



Boletín de Antropología Universidad de  
Antioquia  
ISSN: 0120-2510  
bolant@antares.udea.edu.co  
Universidad de Antioquia  
Colombia

Lopera Mesa, Gloria Patricia; Dover, Robert V H  
Consulta Previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental  
Boletín de Antropología Universidad de Antioquia, vol. 28, núm. 45, 2013, pp. 76-103  
Universidad de Antioquia  
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55729098005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

# **Consulta Previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental<sup>1</sup>**

**Gloria Patricia Lopera Mesa**

Universidad EAFIT

Dirección electrónica: [glopera@eafitedu.co](mailto:glopera@eafitedu.co)

**Robert V H Dover**

Departamento de Antropología

Universidad de Antioquia

Dirección electrónica: [rvhdover@gmail.com](mailto:rvhdover@gmail.com)

Lopera, Gloria Patricia; Dover, Robert (2013) "Consulta Previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental" En: *Boletín de Antropología*. Universidad de Antioquia, Medellín, Vol 28, N.º 45, pp. 76-103.

Texto recibido: 29/01/ 2013; aprobación final: 01/06/2013.

**Resumen.** El artículo examina la relación, propia del multiculturalismo, entre Consulta Previa y el surgimiento de ciudadanías diferenciadas, así como la construcción conflictiva que ha tenido dicha institución en el derecho colombiano, con el fin de ilustrar de qué manera ella se ha convertido en un campo social de disputa entre diversos actores con concepciones también diversas del desarrollo, la identidad y el bien común. Para concluir, se plantean algunas limitaciones que presenta la Consulta Previa como herramienta de gestión de conflictos socioambientales: la tendencia a etnizar el derecho a la participación que propicia este mecanismo, las dificultades para reconocer epistemologías y tem-

---

1 Este artículo es resultado del proyecto "La consulta previa como herramienta para la transformación de contextos de desarrollo y la mitigación de conflictos socioambientales" (Código Colciencias 111552128789), desarrollado por los grupos de investigación RERDSA, del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, y Justicia y Conflicto, adscrito a la Universidad Eafit. Las referencias a casos que se incorporan en el artículo corresponden al trabajo de campo desarrollado en este proyecto, durante el primer semestre de 2012 en Marmato (Caldas), corregimiento San Sebastián de Palmitas (Medellín) y en la zona de influencia de la represa El Cercado (río Ranchería, Guajira).

poralidades divergentes y para reducir la asimetría de poder e información que existe entre los actores que intervienen en la consulta.

*Palabras clave:* Consulta Previa, conflictos socioambientales, ciudadanías étnicas, desarrollo, participación ciudadana.

## Prior consultation, differentiated (ethnic) citizenship and socio-environmental conflict

**Abstract.** The article examines the relationship between prior consultation and the construction of differentiated citizenship appropriate to multiculturalism as well as the conflictive construction of the institution of prior consultation in Colombian law, with the intention of illustrating in what way it has become a social field of dispute between diverse actors with diverse ideas about development, identity, and the common good. Finally, the article suggests some of the limitations of prior consultation as a way to manage socioenvironmental conflicts: the tendency to ethnicize the right to participate through this mechanism, the difficulty to recognize divergent epistemologies and temporalities, and to reduce the asymmetry of power and information between the actors that are part of the consultation process.

*Keywords:* Prior consultation, socioenvironmental conflicts, ethnic citizenry, development, citizen participation.

### Introducción

Con la llegada del siglo XXI se consolida en Colombia un modelo de desarrollo caracterizado por la explotación intensiva de recursos naturales, la generación de nuevas fuentes de energía y la construcción de obras de infraestructura como vías y puertos, con la finalidad principal de establecer corredores de movilidad que permitan sacar nuestras materias primas a los mercados internacionales. El viraje hacia este modelo se inicia en la década de 1990, en el marco de las medidas de ajuste estructural acordadas con organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que favorecieron el desmonte de las empresas estatales y de las medidas proteccionistas de la industria local, así como la liberalización comercial y la paulatina llegada de inversión extranjera. Sin embargo, fue solo con la implementación de las políticas de “seguridad democrática” y “confianza inversionista”, iniciadas con el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), cuando se dieron las condiciones para hacer de Colombia un destino atractivo para la inversión extranjera, particularmente en el sector minero energético (Houghton, 2008; Sánchez, Ortiz y Moussa, 1999).

Una de las consecuencias de la puesta en marcha de esta agenda de desarrollo es la proliferación de conflictos socioambientales, entendidos como disputas que tienen lugar entre diferentes actores sociales (principalmente gobiernos, empresas y poblaciones locales, aunque también involucran a ONG, partidos políticos, academia) y a distintas escalas, pues no solo tienen presencia e impacto local, sino también regional, nacional e incluso global. Tales conflictos giran en torno a las consecuencias medio ambientales y sociales derivadas de la realización de proyectos de desarro-

llo, definidos estos como “conjuntos relativamente coherentes de ideas y prácticas vehiculados por un grupo social, que legitiman la instalación de actividades de este grupo en un lugar determinado, justificándola mediante la idea del «desarrollo»” (Puerta, 2010: 150).

