



Revista Eleuthera
ISSN: 2011-4532
ISSN: 2463-1469
eleuthera@ucaldas.edu.co
Universidad de Caldas
Colombia

Trabajo Social y consulta previa en los pueblos indígenas de Colombia, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales*

Peña-Villamizar, Martha Ligia; Sánchez-Díaz, Yennifer

Trabajo Social y consulta previa en los pueblos indígenas de Colombia, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales*

Revista Eleuthera, vol. 14, 2016

Universidad de Caldas, Colombia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585963498007>

DOI: <https://doi.org/10.17151/eleu.2016.14.7>.

Trabajo Social y consulta previa en los pueblos indígenas de Colombia, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales*

Social work and previous consultation in the indigenous peoples from Colombia in situations of exploration and exploitation of natural resources

Martha Ligia Peña-Villamizar mlpena@uis.edu.co
Universidad Industrial de Santander, Colombia

 <http://orcid.org/0000-0002-0808-5868>

Yennifer Sánchez-Díaz jennyfer.sanchez@correo.uis.edu.co
Universidad Industrial de Santander, Colombia

 <http://orcid.org/0000-0001-6670-3938>

Revista Eleuthera, vol. 14, 2016

Universidad de Caldas, Colombia

Recepción: 03 Marzo 2016

Aprobación: 18 Abril 2016

DOI: <https://doi.org/10.17151/eleu.2016.14.7>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585963498007>

Resumen: Objetivo. Exponer el marco de referencia para la intervención desde el Trabajo Social en el derecho a la Consulta Previa. Metodología. Para llevar a cabo el estudio se utilizó la investigación documental. Resultados. Los marcos referenciales son herramientas imprescindibles para la intervención porque permiten conocer y abordar las realidades sociales desde sus diversos componentes. Conclusiones. Llevar a cabo posteriores investigaciones que estudien los procesos de Consulta Previa desde la perspectiva de género y que den cuenta de la especificidad del Trabajador Social en los procesos de Consulta Previa. Reconocer la importancia de fortalecer internamente las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

Palabras clave: consulta previa, trabajo social, pueblos indígenas, intervención intercultural, recursos naturales, enfoque de Derechos Humanos.

Abstract: Objective. To explain the frame of reference to the intervention from the Social Work in the right to the Previous Consultation. Methodology. Documentary research was used to carry out the study. Results. Referential frameworks are essential tools for the intervention because they allow to know and to approach the social realities from their diverse components. Conclusions. Subsequent research that study the processes of Previous Consultation from the perspective of gender and that inform the specificity of the Social Worker in the processes of Previous Consultation must be carried out. It is necessary to recognize the importance of strengthening internally the representative organizations of the indigenous peoples.

Keywords: previous consultation, social work, indigenous peoples, intercultural intervention, natural resources, human rights approach.

Introducción

El Trabajo Social como profesión, a lo largo de la historia, ha estado ligado a los problemas sociales y a la búsqueda de opciones para la construcción de condiciones que propendan por el bienestar de las personas. En este sentido, dentro del proceso de intervención que realiza, una vez definida

el área a abordar el primer paso es el de construir el marco de referencia que permitirá el análisis de la situación de estudio. Aylwin, Jiménez y Quesada (1976), refieren que dicho marco es el conjunto de elementos orientadores de la acción profesional.

Teniendo en cuenta, la relevancia de los marcos referenciales en el ejercicio profesional y haciendo alusión al modelo económico de especialización extractiva que se ha consolidado durante los últimos años en Colombia, se propone la realización de proyectos de desarrollo en territorios indígenas. La investigación realizada pretende ser un marco de referencia, compuesto por un marco conceptual, normativo y teórico para la intervención desde el Trabajo Social en el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas en Colombia, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales.

El derecho a la Consulta Previa, es una herramienta fundamental para los pueblos indígenas porque les permite participar en las decisiones que van a afectar su territorio y por ende sus costumbres, modos de vida y su existencia física y espiritual.

Los pueblos indígenas son la población de estudio porque “durante los últimos años han sido protagonistas en los procesos de Consulta en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales” (Dirección de Consulta Previa, s.f., p. 10-11). Por lo tanto, al estar sus territorios proclives al desarrollo de proyectos extractivos está más latente la necesidad de realizar investigaciones que propendan por la realización efectiva de este derecho.

En este orden de ideas, el artículo inicia realizando un acercamiento al contexto del sector extractivo y a los pueblos indígenas en Colombia. A su vez, expone la investigación documental como metodología. Posteriormente, presenta los resultados que son el marco conceptual, normativo y teórico para la intervención desde el Trabajo Social en el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas en Colombia, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales y finaliza con algunas consideraciones.

En Colombia, durante los últimos años, se ha consolidado un modelo económico que ha permitido el crecimiento del sector extractivo. Con el propósito de aumentar la renta y el desarrollo del país se implementó una política de licencias y contratos para la exploración y explotación del subsuelo; no obstante:

pese al impulso de la inversión extranjera, la estrategia no ha logrado modificar el esquema de desigualdades ni contribuir a la solución del desempleo, principal problema macroeconómico del país; tampoco ha favorecido la diversificación productiva hacia sectores que generan algún valor agregado -industria e innovación tecnológica, con lo cual el país está lejos de un proceso de crecimiento estable y desarrollo equitativo. (Bonilla, 2011, p.46)

Es decir, el crecimiento de las industrias extractivas no ha repercutido en la superación o transformación de las problemáticas presentes en el territorio nacional. En cambio, ha generado preocupación y discusión, en diversos sectores, sobre las repercusiones y la sostenibilidad ambiental, económica y social de los procesos de exploración y explotación.

