigualdad generó la acumulación de riqueza en unos pocos y la marginación y pobreza en muchos otros.

Durante ese periodo post Guerra Fría, resurgió, como bien lo indica Cuadra, “la moralización de las relaciones internacionales” como imperativo categórico, lo que contextualiza de la siguiente manera:

Hablamos de resurgimiento, porque la esperanza recorrió el siglo XX. Hace ochenta y cinco años, las ambiciones del Presidente Wilson, en 1918: “vamos a convertir a los hombres en libres”, fueron esperanzas defraudadas en condiciones conocidas; las ambiciones de hace sesenta años de Roosevelt en la Carta Atlántica con Churchill; las de los redactores de la Carta de las Naciones Unidas en 1945, contrariadas durante más de cuarenta

años; las de George Bush Sr., hace quince años, más triunfalistas todavía, viendo en marzo de 1991 “un nuevo mundo venir bajo nuestros ojos”. Es, en ese momento, que algunos elaboraron la teoría del fin de la historia de la Guerra Fría. (34)

En un intento por cerrar las brechas entre esa dicotomía en el mundo, la ONU promovió la estructura y la implementación del EBDH en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo (PCID). Este enfoque conlleva el *mainstreaming* [2] sobre derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) horizontal y vertical, con lo cual se agiliza la gestión fiscalizadora y se promueve el gasto eficiente del presupuesto público.

Bajotalescircunstancias, enestetrabajosehará un breve análisis descriptivo sobre la inclusión del EBDH en las políticas de cooperación para el desarrollo (PCID) y las aportaciones de la CIDH, lo cual permitirá contextualizar el impacto de dicho enfoque en las políticas de desarrollo en esta región, considerada la zona con mayores desigualdades en el mundo, cuyo desafío apremiante es la reducción de la pobreza que afecta a 200 millones de personas (Protección Internacional¹³⁾ y donde existe mayor dificultad para la garantía, exigibilidad y justiciabilidad del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

2. La idea del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)

El EBDH proveniente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, constituye una categoría de análisis que considera que los derechos humanos son el objetivo del desarrollo; es decir, que a través del *mainstreaming* o transversalización de estos derechos en todas las políticas, programas, objetivos, y acciones de las políticas públicas, se permite su atención, monitoreo y evaluación. De hecho, para la ONU (Coherencia de la Políticas 202) el EBDH es uno de los principales factores que pueden explicar cómo contribuyen las PCID a la formulación de políticas adecuadas a nivel nacional.

De ahí la importancia del EBDH en las políticas públicas dado que éstas tienen como principal objetivo dar racionalidad al uso de recursos escasos en el cumplimiento de las actividades estatales. Ello implica para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que la acción del Estado debe realizarse con productividad, economía, eficiencia y eficacia (Políticas públicas 16). Ello sin olvidar los valores sustanciales que aportan los derechos humanos a la actividad estatal en el desarrollo de la política pública, pues legitiman su actuar y sirven de control social, salvaguardando muchos derechos indispensables para las personas.

Así, las PCID se pueden traducir en tecnologías de producción de los derechos humanos, entendidos en palabras de Velásquez González como “bienes públicos globales” (14). Estas tecnologías constituyen diferentes formas como se organizan los países para proveer dicho bien. Al respecto, Inge señala que los bienes públicos mundiales tienen dos fuentes: “pueden ser producto de una acción en el plano nacional, o pueden generarse por efectos sistémicos mundiales” (483).

En este contexto, indica Jiménez: “la cooperación es vista como construcción internacional de estrategias que respondan a las realidades que la globalización y el desarrollo regional y local subrayan como urgentes” (1). Es precisamente por la importancia de proteger los derechos humanos que se requiere de estrategias eficaces y coordinadas entre los diversos países para lograr abatir lo que hoy en día constituye un problema de política internacional.

En tales términos, el EBDH es para Acebal: “un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos, y operativamente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos” (25). La incorporación de este enfoque en los proyectos de cooperación al desarrollo supone un cambio de orientación, no solo en las acciones sino en el propio análisis del problema, la identificación de los proyectos y su definición. Para el citado autor, el prerequisito del EBDH es:

... la integración de los principios de derechos humanos en todas las tareas del desarrollo (definición de políticas, planificación estratégica, programación, financiación, ejecución de intervenciones y evaluación): 1) Universalidad, indivisibilidad, interdependencia e inalienabilidad de los derechos humanos.; 2) Igualdad y no discriminación (incluyendo igualdad de género); 3) Participación para el empoderamiento; 4) Transparencia y responsabilidad ... el EBDH aporta un valor añadido a la cooperación internacional porque: a) legitima las demandas de lucha contra la pobreza; b) se centra en la realización de los derechos de los más vulnerables; c) utiliza una mirada integral “holística” del entorno, y tiene en cuenta a todos los actores, fomentando consensos participativos; d) ayuda a traducir las metas y normas internacionales de derechos en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado; e) contribuye a una mayor transparencia y rendición de cuentas. (Acebal 25)

Como se deduce, en el EBDH subyace la idea del desarrollo en que los derechos humanos tienen un papel fundamental para evaluar el crecimiento económico (Pérez Murcia). Por tanto, el EBDH contribuye a que el proceso de diseño de las políticas sea más transparente, pues se funda en la rendición de cuentas del dinero público, así como en la responsabilidad compartida en el diseño e implementación de las políticas públicas entre gobernantes y gobernados. Tal enfoque promueve que existan medios jurídicos para la reparación efectiva en caso de violación de derechos y legitima las demandas de lucha contra la pobreza. Para ello, apoya la vigilancia de los compromisos del Estado con la ayuda de las recomendaciones de los organismos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, de los Procedimientos Especiales —Relatores, Organizaciones de la Sociedad Civil, Expertos Independientes, Grupos de Trabajo, etc.— y mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado.

Como bien señalan Berraondo y Martínez de Bringas: “la relación entre los derechos

humanos y el desarrollo o viceversa debería ser una cuestión al margen de toda duda, ya que durante los últimos años han proliferado las declaraciones y programas de acción, que no sólo afianzan esta relación, sino que demuestran su absoluta complementariedad y mutua necesidad” (33).

Un EBDH va más allá de una estrategia basada en ofrecer bienes y servicios a las personas, pues provee principios y estándares que pueden informar y fundamentar los objetivos para la ayuda al desarrollo; al mismo tiempo, facilita herramientas de análisis que inciden en las causas estructurales y en la identificación de titulares de obligaciones y titulares de derechos.