Los conflictos socioambientales convocan a una discusión pública sobre la gestión de los recursos, en torno de la cual se construyen e imponen ciertas concepciones del desarrollo. Tras la publicación, en 1987, del Informe “Nuestro Futuro Común”, elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, esta noción comienza a adjetivarse como “desarrollo sostenible”, entendido como aquél que posibilita una relación con la naturaleza y aquello que llamamos los recursos naturales, de modo tal que permita satisfacer las necesidades de las generaciones del presente sin sacrificar el bienestar de las generaciones futuras (Escobar, 1993; ONU, 1987).

Se ha llamado la atención sobre la relación entre democracia y medio ambiente, en tanto la participación ciudadana constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para generar modelos sostenibles. Si la sostenibilidad reclama decisiones que favorezcan “la continuidad integral de los ecosistemas de los que depende la vida humana”, pareciera más probable que aquellas surjan de una deliberación pública, en la que puedan tomar parte actores sociales portadores de diversos intereses, diversas concepciones sobre el desarrollo y sobre la manera en que puede garantizarse la sostenibilidad y el acceso equitativo a los recursos naturales de las generaciones presentes y futuras. En este orden de ideas, los conflictos socioambientales, según la manera en que sean gestionados, pueden erigirse en una oportunidad para la expansión de la democracia o, por el contrario, para consolidar tendencias autoritarias (Bárcena, Larrinaga y Martínez, 2010: 2, 4). Uno de los factores que inciden en la deriva democrática de los conflictos socioambientales es la existencia y efectividad de mecanismos de participación ciudadana capaces de colmar las demandas de las poblaciones locales para incidir, no solo en las decisiones relativas a la ejecución puntual de un proyecto específico, sino, cada vez más, en el cuestionamiento del modelo de desarrollo sobre el que dichos proyectos se basan.

En Colombia son particularmente débiles los mecanismos institucionalizados de participación, entendidos como los canales abiertos por las normas jurídicas, y regulados para que sirvan como cauces por los cuales los ciudadanos conducen sus demandas de incidir en las decisiones públicas. El derecho colombiano no establece de manera general una obligación de consultar y, menos aún, de contar con el consentimiento de las poblaciones locales que van a recibir de manera directa los impactos de los proyectos de desarrollo. La legislación encamina la participación ciudadana en estos casos, a título individual, a través del derecho a tomar parte en los procedimientos de expedición de licencias y otros trámites ambientales, para informarse, presentar argumentos o plantear recursos, sin que su opinión vaya a tener efectos vinculantes. Por lo que respecta a mecanismos institucionalizados de

participación colectiva, existen figuras como las audiencias públicas ambientales y los cabildos abiertos, con efectos meramente informativos, pero no vinculantes; las consultas populares, cuya decisión sí vincula a las autoridades, tienen a su vez gran dificultad para ser espacios de participación efectiva en el contexto de estos proyectos de desarrollo, porque las consultas de orden local no pueden versar sobre decisiones que correspondan a autoridades del orden regional o nacional (Rodríguez y Muñoz, 2009; Hillón, 2012).<sup>2</sup>

Entretanto el derecho colombiano establece un mecanismo de participación para los grupos étnicos que, al menos si se atiende a su diseño normativo, cuenta con mayores garantías y promete a estas poblaciones un margen más amplio de intervención del que permiten los mecanismos de participación ordinarios. Se trata de la Consulta Previa (CP), que, en el caso de algunos proyectos que causan especial impacto, llega a incorporar incluso una exigencia de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI).

A continuación se explora el papel que ha desempeñado en nuestro país la Consulta Previa como herramienta de gestión de conflictos socioambientales, con el fin de indagar si en verdad ella ofrece un espacio de discusión para los grupos étnicos mayor del que se ofrece a los ciudadanos que no reivindican una identidad étnica. Para ello, en la primera parte se examina la relación entre la figura de la Consulta Previa y el surgimiento de ciudadanías diferenciadas en función de la etnicidad. Posteriormente, se explora la construcción conflictiva que ha tenido la Consulta Previa en el derecho colombiano para ilustrar de qué manera se ha convertido en un campo social de disputa entre diversos actores sociales con concepciones también diversas del desarrollo y del bien común. Finalmente, se destacan algunas de las limitaciones que presenta la Consulta Previa como escenario de gestión y contención de conflictos socioambientales.