Por otra parte, Gaitán (2011) refiere que durante el gobierno del presidente César Gaviria se llevaron a cabo reformas estructurales que permitieron la implementación de la política de apertura al sector extractivo. Estas reformas estaban constituidas sobre tres pilares básicos: “plena seguridad jurídica sobre la propiedad de las concesiones mineras; grandes beneficios fiscales y comerciales, estabilidad jurídica por períodos de entre 25 y 30 años; y, una legislación y sistema de controles ambientales extremadamente laxos” (Gaitán, et al., 2011, p.34). En este contexto, el territorio colombiano se convirtió en una oportunidad atractiva para la inversión extranjera.

El modelo de especialización extractiva continuó fortaleciéndose durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe con la implementación de la política de confianza inversionista. La cual, incentivó la llegada de capital extranjero a través de diversos mecanismos dentro de los cuales se encuentran: en primer lugar, la aprobación del Código minero y la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, con la intención de aumentar las zonas para la exploración y explotación en el territorio del país.

En segundo lugar, se creó el Plan Nacional para el Desarrollo Minero 2006-2019 como una estrategia a largo plazo que permitiría incentivar la participación de inversionistas en el país y aumentar la renta nacional, estimulando la productividad de las explotaciones legales. Así mismo, la visión de este Plan establece que:

en el año 2019 la industria extractiva del país será una de las más importantes de Latinoamérica y habrá ampliado significativamente su participación en la economía nacional. Agrega que, se aspira a mantener a Colombia entre los cinco países de Latinoamérica destino de las inversiones mineras del mundo (...) duplicar la producción minera nacional, y (...) garantizar la estabilidad tributaria a los inversionistas. (Unidad de Planeación Minero Energética, 2006, p.31)

Este modelo continúa bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual está fundamentado en cinco locomotoras de crecimiento ^[1], entre las que se encuentra el sector minero energético considerado “uno de los ejes centrales de la economía colombiana” (Santos, 2010, p.208). Con esta locomotora se pretende continuar incentivando la inversión extranjera y avanzar en la explotación de recursos naturales.

Así mismo, el gobierno del presidente Santos, en la resolución 000592 del 2013, designa cuarenta proyectos mineros como de interés nacional, los cuales están ubicados en los departamentos de la Guajira, Cesar, Córdoba, Boyacá, Antioquia, Vaupés, Santander, Tolima, Cundinamarca, Bolívar y Meta. Dichos departamentos cuentan con población indígena, lo que abre la posibilidad de que en los territorios de estos grupos étnicos puedan llevarse a cabo proyectos de exploración y explotación, como es el caso de la explotación minera de carbón realizada por la empresa el Cerrejón, en la Guajira.

Colombia es un Estado Social de Derecho que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación (Const.,1991, art.7), la cual está integrada por los siguientes grupos étnicos: “los pueblos indígenas, las

poblaciones afro-colombianas, incluidas las comunidades raizales de San Andrés y Providencia y las comunidades de San Basilio de Palenque, en el departamento de Bolívar y el pueblo Rom o gitano” (DANE, 2007, p.15). De las poblaciones enunciadas en las líneas anteriores, se hablará de los pueblos indígenas, en el transcurso del artículo.

En Colombia, según el Censo realizado en el país por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el 2005, los pueblos indígenas están conformadas por 87 pueblos, por el contrario, “la Organización Nacional Indígena de Colombia reconoce 102 Pueblos” (ONIC, 2010, p.11). Por otra parte, el Censo General 2005 establece que la población indígena, representa el 3,43% del 100% de la población colombiana, está organizada territorialmente de la siguiente manera: territorio, resguardo, comunidad y reserva indígenas.

El territorio para los pueblos indígenas es visto desde “un concepto jurídico-antropológico que comprende el espacio físico y espiritual, contrapuesto al de tierra como un medio económico” (Cletus, s.f., p. 23). Esto significa, que el territorio para este grupo étnico no se trata simplemente de un espacio de trabajo sino de un espacio en donde llevan a cabo sus tradiciones y en donde desarrollan su existencia espiritual.

El territorio hace parte de todos los aspectos de su vida individual y colectiva, es la base sobre la cual se sustenta su existencia física y espiritual. Por tanto, “es el que posibilita el desarrollo de la comunidad indígena en diversas dimensiones: cultural, económica, productiva, alimenticia, organizativa, política y social, otorga autonomía para decidir sobre esa tierra y los recursos naturales que en ella se encuentran” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012, p. 21-22).