3. La Evolución del Enfoque Económico de la Cooperación Internacional al EBDH

Para algunos autores como Berraondo y Martínez de Bringas (33), el EBDH de la cooperación internacional para el desarrollo no es un concepto nuevo surgido a finales del siglo XX, sino que, a mediados de siglo, coincidiendo con la fundación de las Naciones Unidas (UN, siglas en inglés), se establecieron los vínculos conceptuales necesarios entre los derechos humanos, el desarrollo y la cooperación para extender todo el concepto del EBDH. Asimismo, dichos autores indican enfáticamente:

Insólito si pensamos en todo el tiempo que ha pasado para que pudiéramos comenzar a hablar con claridad de dicho enfoque y comenzar a aplicarlo en la práctica. Pero no es tan extraño si analizamos las dinámicas internacionales que han marcado la evolución de las Naciones Unidas, en un contexto absolutamente marcado por la Guerra Fría y la politización de los derechos humanos.(33)

Al respecto, Urban asevera que, aunque los derechos humanos constituyen el fundamento de la ONU a través de la Carta y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, esta organización no asumió el liderazgo en la promoción de los mismos durante los primeros 40 años de su existencia. Agrega este autor que,

en esta etapa: “el desarrollo fue considerado desde puntos de vista predominantemente económicos y políticos, y medido por sus resultados macroeconómicos” (N.p.), así el desarrollo humano se reducía al crecimiento económico y la donación solidaria de inversión rentable.

En este sentido, Slim menciona que esa visión pragmática y economicista de los países donantes asumía las realidades nacionales como “simples hechos y la acción a realizar como una generosa tarea que permitiera mejorar su situación” (22). Esta mentalidad filantrópica, según Alcaide y Larrú Ramos, y su correspondiente buena conciencia paternalista, conducían a una impresionante despolitización de la pobreza (37).

Esa perspectiva reduccionista se vio reforzada, además, por la evolución del entramado institucional creado por los Acuerdos de *Bretton Woods*, —los cuales establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo y crearon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, estableciendo el uso del dólar como moneda internacional—. Estas instituciones, señala Chossudovsky, erigidas en comandantes de la economía de muchos países en vías de desarrollo, a través de programas de ajuste estructural y de políticas monetarias, acrecentaron la confusión entre crecimiento económico y desarrollo humano (N.p.).

En el ámbito regional latinoamericano, durante la Guerra Fría se implementó un programa de ayuda para mejorar las condiciones económicas y sociales de los países. Este programa de acción, denominado “Alianza para el Progreso” y auspiciado por Estados Unidos, surge a propuesta del Presidente norteamericano John F. Kennedy para brindar ayuda a América Latina, con una vigencia de 1961 a 1970.

Dicha propuesta no estuvo ajena al conflicto político-ideológico entre el sistema capitalista y el comunista que bipolarizó al mundo en esa época. En este sentido, Cuba se negó a firmar el documento final, ya que esta Alianza se creó como una forma de contrarrestar la influencia de la revolución cubana en la región.

Posteriormente, en 1990, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales planteaba, en su Observación General nº 3, la obligación de todos los Estados de garantizar estos derechos y, en caso de que el único obstáculo para ello fuera la falta de recursos económicos, les señalaba el recurso de acudir a la cooperación internacional para el desarrollo.

Con el fin de la Guerra Fría —la caída del muro de Berlín y la disolución oficial de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) terminaron la vigencia del Tratado de creación de esta Unión y se puso fin a dicha guerra—, se consolidó un cambio importante y empezó un movimiento de moralización internacional en donde los derechos humanos ocuparon un lugar preeminente.

Al respecto, comenta Levy que, por un lado, derrotado el eje comunista, el país hegemónico y sus aliados justificaron sus intervenciones militares o invasiones en el marco de las banderas de la democracia y los derechos humanos (12). Por otro lado, muchos países enfocaron su atención hacia los problemas internos, así como a nuevos temas de la agenda internacional, de modo que temas como el narcotráfico, la venta ilegal de armamento nuclear, el medio ambiente, la migración, la pobreza internacional y los derechos humanos, entre otros, tomaron mayor fuerza en la elaboración de políticas, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional, dando lugar a nuevos debates en torno a los mismos y sus posibles repercusiones (Levy 12).

En esa tesitura, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos también experimentó una evolución hacia nuevos temas, adaptándose a los nuevos contextos, en parte favorecido por el ambiente internacional, que acompañó la caída de la URSS, el neoliberalismo y la globalización. Asimismo, se abrieron espacios para la rendición de cuentas de crímenes del pasado, tal como lo constatan la creación de Tribunales Especiales sobre la ex Yugoslavia y Ruanda, y el establecimiento de la Corte Penal Internacional, aprobada en la Conferencia de Roma de 1998, que han ido conformado la gradual consolidación de una nueva moral internacional. Todos estos esfuerzos fueron encaminados a humanizar la agenda internacional, a través del debate en diversos foros y organismos tanto mundiales como regionales.

De tal forma, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de junio de 1993 marcó un antes y un después en la concepción e importancia de los derechos humanos, gracias a la presencia de la sociedad civil mundial, tanto de los países ricos como de los países en vías de desarrollo. Los avances experimentados en el campo de los derechos humanos encontraron un decisivo punto de apoyo en esta Conferencia. Temas como la educación, los derechos de las mujeres, la no discriminación racial, las características de indivisibilidad de los derechos humanos, el acceso a las libertades y la democracia, fueron replanteados en la Declaración y Programa de Acción de Viena. Además, se propuso que cada país estableciera su Plan Nacional de Derechos Humanos.

Tiempo después, el 7 de abril de 1999, ante la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, Kofi Annan declaró haber constituido los derechos humanos como una prioridad en todos los programas de las Naciones Unidas.

A partir de estos antecedentes empiezan un sin fin de trabajos, encuentros y programas. Comenta Uvin que “el peso de los derechos humanos en el desarrollo se transformó en tema prioritario en la estructura de las UN” (17). El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo dedicó a los derechos humanos en el desarrollo su Informe 2000. Maduraba así el ambiente para que las agencias de desarrollo pensaran en profundizar sus intercambios sobre la importancia de los derechos humanos para el desarrollo, de modo que se convocó a un “Primer Taller Inter-Agencia” en la Universidad de Princeton, en enero del 2001. La intención era iniciar la definición del EBDH para el desarrollo, catalizado por el llamado de Kofi Annan para programar un aprendizaje comprehensivo sobre derechos humanos, dirigido a todo el *staff* de las UN. De Princeton salió también la decisión de integrar los derechos humanos en los programas de asistencia al desarrollo y en las evaluaciones por países.

