

Consulta previa:

¿obstáculo u oportunidad para la profundización democrática?

Por: Ana María Restrepo*

Sergio Coronado Delgado**

El debate público sobre los procesos de consulta previa con los grupos étnicos se ha centrado en el freno que estas ponen a los procesos de desarrollo del país. Las críticas a las demoras como las del Ministro de Agricultura que sugirió evitar la “parálisis del Estado” con informaciones a través de internet (Mañanas Blu, 2013), o las cómodas interpretaciones sobre denuncias de corrupción (Rueda, M., 2013) no hacen más que reafirmar los históricos prejuicios sobre las comunidades étnicas y negar el valor de un proceso que representa los ejercicios de democracia participativa de actores que tradicionalmente han recurrido a dinámicas contenciosas para gestionar sus problemas. Este artículo pretende aportar una mirada más amplia y compleja sobre el ejercicio del derecho a la consulta previa, valorando las experiencias de organizaciones sociales en sus acciones de participación política y problematizando la mirada que se ha dado de estos procesos.

Una cuestión de asimetrías y de autonomías

Los contextos y escenarios en los cuales se han desarrollado los procesos de consulta previa no son ecuanímenes. En el ejercicio del derecho a la consulta previa debe tenerse en cuenta que no se configura una relación equitativa en la cual dos partes acuden libremente a debatir sobre un aspecto y a encontrar las mejores soluciones para una situación percibida como problemática por ambos, sino como una situación asimétrica en la cual las empresas y el Estado acuden



La Consulta Previa se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo.

con una gran capacidad institucional, financiera y técnica, frente a comunidades indígenas y negras, muchas de ellas con graves carencias y necesidades y con difícil acceso a los recursos que a su contraparte le sobran.

“

El derecho a la consulta previa ha permitido la protección de ciertos derechos de los grupos étnicos, su ejercicio aún se encuentra en mora de promover un debate democrático

”

La situación descrita invita a profundizar sobre la fundamentación del derecho a la consulta previa. Una fundamentación ‘débil’ de este derecho justifica su existencia en la necesidad de brindar herramientas, a grupos considerados minoritarios, para sobrellevar su existencia cuando están vinculados a una sociedad cuyas relaciones están sustentadas en una cultura mayoritaria. Una fundamentación ‘fuerte’ permitiría comprender que más que servir de protección a ciertos grupos, el ejercicio de este derecho podría facilitar la participación de dife-

rentes comprensiones y miradas sobre el desarrollo, los usos y ocupación del territorio y la democracia, en un debate nacional más amplio. Si bien el derecho a la consulta previa ha permitido la protección de ciertos derechos de los grupos étnicos, su ejercicio aún se encuentra en mora de promover un debate democrático que tenga en cuenta las diferentes posiciones que estos grupos pueden tener sobre la democracia, el desarrollo, el ambiente y los recursos naturales.

En este sentido, se ha cuestionado el papel que juega el Estado, particularmente el Ministerio del Interior, en el proceso de consulta previa. Varias dependencias de esta entidad ejercen el primer filtro: certificar la presencia de grupos étnicos en el área de influencia de un proyecto. En este procedimiento suele reconocerse la presencia de comunidades que cuentan con territorios titulados, quedando desprotegidas las comunidades que habitan y ocupan territorios ancestrales que no han sido debidamente titulados mediante los mecanismos legales. La certificación como requisito para el ejercicio del derecho a la consulta previa, no solo es una restricción injustificada de este derecho fundamental debido a que limita el autoreconocimiento como criterio fundamental para ser considerado miembro o parte de un grupo étnico¹, sino

que además tiende a fortalecer una fundamentación débil del derecho a la consulta, situándolo como una herramienta en la cual una minoría es sujeto de una protección especial frente a los daños que pueda causar una intervención en sus territorios, desestimando así la posibilidad de construir un debate más profundo sobre el proceso que da lugar a la consulta. El efecto práctico de esta situación es que muchas comunidades sufren una limitación inicial para el ejercicio del derecho a la consulta previa cuando los conceptos del Ministerio niegan su presencia en los territorios tradicionales o ancestrales². Esta situación también puede explicar por qué de las 2.231 licencias ambientales que se han expedido en la última década solo se hayan consultado 102 con los pueblos indígenas (RCN La radio).