A su vez, los territorios que ocupan los pueblos indígenas “poseen enormes riquezas naturales y algunos por su estratégica situación geográfica son proclives al establecimiento de proyectos de desarrollo muy atractivos para los grandes capitales: carreteras, extracción minera, explotación de petróleo y gas, proyectos hidroeléctricos, colonización dirigida y cultivos intensivos” (PNUD, 2011, p. 32-33). Ejemplo de ello, son los siguientes departamentos: Meta, Vichada, Casanare, Arauca, Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. De acuerdo al PNUD, estos son ricos en recursos naturales no renovables, como los minerales, el petróleo, entre otros, y en donde se desarrollan industrias extractivas de recursos naturales.

Actualmente, los pueblos indígenas cuentan con numerosas organizaciones regionales y nacionales que los representan, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

la Organización Nacional Indígenas de Colombia (ONIC), la más grande y que reúne la mayor cantidad de organizaciones y comunidades en todo el país, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), que concentra a la mayoría de pueblos que habitan en los seis (6) departamentos de la Amazonía (Amazonas, Putumayo, Vaupés, Guainía, Caquetá, Guaviare), la Confederación Indígena Tayrona (CIT) que en ocasiones recoge a los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, y algunas veces también a los pueblos Yukpa y Chimila, Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) que reúne pueblos del sur del país y otras comunidades dispersas, esta es una organización con

fuerte énfasis político que le ha permitido mantener representación política en el Congreso de la República, y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia, organización incipiente que reúne comunidades dispersas y al pueblo Misak. (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, s.f., p.15)

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), conformada en 1971, es considerada como una de las más representativas debido a que “constituye, hasta el momento, la primera y única apuesta concertada y propia de los pueblos indígenas de Colombia, para hacerle frente a la defensa y protección de sus derechos especiales, colectivos y culturales, desde la unidad de acción organizativa y programática” (ONIC, 2015, p.3). Es a través de estas organizaciones que dan a conocer sus posturas como pueblos.

Metodología

Para llevar a cabo el estudio se utilizó la investigación documental, la cual se desarrolló en cinco etapas:

en la primera, se realiza el rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles; en la segunda, se hace una clasificación de los documentos identificados; en la tercera, se hace una selección de los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación; en la cuarta, se realiza una lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados, para extraer elementos de análisis y consignarlos en “memos” o notas marginales que registren los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones que se vayan descubriendo; finalmente, en el quinto paso, se realiza una lectura cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los hallazgos previamente realizados, de modo que sea posible construir una síntesis comprensiva total, sobre la realidad humana analizada. (Sandoval, 2002, p.138)

Para llevar a cabo la primera etapa se escogió tres fuentes principales, a saber:

- La Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT): es la primera agencia creada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1946 con la finalidad de promover la justicia social y los Derechos Humanos y laborales. Así mismo, ha creado instrumentos jurídicos importantes para los pueblos indígenas como lo es el Convenio 169, el cual es el fundamento del derecho a la Consulta Previa. Periódicamente publica investigaciones e informes sobre la aplicación, fundamentos y monitoreo del Convenio mencionado.
- Oxfam: es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan junto organizaciones sociales y comunidades locales en diversos países, dentro de los cuales se encuentra Colombia. El trabajo que desarrolla esta corporación está enfocado a la defensa de los derechos territoriales de los grupos étnicos, entre otros temas. De los cuales anualmente presenta Informes e Investigaciones.
- La Revista Trabajo Social: es una publicación anual de la Universidad Nacional de Colombia, de carácter científico. Allí se publican artículos de investigación, reflexiones teóricas, traducciones o reseñas bibliográficas que aborden adelantos teóricos y metodológicos del Trabajo Social al

mismo tiempo que, temas relacionados con los problemas sociales, la política social y las estrategias de intervención. A su vez, ha publicado diversos artículos sobre la intervención desde el Trabajo Social con pueblos indígenas.

Las fuentes anteriormente citadas fueron escogidas para el desarrollo de la investigación porque permitieron conocer cómo se configura el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas en Colombia, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales y dan cuenta de las dimensiones a tener en cuenta desde el Trabajo Social en la intervención con pueblos indígenas.

Por otra parte, en la segunda y tercera etapa se seleccionaron los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación teniendo en cuenta que debían abordar el tema de investigación desde el año en que se ratificó el Convenio 169 de la OIT, es decir 1991, hasta el 2014. Por último, en la cuarta y quinta etapa se registraron y analizaron los documentos seleccionados, en una ficha de recolección de información.

Resultados

Marco conceptual de referencia

El derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas en Colombia en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales, se entiende como:

un derecho fundamental individual y colectivo de los grupos étnicos. Es por un lado la cristalización del derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos y por el otro, un medio para proteger su integridad étnica y cultural y por ende su subsistencia como grupo social.

Un procedimiento- o mejor proceso- mediante el cual el estado garantiza a las autoridades representativas de los grupos étnicos y a las comunidades implicadas directamente la participación y el acceso a la información sobre un programa o proyecto que se pretende realizar en su territorio, buscando que participativamente sean identificados los impactos positivos o negativos del proyecto o programa respectivo. (Corte constitucional, 1997, p.1)

El derecho mencionado, es considerado como fundamental porque propicia el reconocimiento de derechos y principios establecidos en la Constitución Política de Colombia. “En cuanto a los principios: el pluralismo, el multiculturalismo, la diversidad étnica y cultural de la nación y el carácter social y participativo del Estado, y respecto a los derechos, la participación” (Gaitán, 2012, p.89). Cabe resaltar que en, el artículo 7 de la Carta Política de Colombia se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural del país como una de las expresiones más importantes del estado social de derecho.