Finalmente, el proceso trajo consigo un Segundo “Taller Inter-Agencia” de UN sobre la implementación de un EBDH en el contexto de la reforma de UN, celebrado en mayo de 2003, en Stanford, Estados Unidos. Asistieron más de 15 agencias de desarrollo de UN y de

allí surgió la “Declaración de Entendimiento Común” que, desde entonces hasta el día de hoy, es la referencia básica para el EBDH. Esta Declaración adopta el EBDH en su programación para el desarrollo, al indicar:

- 1) Todos los programas de desarrollo, políticas y asistencia técnica deben perseguir la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal y otros instrumentos internacionales.
- 2) Los estándares y principios de los derechos humanos deben guiar toda la cooperación para el desarrollo y la programación en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
- 3) La contribución de la cooperación para el desarrollo en la construcción de capacidades de los sujetos de deberes y para que los sujetos de derechos puedan reclamar sus derechos. (Fernández Aller 21)

Incorporar un EBDH en las políticas de cooperación y de reducción de la pobreza ha sido un reto importante en la práctica. De alguna manera, las agencias de desarrollo han ido incorporando el marco de los derechos humanos en su ámbito de trabajo, pero no en todos los casos se podría hablar propiamente de un EBDH.

4. El EBDH en las Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Históricamente, indica Fernández, la cooperación internacional para el desarrollo se había mantenido al margen de las perspectivas vinculadas explícitamente a los derechos humanos (*Ibidem*). Sin embargo, en la actualidad es evidente la integración del EBDH en las PCID. Muestra de ello es que, a lo largo de las últimas décadas, las UN han hecho énfasis en la idea de que el desarrollo y los derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Tal vinculación se observa de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al

Desarrollo, que su artículo 1º, recuerda que cada individuo tiene el derecho a participar y a beneficiarse de los procesos de desarrollo, y define el derecho al desarrollo como:

[...]...un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. (Naciones Unidas)

A la vez, los componentes para tomar medidas respecto de los derechos humanos han sido especialmente desarrollados en las Observaciones Generales del Comité DESC y por los relatores de la ONU. Estos componentes consisten en: disponibilidad (garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos); accesibilidad (que los medios sean accesibles a todas las personas, física y económicamente, sin discriminación alguna); calidad (que los medios tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función); adaptabilidad (que el medio y los contenidos tengan la flexibilidad necesaria para poder ser modificados, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades, y responder a contextos culturales y sociales variados); aceptabilidad (que los medios sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos).

Asimismo, según un Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, realizado en México, los principios y lineamientos que rigen la actuación y la asignación presupuestal de los Estados en materia de cumplimiento de los derechos humanos, son los siguientes:

Los recursos presupuestarios deben asignarse de tal manera que aseguren "... la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos" [3], b) Máximo uso de recursos disponibles [4]. Los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios para cumplir y garantizar los derechos humanos. [5], c)

Realización progresiva de los derechos y no retroceso [6], d) No discriminación e igualdad, e) El principio de transversalidad e integralidad, f) Transparencia y rendición de cuentas [7] (en la formulación, discusión y aprobación, ejercicio del gasto, evaluación y fiscalización), g) Participación ciudadana. (315-855)

Por otra parte, en un estudio realizado en varios países como parte del proyecto "La nueva mirada: El Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación" (Acebal Monfort 31), se analizaron sus PCID en relación a su experiencia y trayectoria en el tema del EBDH, a continuación señalaremos brevemente algunas cuestiones importantes a considerar.

La Agencia Británica (DFID) entiende el EBDH con base en tres principios: participación, inclusión y cumplimiento de obligación. La definición de EBDH que utiliza el DFID es la siguiente:

...significa empoderar a la gente para hacerla capaz de tomar sus propias decisiones, y no ser meros sujetos pasivos de las opciones tomadas por otros. Se centra en el empoderamiento de la gente para reclamar sus derechos y oportunidades. (*Department for International Development-UK N.p.*)

Por otra parte, para la agencia Sueca de Cooperación, el EBDH contribuye al desarrollo de un modelo de cooperación que se construye sobre valores compartidos que se basan en las convenciones internacionales de derechos humanos y además como proceso en el que la participación es un elemento clave (Brun et al ii-xiii). Las dos perspectivas en las que se basa la cooperación sueca son:

- Perspectiva de los pobres (*pro poor*), que significa que las personas empobrecidas no pueden considerarse como un grupo homogéneo.
- Perspectiva de los derechos (*rights perspective*), que incluye democracia, gobernanza y derechos humanos, y tiene como áreas claves de intervención la equidad de género y los derechos de los

niños.

El EBDH supone para esta agencia considerar la lucha contra la pobreza a través de la promoción de los derechos humanos [8]. Así, uno de los principales retos que señala la propia Agencia Sueca para la Cooperación es apostar por un enfoque holístico, integral.

Canadá, por su parte, incorpora la “promoción de los derechos humanos” en el objetivo principal de sus políticas de cooperación para el desarrollo y además lo reconoce en su legislación. La ley se denomina *Canadian ODA Accountability*, esto es, Ley sobre la *accountability* de la Asistencia Oficial al Desarrollo y fue emitida en 2008. Lo más significativo de esta ley es que establece un mandato legislativo para la ODA canadiense para reducir la pobreza asegurando y respetando los derechos humanos. Se establece un proceso de transparencia a través de informes anuales y, detalla algo más, el requisito de tener en cuenta los estándares de derechos humanos.

Ahora bien, la Agencia de Cooperación Suiza (COSUDE) incorpora entre sus temas prioritarios los derechos humanos, en concreto en el eje de trabajo temático “Estado de derecho y democracia”. En un documento estratégico se compromete a adoptar un EBDH, que, a su vez, implica retomar las normas definidas en el marco jurídico de los derechos humanos, integrar los principios de los derechos humanos en sus políticas y programas, y empoderar a los titulares de derechos y de obligaciones. Señala que los principios de derechos humanos se integrarán en el diseño, implementación y monitoreo de sus políticas, programas y proyectos de desarrollo a nivel bilateral y multilateral, y en concreto: a) Equidad y no discriminación, b) Participación y empoderamiento, c) Responsabilidad y Estado de derecho, y d) Indivisibilidad y universalidad. (Política de la COSUDE 12-15).