### **Consulta Previa y ciudadanías étnicas**

Entender por qué la Consulta Previa se erige como un derecho de participación reservado a los grupos étnicos requiere examinar el dispositivo de gestión de la

2 Así, tratándose de un proyecto minero, donde la decisión relativa al otorgamiento de un contrato de concesión minera y la correspondiente licencia ambiental están a cargo de autoridades de orden nacional (Agencia Nacional de Minería-Agencia Nacional de Licencias Ambientales) o regional (la Corporación Autónoma Regional correspondiente), una consulta popular convocada por el alcalde del municipio en el que se asienta el proyecto no podría, en principio, tener efectos vinculantes sobre el proyecto. Igualmente, en el caso específico de la minería, las facultades de ordenación del territorio de las entidades locales se ven limitadas de manera considerable cuando los artículos 37 y 38 del Código de Minas disponen que las autoridades municipales o departamentales no podrán prohibir la realización de actividades mineras en sus territorios, más allá de los casos en los que la propia ley minera excluye o restringe el ejercicio de dicha actividad.

alteridad que representa el multiculturalismo y la manera en que este promueve la construcción de ciudadanías étnicas, esto es, sujetos de derechos diferenciados en función de su disposición para movilizar la etnicidad.

El proyecto de nación unitaria surgido tras la independencia promovía para los pueblos indígenas y, en general, para las poblaciones que constituían esos “otros” de la nación (Segato, 2007) la asimilación a los patrones culturales dominantes como condición de acceso a la ciudadanía (Gros, 2000: 121). Este modelo asimilacionista inspiró la expedición la Ley 89 de 1890 y, tiempo después (con importantes diferencias discursivas) se plasmó en el Convenio 107 de 1957, surgido en el seno de la Organización Internacional del Trabajo como primer instrumento de derecho internacional contemporáneo que se ocupa de los pueblos indígenas, procurando su acceso a los beneficios del desarrollo a través de su progresiva asimilación a la sociedad dominante. El Convenio 107 no prevé ningún mecanismo de participación de los pueblos indígenas, lo que confirma uno de los elementos principales de este paradigma asimilacionista: la consideración de los indígenas no como “sujetos” con capacidad de agencia y decisión sobre su propio futuro, sino como poblaciones objeto de la aplicación de las políticas de desarrollo (Rodríguez, 2012: 50).

Aunque esta mirada continúa presente en la manera como algunos actores sociales definen su relación con los pueblos indígenas, lo cierto es que, a partir de la década de los 80, con la irrupción de las “políticas del reconocimiento”, comienza a ser seriamente cuestionada como paradigma que enmarca la relación con los pueblos indígenas. En el seno de diversos espacios de movilización nacional e internacional, los indígenas logran articular una nueva forma de subjetividad política colectiva a partir del reconocimiento de una experiencia común: los procesos de colonización y la posterior construcción de estados independientes en las antiguas colonias se hicieron sobre la base del despojo territorial y de la exclusión y la negación del valor de sus formas de vida y sus epistemologías propias. Sobre tal base, este nuevo sujeto político emergente plantea que la reparación de la injusticia de la que ha sido víctima requiere reconocer el derecho a la “autodeterminación” de los pueblos indígenas, como punto de partida para redefinir la relación de la nación con sus “otros” (Szablowski, 2010: 222-223).

Resultado de este proceso de revisión será la adopción en el seno de la OIT de un nuevo instrumento, el Convenio 169 de 1989, basado en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, ya no como una condición transitoria que se debe superar, sino como un atributo digno de respeto y protección; igualmente, reconoce el derecho de los “pueblos indígenas y tribales”, como los denomina, “a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico”. Precisamente será este instrumento el que, por primera vez, consagre el derecho a la Consulta Previa.

La aprobación del Convenio 169 marca lo que podría denominarse un “giro multicultural”, e impactará de manera visible las reformas constitucionales que tendrán lugar en muchos países latinoamericanos en las dos últimas décadas, generando

lo que algunos denominan el “constitucionalismo multicultural” (Bonilla, 2006) o el “constitucionalismo pluralista” (Yrigoyen, 2011). El gran reto que plantea este nuevo modelo de relación es cómo integrar en una misma comunidad política, desde el reconocimiento y respeto por su diferencia, epistemologías tan plurales y divergentes como las que están presentes en los 102 pueblos indígenas que habitan en Colombia.

Dicho reto no ha sido resuelto de manera satisfactoria, no solo por la dificultad intrínseca de la propia empresa, sino porque este “giro multicultural” ha tenido lugar de manera simultánea con el “giro neoliberal” en el que se inscribe el modelo de desarrollo al que aludimos al comienzo de este trabajo. Esta convergencia se expresa en lo que Charles Hale denomina el “multiculturalismo neoliberal” para así resaltar la afinidad que existe entre el modelo de gobernanza que propone el neoliberalismo y la retórica del multiculturalismo. Neoliberalismo entendido, no solo como un programa de reformas económicas orientado a eliminar el control estatal de la economía y a favorecer la inversión extranjera, sino como un proyecto político más amplio, caracterizado por la descentralización, la reducción del aparato estatal, la afirmación de derechos humanos básicos e instituciones democráticas mínimamente funcionales; una nueva dirección de la política social, entre cuyos elementos principales incluye el fortalecimiento de la sociedad civil y de los grupos intermedios que gestionen sus propios derechos. Para esto último resulta funcional el reconocimiento de derechos colectivos a los grupos culturales en situación de desventaja pues, como explica este autor, “en contraste directo con su antecedente clásico, la doctrina neoliberal no predica la destrucción de la comunidad indígena con el fin de rehacer al Indio como ciudadano, sino más bien, la reactivación de la comunidad como agente efectivo en la reconstitución del Indio sujeto de ciudadanía” (Hale, 2002: 496).