Al mismo tiempo, la Consulta Previa es considerada como un proceso que propicia la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en las decisiones que han de afectarles con respecto a la realización de proyectos de desarrollo en sus territorios.

En este sentido, en la Sentencia SU-039 de 1997, la Corte constitucional definió por primera vez las principales características de los

procesos de consulta previa en situaciones de exploración y explotación de recursos:

El pueblo indígena a consultar tenga un conocimiento pleno del proyecto de exploración o explotación de recursos naturales que se pretende realizar. Es decir, el grupo étnico debe conocer los procedimientos o actividades que son necesarias para llevar a cabo el proyecto.

El conocimiento pleno, mencionado en el párrafo anterior, debe darse de acuerdo con las características particulares del pueblo indígena a consultar, tales como: la cultura y modos de vida. De tal manera, que se ilustre al pueblo de las actividades necesarias para realizar el proyecto y de las afectaciones de diversa índole que dichas actividades pueden ocasionar en su territorio y su cultura.

El pueblo indígena, sin ningún tipo de coerción y de acuerdo con su forma de llevar a cabo procesos de decisión, evalúe las ventajas y desventajas del proyecto que se pretende realizar y asuma una postura frente a la realización del mismo.

La Sentencia SU-039 de 1997 es un caso representativo del conflicto entre los pueblos indígenas y la explotación de hidrocarburos que reiteró el deber del estado de proteger la integridad cultural, social y económica de este grupo étnico ante la explotación de recursos naturales, tal y como lo expone el artículo 330 de la Constitución Política del país.

Por otra parte, la exploración y explotación de recursos naturales son procesos complementarios. El primero, tiene como finalidad establecer la existencia, cantidad y propiedades de un recurso natural en un área determinada. Es la etapa que instituye la viabilidad de un proyecto de explotación. El segundo, permite la extracción, el procesamiento y el depósito de un determinado recurso.

Los conceptos de exploración y explotación están relacionados con un modelo de especialización extractiva que concibe los recursos naturales como elementos que hacen parte de la naturaleza y que pueden ser utilizados para el bienestar físico, social y económico de los seres humanos. Así mismo, son clasificados como renovables y no renovables.

Los recursos renovables son aquellos que tienen la capacidad de reproducirse o restaurarse a través de procesos naturales. Los no renovables, por el contrario, se renuevan muy lentamente y por lo tanto son aprovechados o consumidos más rápidamente de lo que la naturaleza puede generarlos.

No obstante, el concepto de territorio indígena apareció entonces como escudo de defensa de los Pueblos “frente al desarrollismo avasallador en los bosques húmedos de la Amazonía, fue asumido por muchas organizaciones indígenas, intelectuales y juristas, evolucionándose en los años 80 y 90 hacia un concepto jurídico-antropológico que comprende el espacio físico y espiritual, contrapuesto al de tierra como un medio económico” (Cletus, s.f., p. 23).

El concepto de territorio indígena reconoce que las actividades con fines extractivos pueden acarrear amenazas para la identidad cultural y el patrimonio socioeconómico de los pueblos indígenas:

en primer lugar, la importancia cultural de la tierra y de los territorios en los que habitan los pueblos indígenas no ha sido debidamente reconocida. En efecto, los pueblos originarios sienten un fuerte vínculo espiritual con su tierra y por eso, algunos se oponen a cualquier tipo de inversión en actividades extractivas en su territorio. En segundo lugar, los efectos de las industrias extractivas sobre las formas de sustento local generan inquietudes muy razonables, ya que cuando la extracción de minerales implica el desplazamiento generalizado de las comunidades y la pérdida de terrenos agrícolas, se ve afectado tanto su sentido de identidad cultural como la fuente sostenible de su subsistencia. (PNUD, 2004, p. 92)

Las dos situaciones enunciadas en el párrafo anterior, ejemplifican que el desarrollo de proyectos de exploración y explotación en territorios indígenas genera el encuentro de diferentes posiciones, por un lado el gobierno que sustenta su desarrollo económico y social en un modelo de especialización extractiva; por otro, las empresas, encargadas de llevar a cabo las actividades de búsqueda y aprovechamiento de los recursos naturales y por último los pueblos Indígenas cuyo “modelo no es extractivo, no toma más de lo que necesitan ... hacen uso racional de los recursos” (Universidad del Rosario, sf., p.3) y para quienes el entorno natural tiene un gran significado.

En este sentido, la Consulta Previa con pueblos indígenas, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales, es un proceso intercultural que busca reconocer las diferencias y establecer puntos de encuentro, en la medida de lo posible.

Ahora bien, el método clásico del Trabajo Social Comunitario es un factor clave en pro de que los pueblos indígenas fortalezcan sus capacidades de acción colectiva y sus organizaciones representativas. Es decir:

prepararnos para la acción colectiva, cultivar el conjunto de habilidades y conocimientos impredecibles para actuar con otros y generar en cada persona los requisitos básicos para poder interaccionar constituyen objetivos estratégicos del Trabajo Social Comunitario.