Para lograr la incorporación del EBDH se adopta en tres distintos campos: normativo, analítico y operativo, y se establecen dos dimensiones:

- Enfoque sectorial de promoción de la gobernabilidad.
- Enfoque transversal, mediante la integración de los derechos humanos en

el diseño, implementación y monitoreo de las políticas generales y sectoriales, estrategias de país y de cada proyecto o programa.

En el campo del funcionamiento interno, se compromete en la implementación y monitoreo de la integración de los derechos humanos a través de instrumentos y herramientas, estrategia de comunicación, desarrollo de sinergias y fortalecimiento de capacidades de los equipos propios.

En tanto, la política alemana de cooperación para el desarrollo ha reflejado el EBDH principalmente promoviendo la elaboración de instrumentos, guías de trabajo, relatos de buenas prácticas que faciliten y sistematicen la implementación del EBDH en el campo operativo. [9]

La serie de publicaciones sobre el EBDH y también sobre su aplicación práctica en diversos países y proyectos forma un conjunto de documentación muy valiosa. Temas como la formación de asesores, los indicadores, la relación con los diversos grupos sociales, la negociación de políticas fiscales igualitarias en los países receptores, la formación de los titulares de derechos para administrar económica mente los proyectos, todo esto apoyado en análisis de casos prueba que el EBDH se ha estado implantando en la orientación de todos los programas en diversas latitudes.

En suma, el análisis comparado entre las principales normas y documentos estratégicos de los principales países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reporta las siguientes conclusiones: aproximadamente la mitad de los países de la OCDE tienen leyes de cooperación para el desarrollo –es el caso de Canadá, Austria, Suiza, Bélgica, Reino Unido y Dinamarca–. Sin embargo, el único país que introduce explícitamente el EBDH en su legislación es Canadá. Aunque con diferentes interpretaciones, existe un consenso bastante amplio acerca de la necesidad de incorporar el EBDH en la cooperación, y también en las intervenciones sociales. Los derechos humanos se contemplan como materia prioritaria en varios de los países, por lo que hay una tendencia positiva y existe

una convergencia de ideas y experiencias.

Las Agencias de UN mantienen un compromiso firme en la incorporación del EBDH, fundamentalmente a partir de su Declaración de Entendimiento Común, al igual que La Declaración del Milenio que insiste en la transcendencia de los derechos humanos para hacer real el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo. Pero por otra parte es evidente que los dos sistemas contienen prácticas totalmente complementarias que se benefician y se necesitan mutuamente. Por ello, es necesario comprender el peso de participación, incidencia política, gobernanza y transparencia que el EBDH aporta a los procesos del desarrollo [10]. Asimismo, precisan Ollé Sesé et al., los defensores del EBDH necesitan realizar un esfuerzo de concreción técnica y económica, de formulación de indicadores para la programación, evaluación y seguimiento de todo proyecto, abandonando las generalidades más abstractas del EBDH (9-14).

5. La Importancia de los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad en el EBDH

Los derechos humanos y sus principios adyacentes impregnán el EBDH. Tales principios son la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. La interdependencia alude a que “todos los derechos están articulados, la realización de un derecho es condición necesaria para la realización de algunos otros” (Ramírez Hernández 3), la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos. La indivisibilidad se refiere a que los derechos humanos no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como un conjunto (*ídem*). Todos los derechos humanos son importantes, ningún derecho es superior a otro (*ídem*). De hecho, niega cualquier separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos (Blanc Altemir²¹). La universalidad se refiere a la totalidad de las personas de la tierra, todos los derechos humanos para todos y todas

(Ramírez Hernández 3). Conlleva un principio de nutrición y renovación de los derechos humanos, producto de su propia expansión a diferentes culturas, ideas y manifestaciones de la opresión. (Vázquez y Serrano 137)

En relación a este último punto, los derechos humanos son universales porque son demandas moralmente sustentadas y con pretensiones de legalidad, constituyen exigencias éticas justificadas ante cualquier autoridad. La universalidad de los derechos humanos sustentados en la moralidad conlleva la idea de permanencia, independientemente de su reconocimiento o no en cualquier el sistema positivo nacional.

Entonces, los derechos humanos se inscriben a todas las personas, lo cual trae como consecuencia, como lo sostenta Blanc Altemir: “que sean exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal” (14).

Ahora bien, respecto a la integralidad y la indivisibilidad, Donnelly sostiene que el modelo de la Declaración Universal de Derechos Humanos considera de forma holística a los derechos humanos, reconocidos internacionalmente como una estructura indivisible, en la cual el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de los otros (15).

En el plano histórico, las discusiones en torno a la adopción de uno o dos tratados vinculantes para la protección de todos los derechos no contaron con la voluntad de los Estados. Por el contrario, los efectos de la Guerra Fría se hicieron sentir en las discusiones en torno a los tratados, derivando en la adopción de dos pactos internacionales, uno respecto de los derechos civiles y políticos y otro sobre los DESC. La división de las naciones en dos grandes bloques las llevó a sostener posiciones opuestas respecto de la naturaleza y jerarquía de los derechos humanos. Mientras unos Estados alegaban, menciona González, la prioridad de los derechos económicos y sociales, pues sólo la plena satisfacción de las necesidades sociales básicas haría posible la plena participación del individuo en otras actividades; otros países sostenían la relevancia de los derechos civiles y políticos, dado que la libertad del individuo se constituye en condición indispensable para su

existencia (168).

A pesar de ello, los preámbulos de ambos pactos establecieron que no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas, y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Además, la Proclamación de Teherán de 1968, adoptada al cierre de la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, señala que “los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible” [11]. Es éste el primer documento oficial que utiliza el término “indivisible,” dando a entender que entre los distintos derechos existe unidad.

Posteriormente, en la Resolución 32/1.30 de 1977, poco después de la entrada en vigor de ambos pactos internacionales, la Asamblea General de las Naciones Unidas institucionalizó el uso de los principios de interdependencia e indivisibilidad en las tareas de la Organización.