Una de las consecuencias de este “multiculturalismo neoliberal” es que la pertenencia a un grupo étnico se convierte en un criterio relevante de atribución de derechos, y la pregunta por quién tiene el poder para reconocer a esos “otros” de la nación, esto es, quién es el competente para expedir certificados de etnicidad y qué criterios emplea para identificarlos, pasa a ser una cuestión altamente disputada bajo este régimen de gobernanza propio del “multiculturalismo neoliberal”. En el caso colombiano, esos “otros” de la nación han sido tradicionalmente los indígenas, pero a ellos hoy se suman afrocolombianos, raizales y gitanos, como las grandes categorías de población diseñadas por el Derecho para hacer legible la etnicidad y respecto de las cuales ha empleado un modelo de gestión que ha seguido las huellas del empleado para definir la relación con los indígenas (Gros, 2000: 78-83; Restrepo, 1997).

A la vez que la reconoce, el Estado administra la etnicidad para mantenerla dentro de los límites que resultan compatibles con la lógica del “multiculturalismo neoliberal”, esto es, mientras las reivindicaciones de estos grupos no estorben el modelo de desarrollo económico que acompaña el modelo de gobernanza neoliberal

(Gros, 1997; Hale, 2005). Ello es posible, por un lado, gracias a la brecha que se instala entre el reconocimiento de derechos culturales y la negación del control sobre los recursos necesarios para que aquellos derechos puedan ser realizados (Hale, 2005: 14), y por otra parte, mediante la cooptación y domesticación de la alteridad que resulta de distinguir entre el “indio permitido” y, por contraste, “indio insolente” o “indio alzado” (24); diferenciación que resulta central al momento de configurar el sujeto de derecho que reclama un mecanismo de participación como la Consulta Previa, como se verá a continuación.

### **La Consulta Previa como campo de lucha**

En una escena de la película *También la lluvia* (Bollaín 2010), un grupo de actores recrea el Requerimiento que los conquistadores españoles debían efectuar a los indios antes de entrar en posesión de sus territorios. Llama la atención la semejanza entre dicha institución y la figura de la Consulta Previa.

La fórmula ritual del Requerimiento marcaba la diferencia entre los actos legítimos e ilegítimos de conquista. En ella se hacía un recuento de las razones que legitimaban la obligación de conquistarlos para la cristiandad, luego de lo cual concluían con una fórmula cuya elocuencia amerita citarla en extenso:

Por ende, como mejor puedo os ruego y requiero que entendáis bien esto que os he dicho, y toméis para entenderlo y deliberar sobre ello el tiempo que fuere justo, y reconozcáis a la Iglesia por señora y superiora del universo mundo, y al Sumo Pontífice llamado Papa, en su nombre, y al rey y a la reina nuestros señores, en su lugar, como superiores y señores y reyes desas Islas y Tierra Firme, por virtud de la dicha donación, y consintáis y deis lugar que estos padres religiosos vos declaren y prediquen lo susodicho.

Si así lo hiciereis, haréis bien, y aquello a que sois tenidos y obligados, y Sus Altezas, y yo en su nombre, os recibirán con todo amor y caridad, y os dejarán vuestras mujeres, hijos y haciendas libres sin servidumbres, para que dellas y de vosotros hagáis libremente todo lo que quisiereis y por bien tuviereis y no os compelerán a que os tornéis cristianos, salvo si vosotros, informados de la verdad, os quisiereis convertir a nuestra santa fe católica, como lo han hecho casi todos los vecinos de las otras islas, y allende resto, Su Alteza os dará muchos privilegios y exenciones, y os hará muchas mercedes.

Si no lo hiciereis, o en ello dilación maliciosamente pusiereis, certifíco que con ayuda de Dios yo entraré poderosamente contra vosotros y os haré guerra por todas las partes y maneras que yo pudiere, y os sujetaré al yugo y obediencia de la Iglesia y de Sus Altezas, y tomaré vuestras personas y vuestras mujeres e hijos y los haré esclavos, y vuestros bienes, y os haré todos los males y daños que pudiere, como a vasallos que no obedecen ni quieren recibir a su señor y le resisten y contradicen; y protesto que las muertes y daños que dello se recrecieren sean a vuestra culpa, y no de Su Alteza ni mía, ni destos caballeros que conmigo vinieron, y de cómo os digo y requiero pido al presente escribanos que me lo dé por testimonio y signado, y a los presentes ruego que dello sean testigos (citado por Zavala, 1971: 216-217).