Sólo mediante la acción colectiva en una comunidad nos capacitamos para actuar comunitariamente, y, recíprocamente, sólo personas que son capaces de conocer y poner en práctica las habilidades necesarias para comunicarse, compartir valores, llegar a acuerdos, perseguir objetivos comunes, programar actividades y diagnosticar problemas que exigen una acción comunitaria pueden convertirse en ciudadanos activos que favorezcan una evolución social positiva. (Fernández, 2008, p.15)

De la misma manera, cabe recalcar que el Trabajo Social comunitario busca hacer frente a aquellas situaciones que solicitan una respuesta colectiva, como es el caso de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas.

Marco normativo de referencia

El derecho a la Consulta Previa, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales, se encuentra reconocido en el parágrafo del artículo 330 de la Constitución política de Colombia y en Artículo 15 del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), instrumento internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad. Este hace referencia a una figura que permite que

los Convenios internacionales de Derechos Humanos, ratificados por el Congreso, adquieran rango constitucional.

Por lo tanto, el Convenio 169 de 1989 hace parte del bloque constitucional colombiano a través de su ratificación en la Ley 21 de 1991. Así mismo, es considerado como “el primer tratado internacional que se ocupa de los derechos de las poblaciones indígenas y tribales” (OIT, 2007, p.173). Y en especial es el fundamento del derecho a la Consulta Previa.

El Convenio 169 de la OIT, en el Artículo 1, se refiere a dos tipos de poblaciones hacia las cuales es aplicable: los pueblos tribales y los pueblos indígenas. Con base en la OIT (1996), el término indígena, en este caso, hace referencia a aquellas poblaciones que conservan sus propias tradiciones, instituciones o estilos de vida que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y que habitaban en un lugar específico antes de la llegada de otros grupos. No obstante, en parte del mundo no se distingue entre el periodo en el cual determinados pueblos habitaron una región y el momento de la llegada de otros grupos. Por consiguiente, la OIT decidió utilizar los términos pueblos indígenas y tribales, con la intención de abarcar una situación social y no establecer una prioridad basada en los antepasados que habrían ocupado un área territorial primero.

Cabe agregar, que el Convenio no define quiénes son pueblos indígenas y tribales, por el contrario solo proporciona elementos para orientar a los gobiernos a identificar a quiénes es aplicable.

El Artículo 1 del Convenio 169 de 1989, utiliza el término pueblos en lugar de poblaciones porque “este reconoce la existencia de sociedades organizadas con identidad propia, en lugar de simples agrupaciones de individuos que comparten algunas características raciales o culturales” (OIT, 1996, p.4). En otras palabras, el término pueblos, reconoce la organización social y territorial de los indígenas.

Por otra parte, el Artículo 15- parágrafo 2- del Convenio 169, expone el deber del Estado de Consultar a los pueblos indígenas antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración o explotación de los recursos existentes en sus territorios.

Con referencia a lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia T-129 del 2011, afirma que la Consulta debe llevarse a cabo en la etapa de planificación del proyecto, que pretende ser realizado en un territorio indígena, o antes de que la empresa interesada en realizar dicho proyecto reciba la autorización que le otorga la licencia ambiental.

La Sentencia T-129 del 2011, expone una vulneración a los derechos colectivos de los pueblos indígenas Emberá-Katío, Chidima-Tolo y Pescadito que se presentó por diversas situaciones, entre ellas la concesión de explotación de oro por parte de Gold Plata Corporation. En este caso, la Corte concluyó que los tiempos de realización de la consulta deben tener en cuenta las dinámicas y características propias de los pueblos por lo que no puede existir una estandarización en los procesos.

Por su parte, para llevar a cabo el derecho a la Consulta Previa, es deber de los gobiernos establecer un proceso o procedimiento. En Colombia, de acuerdo con el Decreto 2893 de 2011, el Ministerio de Interior y de

Justicia a través de la Dirección de Consulta Previa, es el encargado de llevar a cabo los procesos de Consulta.

En consecuencia, se emitió el Decreto 1320 de 1998, el cual reglamenta el derecho a la Consulta Previa con pueblos indígenas y afrodescendientes en los casos de exploración y explotación de recursos naturales dentro de sus territorios. Sin embargo los pueblos indígenas, no se encuentran identificados con el proceso que expone dicho decreto, como lo expresa el siguiente argumento:

tenemos que pensar porqué estamos inconformes con la Consulta Previa; si analizamos esto encontramos que estamos inconformes con los procedimientos, la forma como se hace la consulta previa viola nuestros derechos como Pueblos, nos desconoce cómo Pueblos; por lo tanto tenemos que pensar y definir nuestros propios procedimientos. Los Eperara Siapidara somos 9 resguardos y 17 comunidades; como pueblo tenemos que pensar cuál es nuestra forma de hacer consulta previa. Pueblo Eperara Siapidara, El Diviso, mayo de 2012. (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2013, p. 3)