Recientemente, en la Conferencia de Viena de 1993 constituye el último eslabón en esta evolución de los conceptos de interdependencia e indivisibilidad. La Declaración y Programa de Acción de Viena establece que:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. [12]

Ahora bien, existe otro principio derivado del derecho internacional de los derechos humanos, que es el principio de progresividad o no regresividad [13]. Para Nikken este principio se entiende “el fenómeno en virtud del cual el régimen de protección internacional de los derechos humanos tiende a expandir su ámbito de modo continuado e irreversible, tanto en lo que se refiere a número y contenido de los derechos protegidos como en lo que toca a la eficacia y vigor de los procedimientos” (72). Al respecto, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)* prescribe, en su artículo 26, lo siguiente:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Por su parte, el artículo 2.1 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* establece que los Estados partes se comprometen a:

“[...]...adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr *progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Para los autores Vázquez y Serrano, el principio de progresividad debe pensarse siempre acompañado de al menos tres principios más de aplicación de los derechos humanos: la identificación de los elementos mínimos de cada

derecho (a través del mecanismo de los mínimos esenciales o por medio de los límites razonables del derecho); la prohibición de aplicaciones regresivas del derecho, y el máximo uso de recursos disponibles. Sin estos tres principios, la progresividad es simplemente inconcebible (165).

Abramovich y Courtis indican que el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho que, generalmente, la plena efectividad de éstos no podrá lograrse en un escaso lapso temporal. Por otra parte, este principio implica la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de tales derechos, a la vez que su compromiso mínimo (obligación de no regresividad) prohíbe adoptar políticas y a través de éstas, dictar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos (283).

Todos estos principios permiten contextualizar el derecho al desarrollo junto con el otro cúmulo de derechos humanos para darles sistematicidad, es decir, entenderlos como un sistema coherente, de manera que sean claras y evidentes las relaciones y dependencias recíprocas entre las partes y el todo.

Por ejemplo, el Informe de Seguimiento de la Educación señala que el derecho humano a la educación “aporta nuevos datos y pruebas sobre la influencia de la educación en los problemas ambientales, sociales y políticos” (Bokova 4), a los que no se les prestó suficiente atención en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) [14]. La educación, como transmisora de valores, es un medio fundamental para favorecer la cohesión social y proporcionar beneficios sociales más amplios. En este sentido, otra importante evaluación internacional indica que existen sinergias importantes entre los ODM, en donde la aceleración de un objetivo generalmente acelera el progreso de los otros, e inmersos en estos se encuentran varios derechos humanos. (*Qué se necesita para alcanzar 1*). En suma, el papel de los derechos humanos es imprescindible en la promoción de una amplia gama de derechos al desarrollo, como son los ODM, y ahora, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Por tanto, no se puede hablar de desarrollo cuando existe bajo o nulo nivel educativo de amplios estratos de

la población, lo cual constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de pobreza.

La Oficina del ACNUDH subraya que, para que el marco metodológico del EBDH tenga sentido conceptual, es necesaria una visión integral de los derechos, congruente con los principios de indivisibilidad e interdependencia, desarrollando un tratamiento idéntico tanto para derechos civiles y políticos como para derechos económicos, sociales y culturales. La base conceptual considera también la incorporación transversal de las normas o principios comunes de los derechos humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación y rendición de cuentas. [15]

En ese contexto, el derecho al desarrollo es un derecho humano, que integra al conjunto de los derechos humanos, su objetivo último es la promoción y la aplicación de todos ellos, tanto en el ámbito nacional como internacional. El EBDH permite la transversalización de los principios de los derechos humanos en el derecho al desarrollo pues el bagaje teórico de los derechos humanos ya no asigna alguna supremacía de un derecho humano sobre otro. Además, mediante este se puede lograr objetivos más amplios e integrales en contra de los problemas estructurales que aquejan al bienestar general.

6. Aportaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al EBDH

A nivel regional la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) celebrado del 7 al 22 de noviembre de 1969, fue el primer documento regional que estableció en su Capítulo III. Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el compromiso de los Estados partes a tomar las medidas necesarias para cumplir el desarrollo, en los términos ya citados anteriormente (artículo 26).

Posteriormente, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a partir del denominado Plan de Acción de la Cuarta Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005, exhortó a los Estados Miembros a firmar, ratificar o adherir el Protocolo de San Salvador, y a colaborar en el desarrollo

de indicadores de progreso en materia de los DESC.

En dicho *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el “Protocolo de San Salvador”; se reconoce la estrecha relación que existe entre la vigencia de los DESC y la de los derechos civiles y políticos, que, pese a pertenecer a diferentes categorías de derechos, constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros. [16]

Para el cumplimiento del mecanismo de monitoreo que articula el numeral 19 del Protocolo de San Salvador que establece la obligación que tienen los Estados Partes de presentar informes periódicos sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el respeto de los derechos protegidos por el protocolo; la Asamblea General de la OEA aprobó en junio de 2005 las “Normas para la Confección de los Informes Periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador” [17]. Estas Normas encomendaron al Consejo Permanente que, a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, propusiera la composición y el funcionamiento del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales. La Asamblea dispuso que la CIDH propusiera los indicadores de progreso a ser empleados para cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse informe (Parra Vera 93).

En observancia a este mandato, la CIDH presentó en julio de 2008 la versión final de los *Lineamientos para la elaboración de los Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Entre los principales aportes de este documento, se destacan los siguientes:

- *Precisiones estratégicas en relación con el principio de regresividad y la prohibición de no regresividad.* El principio de progresividad de los DESC permite su aplicación tanto en el examen de situaciones generales, como respecto de

situaciones particulares de eventual retroceso en relación con el ejercicio de ciertos derechos. Aplica no solo para analizar los cambios de la situación general de un país en un período determinado, sino también, en la medida de lo posible, para identificar ciertas situaciones particulares graves de afectación de derechos del Protocolo, en especial problemas de alcance colectivo, que obedezcan a prácticas o patrones reiterados, o a factores de índole estructural que puedan afectar a ciertos sectores de la población, por ejemplo, la negación del acceso a derechos sociales básicos de una comunidad étnica o de un grupo social determinado.

- *La diferenciación conceptual entre indicadores socioeconómicos e indicadores sobre derechos.* En este sentido, los Lineamientos diferencian entre progreso económico y social y cumplimiento del Protocolo de San Salvador. Esto último implica el cumplimiento de obligaciones jurídicas y su evaluación no implica una valoración general de las políticas públicas. No obstante, existen puntos de contacto, ya que el cumplimiento de los referidos deberes frecuentemente se hará mediante la adopción de políticas. De todos modos, no se trata de apreciar la opción que libremente escojan los Estados para satisfacer los derechos, sino de evaluar si las mismas violan o no derechos reconocidos en el Protocolo. Una política puede ser eficiente en términos de aumento de riqueza pero ser incompatible con dicho tratado, por ejemplo, por ser discriminatoria.