Uno se vería tentado a remplazar la finalidad de cristianización, con la de llevar el desarrollo, y la insistencia en que los indios se tomen el tiempo “justo” y que no dilaten su respuesta al requerimiento del conquistador, con la necesidad actual de regular un procedimiento expedito de consulta, para así concluir que poco va del Requerimiento y la Consulta Previa pues, en definitiva, ambas instituciones cumplen la función de legitimar prácticas colonialistas, aunque en claves axiológicas y discursivas distintas. En ambos casos se pretende universalizar una finalidad—antes la cristianización, hoy el desarrollo— de modo tal que constituya una buena razón para el otro que se verá afectado por los medios que serán empleados para alcanzar dicho fin.

Aun cuando establecer la semejanza entre ambas instituciones permite apreciar la continuidad en los rituales de legitimación de prácticas colonialistas, es preciso intentar un análisis que ponga de presente también las diferencias que median entre ellas y que a la vez permita captar la complejidad de la consulta.

Una diferencia relevante es que la adopción de la Consulta Previa fue, en buena medida, el resultado de la propia gestión del movimiento indígena que, a través del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas, influyó en la reapertura del debate que daría lugar a la revisión del Convenio 107 y a la adopción del Convenio 169 OIT y, más recientemente, de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007. También la agencia del movimiento indígena ha sido decisiva en la puesta en práctica de dicha figura, pues sin el litigio en casos de omisión de Consulta Previa, esta se habría quedado escrita en el Convenio 169 y no habría contado con el importante corpus jurisprudencial que ha contribuido a definir su alcance y obligatoriedad.<sup>3</sup>

Otro elemento es que en la Consulta Previa entra en juego el Estado, llamado a asumir una posición muy compleja, pues a la vez que está comprometido con la realización de la agenda de desarrollo, también debe garantizar que se lleve a cabo sin desmedro de los derechos de las poblaciones locales. De ahí que una de las preguntas centrales se refiera al lugar que debe ocupar y el que efectivamente ocupa el Estado en los procesos de Consulta Previa.

Un tercer elemento, que pone de manifiesto la complejidad de la Consulta Previa, es destacado por César Rodríguez, quien sugiere entenderla no como un derecho más, al lado de los otros que fueron consagrados en el Convenio 169 OIT y demás instrumentos internacionales y de derecho interno, sino como “un nuevo

3 Como señala David Szablowski: “el activismo indígena ha tenido éxito en cuanto a forzar un debate que la industria probablemente hubiera preferido evitar. Han tenido éxito en obligar a las firmas y a otros actores a involucrarse al menos con la noción del CLPI. También, significativamente, los esfuerzos del activismo indígena han tenido éxito en forzar que este involucramiento haya tenido lugar mayormente en el terreno discursivo elegido por el movimiento: el del derecho internacional y los derechos humanos internacionales” (Szablowski, 2010: 234).

enfoque sobre los derechos étnicos”, un modelo de gestión de la alteridad que se propone remplazar el enfoque asimilacionista que predominó hasta finales del siglo XX (Rodríguez, 2012).

Según explica este autor, en las discusiones previas a la aprobación del Convenio 169, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo se enfrentaron dos posiciones en torno al alcance del derecho a la participación: mientras los representantes de los Estados y de los empleadores estaban de acuerdo en reconocer un derecho a la “participación” de los pueblos indígenas en las decisiones que pudieran afectarlos, los representantes de los trabajadores respaldaron la versión más exigente, propuesta por el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, que defendía el derecho de estos pueblos a tener el “control” sobre las decisiones relativas a su desarrollo. El borrador inicial del Convenio se inclinaba en esta última dirección, al señalar que “debía procurarse el consentimiento” de los pueblos indígenas en relación con las decisiones que pudieran afectarlos, pero los representantes de los empleadores y de los gobiernos no aceptaron un estándar tan exigente. Al cabo de muchas discusiones se adoptó la ambigua fórmula de la “consulta”, en el intento de conciliar visiones tan divergentes sobre el alcance de la participación. En el artículo 6º del Convenio se establece la obligación de los gobiernos de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, señalando que tales consultas deberán efectuarse “[...] con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (Rodríguez, 2012: 41-43).<sup>4</sup> Lo que significara “consultar” fue una cuestión librada al momento de la interpretación, pues como señala Roberto Pineda, dicha expresión se erige en “una especie de babel”: mientras para algunos equivale a “informar”, para otros significa “tener en cuenta el punto de vista del otro, pero conservando la potestad de decidir”; otros, en cambio, la interpretan en el sentido de “concertar, acordar” e incluso “otorgar o reconocer al consultado la capacidad de decidir” (Pineda, 2002: 92, 96).