Con referencia a lo anterior, es necesario decir que el Decreto 1320 ha sido ampliamente criticado porque fue realizado “sin consultar previamente a los pueblos indígenas” (González, 2012, p. 15), como lo ordena el Convenio 169 en el caso de medidas legislativas que afecten a grupos étnicos. Sin embargo:

el Consejo de Estado mediante Sentencia del 20 de mayo de 1999, por la cual resolvía una acción de revocatoria directa en contra del Decreto 1320 de 1998, declaró su legalidad a pesar de los numerosos argumentos jurídicos y políticos en contra, en tanto estimó que no era posible concluir que en su conjunto la normativa fuera en contravía de la garantía constitucional de la integridad étnica, social y cultural de las comunidades étnicas. No obstante, la Corte Constitucional, en su rol dinámico de protección y reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos, ha ordenado reiteradamente la inaplicación del decreto en mención al considerarlo abiertamente inconstitucional. (Charris, 2014, p. 129)

El Decreto 1320, aún se encuentra vigente, pero cuenta con nuevos instrumentos que fortalecen la realización de los procesos de Consulta. Los cuales son: la directiva presidencial No. 10 y el Decreto 2613. El primero, es una guía dirigida a los ministerios para la coordinación interinstitucional. El segundo, recoge aspectos de la directiva anterior y hace referencia al protocolo de Coordinación Interinstitucional. Con base en estos instrumentos, el proceso para llevar a cabo el derecho a la Consulta Previa en Colombia, se desarrolla con la realización de las siguientes etapas:

- Certificación presencia de comunidades
- Coordinación y preparación
- Pre-Consulta
- Consulta Previa
- Seguimiento de acuerdos.

En la Sentencia T-880 del 2006, la comunidad Motilón Barí instaura una acción de tutela ante la vulneración de su derecho a la Consulta Previa por parte de la Empresa Colombiana de Petróleos, quien realiza una reunión que no cumple con el debido proceso de consulta. Ante esta situación, la Corte Constitucional concluye que la notificación de

explotación no es una materialización real del derecho a la Consulta, por el contrario, es necesario un diálogo previo con el grupo étnico involucrado con el propósito de definir la ruta metodológica, como se establece en la etapa de Pre-Consulta.

Ahora bien, el Convenio expresa, en el Art. 6 parágrafo 2, que la finalidad de la Consulta Previa es llegar a un acuerdo o lograr la aprobación acerca de las medidas propuestas, ¿pero qué sucede si no se llega a un acuerdo o concertación en el proceso de Consulta? Con respecto a este interrogante la Corte Constitucional, en Sentencia T-769 de 2009, expone lo siguiente:

cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, es deber del Estado no sólo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo... dado que esas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación. (Sentencia T-769 de 2009)

Es decir, cuando se pretenda desarrollar proyectos de exploración o explotación en territorios indígenas, es deber del Estado avanzar de la Consulta al Consentimiento, pero ¿cuál es la diferencia entre Consulta y Consentimiento? De acuerdo con Rodríguez (2009), la Consulta se fundamenta en el derecho a la participación el cual no implica la toma definitiva de la decisión por parte de los pueblos indígenas. Por el contrario, el Consentimiento se fundamenta en el principio a la libre determinación de los pueblos, lo que permite que los pueblos indígenas puedan tomar la decisión final sobre los proyectos que pretendan realizarse en sus territorios, es decir pueden vetarse las medidas propuestas si así lo determina el pueblo consultado.

En igual forma, el Consentimiento al tener como base el principio a la libre determinación, permite a los pueblos indígenas autogobernarse en relación con sus asuntos internos y determinar la forma en que debe desarrollarse su desarrollo económico, social y cultural.

Por su parte, cabe anotar que la Sentencia T-769 de 2009, mencionada anteriormente, es el resultado de un conflicto que se presentó entre el pueblo indígena Émbera, las comunidades negras de Antioquia y Chocó y la empresa minera Muriel Mining Corporation. Debido a que estos grupos étnicos consideraron que el proceso de consulta no se había realizado adecuadamente. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluyó que el principio de buena fe debe estar presente dentro del ejercicio del derecho a la Consulta, como lo indica el Art. 6 del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo.

El principio de buena fe, expresa en primera instancia que las instituciones del Estado creadas para velar el cumplimiento del derecho a la Consulta Previa, deben dar a conocer a los pueblos indígenas sobre

el significado y el alcance del procedimiento a realizar, con la finalidad de que este grupo étnico reconozca y sea veedor de sus derechos.

En segunda instancia, la empresa que busca desarrollar un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales, debe dar a conocer al pueblo indígena a consultar las actividades necesarias para llevar a cabo dicho proyecto. La explicación debe desarrollarse teniendo en cuenta su cultura y sus formas de llevar a cabo procesos decisorios.

Marco teórico de referencia

La intervención desde el Trabajo Social en el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas en Colombia, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales, debe partir del reconocimiento del Enfoque de Derechos Humanos y de las Dimensiones de la intervención intercultural.

En primer lugar, el Enfoque de Derechos Humanos es “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, está integrado en las normativas internacionales de Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y a la protección de los Derechos Humanos” (ONU, 2006, p. 15).

El Enfoque mencionado, desde el punto de vista normativo, reconoce los Convenios, las Declaraciones y demás normas internacionales sobre Derechos Humanos. En este caso, se hace referencia principalmente al Convenio 169 de 1989 y a la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas del 2007. Teniendo en cuenta que, son los instrumentos internacionales que fundamenta el Derecho a la Consulta Previa.