Sin embargo, la limitación en la garantía del derecho a la consulta previa no se limita a los casos ya mencionados. Es una situación que tiende a profundizarse en los contextos de implementación y de acercamiento de las empresas y el Estado con las comunidades étnicas, en los cuales se hacen mucho más evidentes las asimetrías de poder político y económico. Éstas se expresan cuando se ofrecen prebendas a las comunidades o a sus líderes o cuando se genera desinformación por parte de las empresas para favorecer la aprobación de los proyectos de intervención por parte de las comunidades y sus líderes. Dicha situación ha sido denunciada por las comunidades indígenas, entre ellas las de los Resguardos de Uraba Jiguamiandó, Murindó y Chagradó - Turriquitadó, de la Organización Indígena de Antioquia cuando señalaron, en relación con el proyecto de explotación de oro en el Cerro Cara de Perro:

Somos testigos del acoso permanente de la EMPRESA LA MURIEL MINNIG CORPORATION en querer comprar la conciencia de nuestra gente y se han dedicado a desinformar a las comunidades y a la Organización Indígena, haciendo creer que las comunidades indígenas que están en resistencia en defensa de su territorio son invasores como si fuéramos extraños a nuestros territorios ancestrales.



Foto: Archivo CINEP/PPP

Las empresas y el Estado acuden con una gran capacidad institucional, financiera y técnica, frente a comunidades indígenas y negras.

En una relación asimétrica de poder en el cual las comunidades se enfrentan a poderosas empresas, el Estado no debe asumir una actitud neutral, o de facilitación del proceso de consulta, sino que además debe generar escenarios de protección integral de las comunidades consultadas, promover el acceso a la información y vigilar la acción de las empresas cuando ofrezcan la entrega de prebendas, para balancear así la desequilibrada relación de poder que existe entre comunidades y empresas. Sin embargo esta relación ideal no ocurre en la realidad.

Con base en este tipo de situaciones la consulta previa ha recibido todo tipo de cuestionamientos que no están dirigidos a mejorar el ejercicio de este derecho fundamental para promover una participación efectiva y fortalecer el autogobierno de las comunidades sobre sus territorios, sino que anuncian que las consultas favorecen la corrupción de líderes e imponen límites al proceso de desarrollo.

Dichos problemas de los procesos de consulta previa han implicado también un ejercicio reflexivo de las comunidades que cuestionan las consultas oficiales y de forma simultánea adelantan procesos de consultas internas o autónomas con el propósito de analizar de forma independiente sobre los impactos, los riesgos y las oportunidades de los proyectos de desarrollo que pretenden implementarse en sus territorios. Uno de los objetivos de las consultas internas o autónomas es blindar a las comunidades y a sus miembros de injerencias por

parte de las empresas, en el análisis sobre los alcances de los proyectos. Un ejemplo de consulta interna fue la realizada por las comunidades indígenas Embera de Antioquia y Chocó en el área de influencia del proyecto Mandé Norte. Durante el mes de febrero de 2009 participaron en un proceso de consulta autónoma 1.183 indígenas de las 12 comunidades afectadas, es decir el 77% de las comunidades directamente

afectadas por el proyecto 8A Medellín, marzo 18 de 2009 (ABColumbia, 2012). Después de tres días de consulta interna se produjo la siguiente declaración:

Los pueblos indígenas en hermandad y unidad, a una sola voz han declarado su rechazo a la entrega de nuestros territorios por parte del Estado colombiano a la empresa multinacional Sociedad Minera Muiriel así como a las labores de prospección y exploración que la empresa extranjera pretende adelantar (OIA, 2009).

Aunque aún no son experiencias masivas, estos procesos manifiestan la voluntad de las comunidades indígenas de debatir autónomamente sobre los impactos de los proyectos de desarrollo en sus territorios, ratificando por cuenta propia el carácter libre que las consultas promovidas por las empresas y el Gobierno han perdido. Un problema que enfrentan estos procesos es su falta de reconocimiento por parte de las instituciones estatales; ya que se asumen como ejercicios simbólicos que no reemplazan los diálogos directos de empresas y comunidades. Esto significa que su carácter democrático e independiente no ha sido debidamente reconocido por el Estado.

Estos ejercicios adquieren aún más relevancia cuando, en el contexto de los diálogos de paz, se ha propuesto ampliar la titularidad del derecho a

“

En una relación asimétrica de poder en el cual las comunidades se enfrentan a poderosas empresas, el Estado no debe asumir una actitud neutral, o de facilitación del proceso de consulta, sino que además debe generar escenarios de protección integral de las comunidades consultadas, promover el acceso a la información y vigilar la acción de las empresas cuando ofrezcan la entrega de prebendas,

”



Foto: Archivo CINEP/PPP

Es necesario ampliar el repertorio de las consultas y sus protagonistas.