La génesis de la expresión “Consulta Previa”, fórmula de compromiso entre la “participación” y la “autodeterminación”, muestra que su ambigüedad fue deliberada, pues permitió diferir a otro momento —su concreción en normas de derecho interno en cada uno de los Estados que ha ratificado el Convenio— las luchas

---

4 Otras disposiciones del Convenio que establecen obligaciones de participación y consulta son los artículos 7 (participación en la elaboración de planes de desarrollo y en estudios sobre los impactos sociales, espirituales, culturales y medioambientales de los proyectos de desarrollo nacional y regional), 15 (aprovechamiento de recursos naturales), 16 (traslado de poblaciones previo consentimiento). Más allá de estas disposiciones, y confirmando que la consulta previa se erige en un nuevo paradigma de gestión de la alteridad, la definición del alcance de los derechos reconocidos en este Convenio queda, en general, librada a procesos de consulta y participación con los pueblos interesados.

interpretativas en torno al alcance de este mecanismo. Asimismo, esta ambigüedad ha permitido que ella se convierta en un campo sociojurídico en el que diversos actores disputan en torno a lo que significa consultar y ser consultado, a quiénes se consulta, cuándo se consulta, para qué se consulta y, sobre todo, qué ocurre cuando no se llega a un acuerdo o no se obtiene el consentimiento sobre la medida objeto de consulta (Rodríguez, 2012: 50). En el trasfondo de estas discusiones también están en juego las discrepantes concepciones del desarrollo, del bien común y de la relación con la alteridad que sostienen cada uno de los actores involucrados en los procesos de consulta.

En relación con esto último, Rodríguez destaca que en las disputas para definir el significado y el alcance de la expresión Consulta Previa, básicamente se enfrentan tres paradigmas de gestión de la alteridad, caracterizados en la matriz de la tabla 1 (Rodríguez, 2012: 51).

**Tabla 1.** Modelos de gestión de la alteridad

Asimilación	“Multiculturalismo neoliberal”	“Multiculturalismo contra-hegemónico”
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El “otro” como objeto de aplicación de políticas de desarrollo.</li> <li>• Consulta como “información” o “socialización”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluralidad jurídica.</li> <li>• Regulaciones flexibles y concertadas entre actores públicos y privados.</li> <li>• Énfasis en el procedimiento.</li> <li>• Judicialización de conflictos sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autodeterminación como derecho a tener control efectivo sobre territorio y demás condiciones de reproducción física y cultural del grupo.</li> <li>• Interculturalidad.</li> <li>• Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI): poder de voto.</li> </ul>

En el centro se sitúa el modelo de gobernanza del “multiculturalismo neoliberal” (que este autor denomina “Etnicidad.gov”), por cuanto posibilitó el surgimiento de la Consulta Previa, pues no bastaba con la agencia del movimiento indígena, sino que era preciso encontrar eco en las empresas y gobiernos. Y la consulta fue bien recibida por estos actores porque resultaba funcional a un modelo de gobernanza cuyas principales características están claramente presentes en el diseño de la Consulta Previa (Rodríguez, 2012: 30-38).

Esta concepción es disputada por el paradigma de la autodeterminación planteado por el movimiento transnacional por los derechos indígenas que plantea una visión de “multiculturalismo contra-hegemónico”. Autodeterminación que no formula una demanda de secesión, sino que reclama el derecho de estos pueblos a tener control efectivo sobre las condiciones de las que depende su reproducción física y cultural, y avanzar hacia relaciones simétricas de poder y reconocimiento con los demás miembros de la comunidad política más amplia de la que forman parte. Desde

esta perspectiva, el reconocimiento del derecho al territorio incorpora el derecho a decidir si y cómo se explotan sus recursos, e incluso a que se admita una manera distinta de relacionarse con estos bienes comunes que tenga en cuenta epistemologías diversas. En este orden de ideas, la consulta es entendida como “consentimiento”, en el contexto de un diálogo intercultural en el cual se admite que las poblaciones consultadas tienen derecho a decir no e incluso, cuando no se dan las condiciones para un diálogo simétrico, a negarse a participar en los procesos de consulta.

Finalmente, en la definición del significado y alcance de la Consulta Previa tampoco están ausentes ecos del viejo paradigma asimilacionista que, si bien formalmente superado tras la adopción del Convenio 169 OIT, sigue moldeando las interpretaciones de los textos normativos y las prácticas de muchos de los actores que conciben al “otro” más bien como un objeto de aplicación de las políticas de desarrollo en lugar de como un interlocutor digno de igual reconocimiento y respeto. Bajo esta óptica, la consulta apenas puede ser entendida, desde una concepción procedural débil, como mera “información” o “socialización” de proyectos cuyo diseño y ejecución no es sometido a discusión con las comunidades, y en el que a lo sumo se está dispuesto a negociar con los líderes la adopción de algunas medidas de mitigación y compensación de impactos y pequeñas obras sociales a cambio de las cuales aquellos se comprometan a no obstaculizar la cumplida ejecución del proyecto (Rodríguez, 2012: 50).

A continuación examinaremos de qué manera estos paradigmas de gestión de la alteridad se disputan la definición sobre el significado y alcance de la Consulta Previa en el derecho internacional y en el derecho interno.