Por otra parte, este enfoque desde el punto de vista operacional, reconoce que:

los DDHH son demandas de libertades, facultades o prestaciones, directamente vinculados a la dignidad o valor intrínseco de todo ser humano, reconocidas como legítimas por la comunidad internacional y por esto mismo consideradas como merecedoras de protección jurídica en la esfera interna y en el plano internacional. (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 22)

De acuerdo con lo anterior, los Derechos Humanos deben ser considerados desde los principios de interdependencia e integralidad. Esto implica reconocer que, la vulneración de un derecho afecta otro y que al mismo tiempo, la realización de un derecho se relaciona con la garantía de otro.

En ese orden de ideas, al vulnerar el Derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales, se está vulnerando su derecho a la participación, a decidir sus prioridades en cuanto a los procesos de desarrollo, entre otros.

En segundo lugar, las dimensiones de la intervención intercultural, expuestas por León (2007), permiten comprender cómo debe desarrollarse la intervención desde el Trabajo Social con pueblos indígenas. A continuación, se describe cada una de ellas:

Dimensión conceptual:

al iniciar un proceso de intervención intercultural es importante lograr cierta sensibilidad que permita reconocer encuentros y desencuentros culturales entre los sujetos involucrados en esta relación. Siguiendo la propuesta de Esteban Ruiz respecto a la intervención social, comprendemos que la importancia de la construcción de la acción profesional en ámbitos culturalmente diversos se da a partir de tres elementos: el cultural, el discursivo y el de las relaciones de poder". (León, 2007, p. 207)

El primer elemento es el cultural, el cual hace referencia a conocer las costumbres, creencias y modos de vida de un pueblo indígena en particular. El segundo es el discursivo, el cual implica comprender los principios y las normas sociales que guían su comportamiento.

El último elemento es el de las relaciones de poder, en el cual se debe estudiar cómo se relacionan hombres y mujeres (teniendo en cuenta el enfoque de género) y las formas propias que tiene un determinado pueblo para llevar a cabo procesos de decisión.

Dimensión metodológica:

La metodología es el medio que permite al Trabajo Social alcanzar los objetivos de la intervención. Sin embargo, ésta por sí sola no realiza un cambio social, debe ir acompañada de la acción conjunta del profesional y de los sujetos involucrados.

A su vez, debe reconocer la cultura del pueblo indígena, con el cual se esté trabajando, como de gran valor y tener en cuenta que al existir "un conflicto de valores en la consideración del otro étnicamente diverso, los cambios y aproximación deben darse de ambos sentidos y no esperar que el otro sea el que cambie" (León, 2007, p. 210). Esto, permite evaluar los conflictos como oportunidades para encontrar consensos.

Esta dimensión está estrechamente relacionada con la etapa de Pre-consulta, establecida en Colombia para llevar a cabo los procesos de Consulta Previa, en la cual se realiza un diálogo previo con los representantes de las comunidades con el fin de establecer una ruta metodológica, de acuerdo con las particularidades del Pueblo consultado.

Dimensión ética:

Las valoraciones y postulados éticos anteceden, moldean y direccionan la intervención profesional. Por eso es importante que quienes decidan actuar sobre realidades diversas, además de la conciencia sobre la cultura propia y la del otro también tengan en cuenta que la intervención es un acto ético en la medida en que implica un ejercicio profesional y personal en el que existe una conciencia moral con cierto grado de libertad, que a su vez le permite al sujeto profesional asumir una responsabilidad, no solo respecto a sus opciones o acciones, sino sobre todo respecto a cómo utiliza el poder que la sociedad y sus instituciones ponen en sus manos, ya que la intervención siempre tiene una intencionalidad hacia los otros. (León, 2007).

Esta dimensión, debe estar presente durante la realización de cada una de las etapas, que en Colombia se llevan a cabo para adelantar los procesos de Consulta Previa, teniendo en cuenta que más que un proceso se trata de un derecho fundamental de los pueblos indígenas y de los grupos étnicos.

Lo anterior implica que, la intervención no puede separarse de un ejercicio que permita reflexionar sobre su carácter ético y político pues

esto permite evaluar las implicaciones y consecuencias que tiene lo que se piensa realizar.

Conclusiones

Los marcos referenciales son herramientas imprescindibles para la intervención desde el Trabajo Social porque permiten conocer y abordar las realidades sociales desde sus diversos componentes como lo son: el conceptual, normativo y teórico. Así mismo, porque propician la construcción de procesos sociales sólidos a través de intervenciones cimentadas.

En este caso, el marco referencial que se construyó permitirá a los Trabajadores o Trabajadoras Sociales que participan en los procesos de Consulta Previa orientar su intervención con base en los lineamientos y herramientas conceptuales, normativas y teóricas que fueron expuestas, contribuyendo de esta manera al ejercicio del principio ético de justicia social en el que se busca reconocer los individuos y colectividades en sus diferencias y derechos.

Por su parte, el desarrollo de la investigación permitió en primer lugar, conocer la necesidad de llevar a cabo posteriores estudios que den cuenta de la especificidad del Trabajador Social en los procesos de Consulta Previa.

En segundo lugar, se hizo evidente la necesidad de estudiar los procesos que permiten llevar a cabo la Consulta Previa desde la perspectiva de género, teniendo en cuenta que es necesario conocer cómo se desarrollan las relaciones de poder entre hombres y mujeres en estos procesos de participación.