- *La propuesta de indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas.* La propuesta de la CIDH exige diferenciar entre los objetivos, que son aquellos fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos (“reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”), las metas, que son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un período determinado (“reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años”) y, por último, los indicadores, que son variables usadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos (“tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años”). En cuanto al tipo de indicadores de derechos a utilizar,

la CIDH propone complementar indicadores cuantitativos (por ejemplo, en relación con el derecho a la salud, “cantidad de médicos por habitante”) con indicadores de progreso, a los que llama “señales de progreso cualitativas”, que tienen por finalidad poner en contexto a los primeros.

- Temas transversales en los que se proyecta un EBDH. La CIDH propone analizar temas transversales que permiten medir si existen condiciones favorables para el acceso de la población a los derechos sociales del Protocolo, así como la efectividad de las garantías institucionales y de los mecanismos de protección doméstica de los derechos consagrados en ese instrumento. En particular, se desarrollan tres temas transversales para ser medidos por indicadores y señales de progreso: i) igualdad; ii) acceso a la justicia, y iii) acceso a la información y a la participación. Estas temáticas están directamente relacionadas con los temas estratégicos del EBDH. (*Indicadores de Progreso* 93-100)

En esta tesisura la CIDH, retomó las bases propuestas por el ACNUDH [18] pero en lugar de estructurar matrices de indicadores considerando atributos específicos por derecho, establece seis categorías conceptuales que responden a los distintos aspectos en los cuales se refleja el avance en la garantía y la protección de los derechos. Estas categorías corresponden a: la asimilación del derecho por parte del Estado; su compromiso financiero y presupuestal; las capacidades estatales involucradas; así como el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación; facilidades de acceso a la justicia; además del acceso a la información y participación.

Asimismo, instituye que los indicadores se desarrollan en tres niveles que buscan reflejar las condiciones estructurales de la acción estatal y del contexto en el que los Estados operan; las acciones y procesos que los Estados realizan y, finalmente, los resultados en términos del goce efectivo de los derechos. De tal manera, las matrices de indicadores para los ocho DESC contenidos en el Protocolo de San Salvador, se estructuran con aproximadamente cien

indicadores por derecho.

En esta metodología, más allá de la mera supervisión del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo, subyace la convicción de lograr la protección de los DESC con un enfoque integral y garantista, que permita construir en cada país las bases para que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos.

Un avance muy concreto para la aplicación de la metodología se produjo con la resolución tomada en junio de 2012 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la que se solicita a los Estados parte que: presenten los informes nacionales de avance correspondientes al primer agrupamiento de derechos incorporados en los Indicadores de Progreso, en el plazo de dos años. [19]

Las metodologías desarrolladas por las autoridades de la CIDH han logrado rescatar desde sus bases conceptuales el fondo de los derechos humanos y han producido herramientas que permiten no sólo estimular procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, sino coadyuvar en la formulación de políticas públicas para derechos humanos contando con evidencia empírica (Pérez Gómez 1). Para Pérez Gómez, las herramientas de medición de derechos humanos basados en indicadores constituyen en última instancia instrumentos para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, en tanto permiten contar con datos, estadísticas y evidencia consistente para identificar de forma sistemática la medida en que los Estados cumplen o incumplen con sus obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos, desmenuzando los elementos necesarios para su ejercicio e identificando el cumplimiento de los principios transversales (2).

Los Indicadores de Progreso implican un gran avance en el diseño de la nueva herramienta de medición cualitativa y cuantitativa que, será perfectible, pero que los Estados, la ciudadanía y la sociedad civil deben adueñarse a fin de controlar el grado de satisfacción de los derechos (Bestard y Royo 361).

No obstante, después de los trabajos fundacionales de la CIDH, el mandato de desarrollo de la metodología pasó a la Secretaría

Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA quién se apoya en el “Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador”, el cual será además responsable de la revisión de los informes que se entreguen en 2014 y 2016, para el primer y segundo agrupamiento de derechos, respectivamente. (Pérez Gómez 5)

Por otra parte, la CIDH también se ha pronunciado sobre el EBDH, en la Sesión Especial dedicada a analizar el fenómeno de las pandillas delictivas, de la Comisión de Seguridad Hemisférica, celebrada el 17 de enero de 2008, en Washington D.C., al respecto, señala:

... la Comisión ha considerado que el fortalecimiento de los sistemas democráticos sobre la base del respeto de los derechos humanos puede contribuir a erradicar situaciones disfuncionales en las que se confrontan los derechos humanos individuales y la seguridad colectiva a fin de asegurar el goce y ejercicio del derecho a vivir con seguridad. Bajo esta perspectiva, puede decirse que una manera de enfrentar el fenómeno del pandillaje juvenil es a través de la adopción de medidas que garanticen la implementación de normas estrictas de respeto al debido proceso conjuntamente con la inversión en políticas y programas de prevención, basadas en un enfoque de derechos humanos. [20]

La CIDH ha señalado que el desarrollo económico es un tema prioritario, la Comisión ha reconocido la existencia del “derecho al desarrollo”, y ha convenido que dicho derecho implica que cada Estado es libre de explotar sus recursos naturales, incluso a través del otorgamiento de concesiones y de la aceptación de inversiones internacionales. La Comisión precisó que las normas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: “exigen que el desarrollo tenga lugar en condiciones tales que se respeten y se garanticen los derechos humanos de los individuos afectados” (*Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*).

En el *Informe de Seguimiento sobre la Situación de Derechos Humanos en Haití*, la

CIDH menciona:

Respecto al proceso de reconstrucción, la Comisión Interamericana considera de fundamental importancia para lograr un desarrollo sustentable que se incorpore a este proceso un enfoque basado en derechos humanos. Para ello, la meta de cada programa de cooperación y desarrollo debería contribuir directamente a la realización de uno o varios de los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional. Un proceso de reconstrucción enfocado primordialmente en la ayuda humanitaria sin un enfoque basado en los derechos humanos no permitiría obtener soluciones a largo plazo. (*Informe Anual 629*)

Por su parte, Krsticevic sostiene que la CIDH ha protegido de manera directa los DESC, como la salud, la educación, la propiedad, la asociación, a través de la interpretación y aplicación de dichos instrumentos en casos sometidos a ella, mediante denuncias individuales (30).