Foto: Archivo CINEP/PPP

la consulta previa para comunidades campesinas como una medida complementaria de la protección de sus territorios frente a las dinámicas extractivistas, de acaparamiento y concentración de tierras. Valdría la pena un análisis serio y profundo sobre la conveniencia del derecho a la consulta previa como una herramienta útil para la protección de los territorios campesinos, máxime cuando en su implementación se han hecho evidentes las asimetrías de poder señaladas; o si por el contrario, hay un camino más fértil para la construcción de la paz, que se pueden expresar por medio de las figuras de la consulta autónoma.

La democracia participativa y la profundización del multiculturalismo

Las críticas a las demoras en las consultas previas han sido una de las causas por las cuales el gobierno ha querido reglamentarlas. Más que una reglamentación que recorte tiempos es necesario profundizar y cuestionar los límites de su concepción. La consulta previa tiene que ser considerada de acuerdo a los diferentes tiempos de los protagonistas. Cada vez es más notorio el silen-

cio frente a la premura de las empresas en contraste con la crítica a los tiempos que las comunidades afrocolombianas e indígenas requieren, sin mencionar que en muchos casos es el mismo Gobierno el que ha tardado en iniciar los procesos de consulta.

La mirada negativa sobre la necesidad de consultar los proyectos de desarrollo a indígenas, afros y gitanos, es muestra de que el discurso de la multiculturalidad del gobierno (promovido desde la Constitución de 1991) no ha sido más que la tolerancia a la diferencia en un contexto de diálogo que no reconoce los desequilibrios entre todos sus actores. Las consultas previas podrían dar lugar a cuestionar las bases de los conceptos de nuestro Estado multicultural y llevar nuestras preguntas por el lugar de las comunidades afrocolombianas, indígenas y campesinas a la búsqueda de la profundización de la democracia en el sentido de un diálogo intercultural.

La reglamentación tampoco puede estar orientada únicamente a definir cuánto debe costar el procedimiento. Se trata de no regalarlo todo y apreciar el proceso de diálogo para que los proyectos de ley o las propuestas de desarrollo tengan mejores repercusiones y sobre

todo que las comunidades puedan decidir sobre su lugar en el proyecto de Estado nacional. En este contexto, son obligatorias también: 1) una mirada histórica que evalúe los impactos acumulados, 2) una transversal que reconozca a los diferentes grupos que también viven en las ciudades y 3) la conciencia de que el centro de la discusión debe ser el impacto y no las necesidades, para no caer en una negociación que termine en soluciones meramente económicas.

Es hora de valorar las acciones de aprovechamiento de las herramientas políticas (y de apropiación de los derechos) hechas por las organizaciones sociales. No se trata meramente de que las comunidades confíen en el gobierno (a esto quiso reducirlo el viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos, Aníbal Fernández de Soto) (El Nuevo Siglo, 2012), se trata de que el Estado ejerza el papel de garante del proceso y representante de los intereses de las comunidades. El compromiso multicultural tiene que radicalizarse (Restrepo, 2012.) hacia un diálogo intercultural, para que no se trate solamente de un concepto útil

“

En el contexto de los diálogos de paz, se ha propuesto ampliar la titularidad del derecho a la consulta previa para comunidades campesinas

”

para la legislación. El punto de partida de la democracia participativa tiene que ser la garantía del reconocimiento, valoración y respeto de los actores y sus diferencias. Finalmente lo que se pone en juego es una u otra forma de ver el mundo, el espacio y el futuro, por lo tanto es necesario ampliar el repertorio de las consultas y sus protagonistas, pues no se trata solamente de darle salidas a los proyectos de desarrollo, lo que está en juego es el conjunto de las transformaciones sociales y las relaciones desiguales que afectan a todo el país. Estas profundizaciones de los reconocimientos de los ciu-



Foto: Archivo CINEP/PPP

La consulta previa debe garantizar que las comunidades puedan decidir sobre su lugar en el proyecto de Estado nacional.

dadanos cobran mayor relevancia en un contexto político como el de los diálogos de paz, más aún cuando una de las experiencias exitosas de consulta previa, a la que poco se le ha hecho eco, fue la de la Ley de Víctimas con los indígenas.