En tercer lugar, permitió reconocer la importancia de fortalecer internamente las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, porque es a través de ellas que principalmente se desarrollan los procesos de Consulta.

Por último, las dimensiones de la intervención intercultural y el Trabajo Social Comunitario constituyen parte fundamental para la intervención profesional con pueblos indígenas, porque permiten construir procesos que propendan por el fortalecimiento de la identidad de dichos pueblos y no por su aculturación.

Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (s.f). *Enfoque étnico*. Bogotá, Colombia: UARIV.
- Aylwin, N., Jiménez M. y Quesada M. (1976). *Un enfoque operativo de la metodología de Trabajo Social*. Santiago, Chile: Hvmanitas.
- Bonilla, R. (2011). Apertura y reprimarización de la economía Colombiana. *Revista Nueva Sociedad*, 2(31), 46-65.
- Charris, J. (2014). El consentimiento libre, previo e informado como garantía de transparencia en la administración pública. *Revista derecho del estado*, (33), 123-147.

- Cletus, B. (s.f.). *Perspectivas latinoamericanas sobre la cuestión territorial de los pueblos indígenas*. México D.F, México: n/a.
- Departamento administrativo nacional de estadística (DANE). (2007). *Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica*. Bogotá, Colombia: Imprenta nacional.
- Defensoría del pueblo. (2004). *Red de protectores de Derechos Humanos: ¿Qué son los Derechos Humanos?* Bogotá, Colombia: n/a.
- Dirección de Consulta Previa. (s.f.). *Elementos principales de la consulta previa en Colombia en aplicación del Convenio 169 de la OIT*. Bogotá, Colombia: n/a.
- Fernández, T. (2008). *Trabajo social comunitario: Afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*. Madrid, España: España: Alianza Editorial.
- Gaitán, L.B. et al. (2011). *El sector extractivo en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Gaitán, O. (2012). La consulta previa: derecho fundamental y mecanismo de protección de otros derechos. En O. Gaitán (Ed.), *El derecho fundamental a la Consulta Previa* (pp. 87-97). Bogotá, Colombia: Kimpres Ltda.
- González, L. (2012). El consentimiento previo, libre e informado una necesidad en el contexto colombiano para las Comunidades Indígenas, Afrocolombianas, Rom, Campesinas. En ECOLEX (Ed.), *Consentimiento y Consulta Previa libre e informada en Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 10-17). Bogotá, Colombia: INDEPAZ.
- León, R. (2007). Trabajo Social Intercultural: algunas reflexiones a propósito de la intervención con una Comunidad Indígena del Trapecio Amazónico Colombiano. *Revista Palabra*, (8), 200-220.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH). (2013). *Voces y Palabras Mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Bogotá, Colombia: n/a.
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (2010). *Palabra dulce, aire de vida: forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción*. Bogotá, Colombia: n/a.
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (20 de Noviembre de 2015). *Nuestra historia*. Recuperado de <http://www.onic.org.co/onic/143-nuestra-historia>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2006). *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. Bogotá, Colombia: n/a.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1996). *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT*. Ginebra, Suiza: Oficina internacional del trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2007). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra, Suiza: Oficina internacional del trabajo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Informe de Desarrollo Humano: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Bogotá, Colombia: n/a.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Pueblos Indígenas diálogo entre culturas: Cuaderno de informe de Desarrollo Humano Colombia*. Bogotá, Colombia: n/a.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Estudio de caso: minería en territorios indígenas del Guainía en la Orinoquia y la Amazonia Colombiana*. Bogotá, Colombia: n/a.
- Rodríguez, G. (2009). El papel de la Consulta Previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia. *Revista El otro derecho*, (40), 55-75.
- Sandoval, C. (2002). *Investigación cualitativa*. Bogotá, Colombia: ARFO Editores e Impresores Ltda.
- Santos, J. M. (2010). *Bases del Plan de desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos, Tomo I*. Bogotá, Colombia : Departamento nacional de planeación.
- Universidad del Rosario. (s.f). *Territorios Indígenas afectados por los conflictos ambientales*. Bogotá, Colombia: Facultad de Jurisprudencia.
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2006). *Plan Nacional para el desarrollo minero, visión al año 2019*. Bogotá, Colombia: Ministerio de minas y energía.

Notas

- 1 “Las cinco locomotoras de crecimiento incluidas por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte” (Santos, 2010, p. 205).
- * El artículo presentado es un resultado del proyecto Consulta Previa: avances y retrocesos, un análisis desde el Trabajo Social, el cual pertenece al Grupo de Investigación Prometeo (Línea de interculturalidades) adscrito a la Universidad Industrial de Santander. A su vez, fue expuesto en la conferencia mundial de Trabajo Social, Educación y Desarrollo Social llevada a cabo en Australia en el año 2014.

Información adicional

Como citar este artículo:: Peña-Villamizar, M.L. y Sánchez-Díaz, Y. (2016). Trabajo social y consulta previa en los pueblos indígenas de Colombia, en situaciones de exploración y explotación de recursos naturales. *Revista Eleuthera*, 14, 107-125. DOI: 10.17151/eleu.2016.14.7.