### ***La lucha por la consulta en el derecho internacional***

La siguiente matriz ilustra la concepción de la participación en la que se inscriben los diversos instrumentos de derecho internacional que se han ocupado de regular la Consulta Previa:

**Tabla 2.** Construcción de la Consulta Previa en el Derecho Internacional

Concepción débil	Consulta Previa (CP)	Concepción fuerte: Consentimiento (CLPI)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Mundial-CFI.</li> <li>• Políticas operativas BID.</li> <li>• Principios de Ecuador.</li> <li>• Principios Voluntarios de la OCDE.</li> <li>• Consejo Internacional de Minería y Metales.</li> <li>• Comisión Mundial de Represas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio 169 / 1989 OIT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes Relator ONU para Pueblos Indígenas.</li> <li>• Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)-ONU.</li> <li>• Guía para la aplicación Convenio 169 OIT (2009).</li> <li>• Sistema Interamericano de DDHH.</li> </ul>

El punto de partida lo constituyen las disposiciones del Convenio 169 OIT, situadas en el centro de la matriz por cuanto se erigen en la arena discursiva donde se libran las batallas por la definición del sentido de la Consulta Previa. De un lado, se presenta una apropiación en clave procedural débil de esta figura por parte de los instrumentos de “derecho blando” producidos por diversos organismos multilaterales: el Banco Mundial, directamente o a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI), ha emitido diversas directivas, entre las que se destacan el Manual de prácticas de divulgación y consulta pública (CFI, 1998), el Manual para la preparación de un plan de reasentamiento (CFI, 2002), la política operacional O. P. 401 sobre pueblos indígenas (BM, 2005) y, más recientemente, las Normas de desempeño sobre sostenibilidad social y ambiental (CFI, 2012). Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha referido a la Consulta Previa en sus políticas operativas sobre reasentamiento involuntario (BID, 1998) y sobre pueblos indígenas (BID, 2006). También es importante considerar los llamados Principios de Ecuador, expedidos por primera vez en 2003 y objeto de permanente actualización, como una especie de código de conducta corporativo que condiciona la inversión por parte de un grupo de bancos que financian proyectos de desarrollo (Equator Principles III, 2012), así como los principios voluntarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004). Finalmente, las propias empresas transnacionales, a través de organizaciones que las agrupan o de las que forman parte, han expedido códigos de conducta para proyectos específicos como la Guía de buenas prácticas con pueblos indígenas adoptada por el Consejo Internacional de Minería y Metales (CIMM, 2008), o las recomendaciones planteadas en el Informe final de la Comisión Mundial de Represas (Rodríguez, Morris, Orduz y Buriticá 2010: 35-40; Szablowski, 2010; World Commission on Dams, 2000).

Estos instrumentos aluden a la necesidad de realizar Consulta Previa con los pueblos indígenas y, más ampliamente, con la población local que recibe el impacto de los proyectos; incluso, en los más recientes se incorpora el estándar del Consentimiento Libre, Previo e Informado. Sin embargo, todos ellos apuntan a una concepción débil de la participación, por las razones de orden instrumental que en ellos se ofrecen para justificar la realización de consultas: lograr la viabilidad social de los proyectos y evitar los sobrecostos de diverso orden asociados al rechazo de la población local; por la interpretación restrictiva que proponen acerca del alcance del Convenio 169 OIT, al reiterar que no existe un derecho de veto por parte de las comunidades o recomendar la realización de consultas solo en proyectos que se lleven a cabo en los países signatarios de este convenio; finalmente, por el carácter no vinculante de dichos instrumentos, cuya verificación queda librada al monitoreo de las propias empresas o de los organismos multilaterales que los expiden, sin que, en general, cuenten con mecanismos para hacerlos exigibles en vía judicial (Szablowski, 2010: 227-233).

En el otro extremo de la matriz podría situarse la definición del alcance de la Consulta Previa efectuada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, quien en diversos informes ha propuesto interpretaciones más exigentes del derecho a la consulta,<sup>5</sup> algunas de ellas acogidas en la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (DDPI), la cual, en varias de sus disposiciones, eleva el estándar de consulta hacia consentimiento.<sup>6</sup> También se aprecia esta interpretación más exigente en la Guía para la aplicación del Convenio 169 expedida por la OIT en el año 2007 (OIT, 2009: 59-79),<sup>7</sup> al igual que en algunos pronunciamientos de los órganos que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Además de instar, en sus informes de visita a los países signatarios de la Convención, a respetar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de autorizar la explotación de recursos naturales en sus territorios, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formuló una propuesta de Declaración Americana de Derechos de Pueblos Indígenas, aún no aprobada, que recoge el estándar del consentimiento; asimismo,