El conjunto de estas reflexiones permitirán convertir la fundamentación y la práctica débil del derecho a la consulta previa en una práctica y fundamentación fuerte del mismo, el cual invita a profundizar la democracia y a construir la paz, no solo desde los acuerdos nacionales, sino desde las mismas comunidades que enfrentan los conflictos en sus territorios. **C**

*Ana María Restrepo Investigadora CINEP/Programa por la Paz. Equipo del Sistema de Información General.

**Sergio Coronado Delgado Investigador del CINEP/Programa por la Paz. Coordinador del equipo Tierras y derecho al territorio.

Notas

- ¹ El artículo 1 del Convenio 169 de la OIT señala que a la autodeterminación como criterio para la definición de quien es titular de los derechos consagrados en este instrumento: “La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.
- ² Un caso permite explorar la situación descrita. En el año 2008 la empresa Anglo Gold Ashanti obtuvo un título para la extracción de minerales en un área de 4.953 Ha en la zona rural del municipio de Santander de Quilichao, Cauca. Dicha área coincide con el centro poblado de la vereda San Antonio y el territorio ancestral del consejo comunitario “Aires de Garrapatero”, que es la organización étnico-territorial de las comunidades negras de la zona. Sin embargo, en relación con este caso el Ministerio del Interior conceptuó que “No se registran comunidades indígenas en el área del proyecto, Contrato de Concesión Minera GDK-09E en el municipio de Santander de Quilichao, departamento del Cauca”. Para mayor información véase: Nicolás Vargas Ramírez, “Minería y consulta previa: pruebas de la invisibilización de los grupos étnicos”.

Referencias

- “Mañanas Blu” (2013, 13 de febrero), [emisión radial], Morales, N. (dir.), en *Blu Radio*, de Caracol Televisión S.A., disponible en: <http://www.bluradio.com/#!19232/minagricultura-propone-usar-internet-para-realizar-consultas-comunidades>, recuperado: 22 de marzo de 2013.
- Rueda, M. (2013, 17 de febrero). “De la consulta al chantaje”, en: *El Tiempo* [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/maraisa-belrueda/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12600406.html, recuperado: 22 de marzo de 2013.
- Organización Internacional del Trabajo. “Convenio N° 169” [en línea], disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>, recuperado: 5 de marzo de 2013.
- Observatorio de Territorios Étnicos (2012, abril). “Titulación fuera del pacífico”, en: Boletín N° 14, disponible en: [http://www.etnoterritorios.org/boletin/index.shtml?cmd\[94\]=c-1-14.%20Titulaci%F3n%20fuera%20del%20Pac%EDfco](http://www.etnoterritorios.org/boletin/index.shtml?cmd[94]=c-1-14.%20Titulaci%F3n%20fuera%20del%20Pac%EDfco), recuperado: 20 de marzo de 2013.
- “Gobierno planea reforma de las confusas consultas previas” [en línea], disponible en: <http://www.rcnradio.com/noticias/gobierno-planea-reforma-de-las-confusas-consultas-previas-50521>, recuperado: 20 de marzo de 2013.
- Organización Indígena de Antioquia. (2009, 18 de marzo). “OIA – Consulta interna para defender el territorio” [en línea. Comunicado], disponible en: www.justiciapazcolombia.com/IMG/doc/OIA.do, recuperado: 20 de marzo de 2013.
- ABColombia (2012, noviembre). *Regalándolo Todo: Las Consecuencias de una Política Minera No Sostenible en Colombia*. CAFOD, Christian Aid, Oxfam GB, SCIAF, Trocaire. Londres.
- Colectivo de Abogados José Alverar Restrepo (2012, 22 de marzo). “Indígenas Wayuú inician proceso autónomo de consulta interna, sobre el desvío del río Ranchería” [en línea. Carta al Presidente de la República, al Ministro del Interior y al Coordinador del Área de Consulta Previa], disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Indigenas-Wayu-u-inician-proceso>, recuperado: 20 de marzo de 2013.
- El Nuevo Siglo (2012, 22 de agosto). “El gobierno prepara la reglamentación de la consulta previa: Fernández”, Bogotá, p.9ª.
- Restrepo, E. (2012). “¿El multiculturalismo amerita ser defendido?”, en: Ferro, J.G. y Tobón, G. (comps.), *Autonomías territoriales: experiencias y desafíos*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.