7. Conclusiones

A lo largo este trabajo, se ha constatado la estrecha relación entre los derechos humanos y el desarrollo. Históricamente, el encuentro entre estos derechos dio lugar al EBDH, el cual constituye un proceso que provee herramientas e introduce un marco conceptual concreto para promover el ejercicio de los derechos humanos en la realización del desarrollo sostenible. El EBDH, ampliamente analizado en las PCID, puede facilitar la consecución de objetivos nacionales y, por ende, lograr resultados eficientes que eleven al máximo el bienestar en la región.

Sin embargo, el proceso de transición al EBDH no ha sido fácil; frente a él existen múltiples complejidades que hacen el cúmulo de derechos humanos nugatorios a plenitud. Al margen de otros obstáculos, en el ámbito nacional hace falta armonización del EBDH, no sólo a nivel legislativo, sino también de las guías técnicas de elaboración de programas y políticas públicas que hagan prácticos los derechos humanos.

La importancia de estas guías puede resumirse en que la adopción del EBDH es independiente de su regulación legal —aunque esta sea muy recomendable. De hecho, los países que más han avanzado en este tema no tienen una ley interna que específicamente obligue a ello.

La CIDH ha jugado un papel importante en la consolidación del EBDH en la región mediante el diseño, implementación y evaluación de políticas de desarrollo y prevención de la pobreza. Resultan relevantes sus aportes a las metodologías de indicadores de derechos humanos como instrumentos multidimensionales, que sientan las bases para la concreción de ejes transversales en dicho enfoque, tales como el principio de igualdad y no discriminación, el acceso a la información y el acceso a la justicia. Asimismo, ha efectuado invaluables contribuciones para una aplicación en casos concretos de los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

En el futuro, la CIDH debe seguir implementando el EBDH mediante sus informes de fondo que involucran órdenes estructurales, para lograr que el caso particular que se encuentre bajo estudio interamericano sea útil para un análisis de la situación global que conduce a alguna determinada violación de derechos humanos.

Finalmente, es posible afirmar que es a través del EBDH que los derechos humanos se sitúan como medio y fin de la cooperación al desarrollo, y que este enfoque provee una visión y una metodología, tratando de hacer valer los derechos humanos de una forma activa, no sólo reaccionando frente a su incumplimiento.

Notas

[1] Los bienes públicos globales deben reunir las características de no exclusividad y no rivalidad, además de tres criterios adicionales: sus beneficios deben ser universales, deben extenderse y deben satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Véase Marín Quemada y García Verdugo.

[2] El concepto de *mainstreaming* proviene de un término anglosajón de difícil traducción al castellano, por lo que habitualmente dicho concepto se viene traduciendo como “transversalidad” o enfoque transversal. Hace referencia a la integración de un enfoque en todos los niveles o ámbitos de actuación (tratamiento transversal). (Acebal Monfort

22).

[3] “La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos.” Véase “Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,” Parte II, párrafo 6 (*Los derechos económicos, sociales y culturales* 124).

[4] Véase, Artículo 2º del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de la ONU, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (xxi), el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

[5] Véase, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, Directriz 4, sobre “Establecimiento de metas, referencias y prioridades”, OACNUDH, párrafos 47-61.

[6] Véase, Artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (xxi), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

[7] Véase: “Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,” Parte II, párrafo 15 (*Los derechos económicos, sociales y culturales* 126).

[8] El Consejo de Derechos Humanos de Australia describe así la perspectiva del gobierno sueco. Véase, “Human Rights Council of Australia” (2003).

[9] Véase: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* – “Governance and democracy”.

[10] La cuestión no es integrar los derechos humanos en el desarrollo, o en los ODM, sino la de integrar estos en un EBDH. Véase IIEDH, 2010.

[11] Artículo 13 de la “Proclamación de Teherán,” proclamada por la Conferencia Internacional del Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo 198.

[12] Artículo 3 de la “Declaración y Programa de Acción de Viena”. Ver: *Declaración y Programa de Acción de Viena. 20 años trabajando por tus derechos* (19).

[13] Véase, Proclama de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Considerando Cuarto de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículos 2, 26, Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 2, PIDESC; artículo 2.2, PIDCP; artículos. 1.4, 2 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; artículos. 2, 2 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículo 1, Protocolo de San Salvador.

[14] Los ODM fueron establecidos en el año 2000, dentro de la Declaración del Milenio durante la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York. En ella se establecen objetivos en torno al empuje de demandas sociales a fin de humanizar la agenda internacional con fecha límite para el 2015.

Plantea ocho objetivos: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Las principales críticas que se le hacen a dichos objetivos giran en torno a que se considera que luchan en contra de las consecuencias y no contra las causas del subdesarrollo, además de considerarlos generalistas y ambiciosos. Véase: *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

[15] Véase: *Informe sobre la Aplicación de las Recomendaciones de la Sexta Reunión de los Comités y de la 19^a Reunión de los Presidentes*.

[16] Véase el “Preámbulo” del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

[17] Resolución AG/ RES. 2074 (XXXV-0/05).

[18] Supra. p. 16.

[19] Ver: *Aprobación de indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, aprobada en segunda sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2012, punto 4.

[20] Véase: *Presentación en Nombre del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Sr. Santiago A. Cantón* (3).

Bibliografía

Acebal Monfort, Luis (coord.) *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*, Madrid: RedEnderechos, 2011. Print.

Abramovich, Víctor y Christian Courtis, *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L., 1997. Print.

Alcaide Zugaza, Laura y José María Larrú Ramos. “Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano.” *Boletín Económico del ICE*. 2917 (2007): 37-58. Print.

Aprobación de Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. OEA. Jun. 2012. Web. 01 Jul. 2018.

Berraondo, Mikel y Asier Martínez de Bringas. *La integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*. Pamplona, Navarra: Aula de Derechos Humanos, Instituto Promoción Estudios Sociales, ELKARTEA, 2011. Print.

Bestard, Ana María y Laura Royo. “Los derechos sociales: desarrollo jurisprudencial en el ámbito internacional y su recepción en la jurisprudencia de la Corte Suprema.” *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”*. Edición Especial (2011): 348-362. Print.

Blanc Altemir, Antonio. *Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal. La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*. España: Universitat de Lleida-Tecnos-ANUE, 2001. Print.

Bokova, Irina. “Discurso de la Directora General de UNESCO.” Conferencia “Educación ante Todo: Una educación de calidad para todos como motor de desarrollo económico y social.” UNESCO, Ciudad de México. 15 March 2013. Lecture.

Brun, Sara, et al. *Integrating the Rights Perspective in Programming. Lessons learned from Swedish-Kenyan development cooperation*. SADEV REPORT 2008:2. Karlstad: Swedish Agency for Development Evaluation, 2008. Print.

Chossudovsky, Michael. *The Globalisation of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms*. London: Zed Books, 1997. Print.

“Coherencia de la Políticas y Cooperación Internacional.” *Informe sobre el Comercio Mundial*. World Trade Organisation, 2004. 202-12. Print.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Departamento de Derecho Internacional – OEA: Tratados Multilaterales. 2014. Web. 15 Jun. 2018.

Cuadra, Héctor. *Reflexiones sobre ética y política internacional*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2009. Print.

“Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.” *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2014. 123-130. Print.

Declaración y Programa de Acción de Viena. 20 años trabajando por tus derechos. OACNUDH. Sept. 2013. Web. 15 Jun. 2018.

“Directriz 4: Establecimiento de metas, referencias y prioridades.” *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, , México: OACNUDH, 2004. 25-29. Print.

Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Nueva York: Cornell University, 1993. Print.

González, Nazario. *Los derechos humanos en la historia*. Ciudad de México: Alfaomega, 2002. Print.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. CIDH. 7 Mar. 2011. Web. 15 Jun. 2018.

- Informe sobre la Aplicación de las Recomendaciones de la Sexta Reunión de los Comités y de la 19^a Reunión de los Presidentes. OACNUDH. 22 May. 2018. Web. 15 Jun. 2018.*
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. CIDH. 24 Apr. 1997. Web. 15 Jun. 2018.*
- Jiménez, Lucina. "Políticas culturales y cooperación internacional para la diversidad y la equidad." *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura.* 10 (2006). Web. 01 Jun. 2018.
- Kaul, Inge, et al. *Bienes públicos mundiales: La cooperación internacional en el siglo XXI.* Nueva York: Oxford UP, 1999. Print.
- Krsticevic, Viviana. "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano." *Derecho procesal constitucional. Colección INEHRM.* Coord. Armando Soto Flores. México: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), 2004. 145-199. Web.
- Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* CIDH. 19 Jul. 2008. Web. 01 Jun. 2018.
- Levy, Guillermo. "Imperialismo de los derechos humanos." *Página12.* 7 Sept. 2013. Web. 15 Jun. 2018.
- Marín Quemada, José María y Javier García Verdugo. *Bienes Públicos Globales, Política Económica y Globalización.* España: Editorial Ariel, 2003. Print.
- Naciones Unidas. "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo." *25º Aniversario de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.* Web. 15 May. 2018.
- Nikken, Pedro. "El concepto de derechos humanos." *Antología Básica en Derechos Humanos.* Comp. Lorena González Volio .San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994. 15-27. Print.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.* Naciones Unidas. Web. 01 Jun. 2018.
- Ollé Sesé, Manuel, et al. (coord). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos.* Barcelona: Asociación Pro Derechos Humanos de España - Anthropos, 2009. Print.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Naciones Unidas – Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. Web. 15 Jun. 2018.
- Parra Vera, Oscar. "El Sistema Interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo." *Cuadernos Electrónicos de Derechos Humanos y Democracia.* 5 (2009). 22 Apr. 2017. Web. 15 Jan. 2018.
- Pérez Gómez, Laura Elisa. "¿Medir derechos humanos?, ¿por qué? y ¿para quién?" *Perseo, Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM.* 3 (2013). Web. 15 Jun. 2018.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo. "Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia." *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas.* Lima: Comisión Andina de Juristas, 2004. 293-314. Print.
- Política de la COSUDE en materia de derechos humanos: hacia una vida con dignidad. Concretizar los derechos de los pobres.* Berna: COSUDE, 2006. Print.
- Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores Públicos.* Ciudad de México: OACNUDH, FLACSO, FUNDAR A.C., 2010. Print.
- Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.* Nueva York y Ginebra: OACNUDH, ONU, 2006. Print.
- Presentación en Nombre del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Sr. Santiago A. Cantón.* Consejo Permanente de la OEA – Comisión de Seguridad Hemisférica. 5 Feb. 2008. Web. 15 Jan. 2018.
- "Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos", *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal.* México: Solar Servicios Editoriales, 2008.
- "Proclamación de Teherán." *ACNUR: Recursos y Publicaciones.* 2002. Web. 15 Jun. 2018.
- "Products and Expertise - Governance and democracy." *GIZ – Official Website.* Web 15 Jun. 2018.
- Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sistema Universal y Sistema Interamericano.* San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008. Print.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Departamento de Derecho Internacional – OEA: Tratados Multilaterales. Web. 15 Jun. 2018.
- ¿Qué se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio?, *Evaluación Internacional, Resumen Ejecutivo.* PNUD. 17 Sep. 2010. Web. 01 Jun. 2018.
- Ramírez Hernández, Gloria. *Aproximación conceptual e historia de los derechos humanos.* México: Cuaderno de Trabajo Número 1, Cátedra UNESCO de derechos humanos, 2010. Print.
- Slim, Hugo. "Not Philanthropy but Rights: The Proper Politicisation of Humanitarian Philosophy." *The International Journal of Human Rights.* 6.2 (2002): 1-22. Print.
- Urban, Johnson. *Human Rights Approach to Development Programming.* New York: UNICEF, 2003. Print.
- Uvin, Peter. "From the right to development to the rights-based approach: how 'human rights' entered development." *Development in Practice.* 17.4/5 (2007): 597-606. Print.
- Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano. *Los principios de*

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. Ciudad de México: IIJ-UNAM, 2012. Print.

Velásquez González, José Ángel. "Los bienes públicos globales y regionales: una herramienta para la gestión de la globalización." *Cuadernos Unimetanos*. 18 (2009). 14-19. Print.

Biografía de la Autora

Janeth Hernández Flores es Doctora en Derecho y Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con estudios posdoctorales en la Universidad de Valladolid, España y en la Universidad de Texas, Austin, Estados Unidos. Certificada como Fellow Professor (2015), por la Universidad de Bérgamo, Italia. Es Profesora en la FCPyS e Investigadora Posdoctoral en el CISAN-UNAM.