- 
- 5 Los informes del Relator Especial de la ONU para Pueblos Indígenas (cargo que, a la fecha, han ocupado Rodolfo Stavenhagen y James Anaya) están disponibles en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/reports.htm> y en [http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?m=73&t=9](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?m=73&t=9). (Consultadas el 8 de octubre de 2012).
  - 6 Entre las disposiciones relevantes de la Declaración se destacan los artículos 19 (obligación general de celebrar consultas orientadas a obtener CLPI antes de adoptar y aplicar medidas administrativas o legislativas que afecten a los pueblos indígenas), 10 (CLPI para el traslado de poblaciones), 11 (restitución de bienes culturales que hayan sido privados sin su CLPI), 12 (adoptar medidas para combatir discriminación en consulta y cooperación con pueblos indígenas), 17.2 (medidas para erradicar trabajo infantil en consulta y cooperación), 22 (derecho a determinar su propio desarrollo, participar activamente en la elaboración, determinación y aplicación de los planes y programas económicos y sociales que les conciernan), 27 (derecho a participar en el procedimiento para reconocer y adjudicar derechos sobre sus tierras), 28 (reparación por restitución o indemnización por las tierras, territorios y recursos que hayan sido utilizados, dañados, confiscados sin CLPI), 29 (no almacenamiento ni eliminación de materiales peligrosos en territorios sin CLPI), 30 (consultas eficaces antes de utilizar tierras y territorios para actividades militares), 32 (consultas orientadas a CLPI antes de aprobar cualquier proyecto que afecte tierras, territorios, recursos, particularmente minerales, hídricos y otros), 36 (adoptar medidas para facilitar contacto pueblos interfronterizos en consulta y cooperación), 38 (consulta y cooperación para adoptar medidas orientadas a alcanzar los fines de la DDPI).
  - 7 La OIT ha formulado varias guías para la aplicación de este convenio, en las que se aprecia una tendencia a fortalecer el significado y alcance de la consulta previa. Así, por ejemplo, para mencionar un aspecto decisivo de esta figura, en la Guía presentada en el año 2007, se advierte de manera expresa que dicho mecanismo no establece un derecho de los pueblos indígenas o tribales a vetar las políticas de desarrollo y destaca que los gobiernos conservan la potestad de decidir sobre la explotación de recursos naturales en sus territorios (OIT, 2007: 14, 25). Entretanto, en la Guía del año 2009 se introduce específicamente el concepto de “consentimiento libre, previo e informado”, señalando que “este proceso puede incluir la opción de negar el consentimiento” (OIT, 2009: 63).

ha cumplido un importante rol a través de la selección y presentación ante la Corte Interamericana de casos que involucran la omisión de los Estados de consultar a los pueblos indígenas y tribales proyectos de desarrollo que impactan sus territorios (Posada, 2012: 26-44). En la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la sentencia de 2007, que resuelve el caso Saramaka vs Suriname, constituye un pronunciamiento decisivo en esta orientación más exigente del derecho a la consulta, al señalar que: “[...] cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el Consentimiento Libre, Previo e Informado de estos, según sus costumbres y tradiciones” (N.º 134).<sup>8</sup> A continuación veremos el impacto de este pronunciamiento en el debate local en torno al alcance del derecho a la consulta.

***La lucha por la definición del alcance de la Consulta Previa en el derecho colombiano***

Tabla 3. Construcción de la Consulta Previa en el derecho interno

Concepción procedural débil	Consulta Previa (CP)	Consentimiento (CLPI)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto 1320/1998.</li> <li>Consejo de Estado.</li> <li>Directiva Presidencial 01/2010.</li> <li>Proyecto ley CP.</li> <li>Conceptos Dirección CP Ministerio del Interior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución (art 330).</li> <li>Ley 21/1991 (Convenio 169 OIT).</li> <li>Leyes 70 y 99 / 1993.</li> <li>Dirección General de Asuntos Indígenas (1994-1998).</li> <li>Corte Constitucional (1997-2012).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto 1397/1996.</li> <li>Corte Constitucional (T-769/2009, T-129/2011, entre otras).</li> </ul>

En el caso del derecho interno, entre 1991 y 1996 se asiste a una primera fase de formulación legal y constitucional en la que encontramos, en el centro de la matriz, la Ley 21 de 1991, que ratifica el convenio 169 OIT; la consagración

8 Sin embargo, en una sentencia más reciente (Sarayaku vs. Ecuador), que contiene una profusa motivación sobre el alcance del derecho a la consulta, la Corte Interamericana omite la referencia a la necesidad de obtener el consentimiento en caso de proyectos de alto impacto, así como a las recomendaciones del Relator de la ONU para Pueblos Indígenas y a las disposiciones de la DDPI que fueron citadas en la fundamentación de la decisión adoptada en el caso Saramaka vs. Suriname. Matización que tal vez puede explicarse como respuesta al descontento manifestado por algunos estados signatarios de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como Brasil, Ecuador y Venezuela, quienes en la actualidad encabezan una iniciativa orientada a la revisión y recorte de algunas de las competencias de los órganos que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

constitucional del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cuando se proyecte la explotación de recursos naturales en sus territorios; y las leyes 70 y 99 de 1993, que extienden el derecho a la consulta a la población afrocolombiana y la incorporan al trámite de licenciamiento ambiental. Entre los años 1994 y 1998 se inicia la puesta en funcionamiento de la Consulta Previa con la elaboración, por parte de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior (DGAI), de una política para los pueblos indígenas que entre sus puntos principales incluía el impulso de la Consulta Previa y demás mecanismos orientados a facilitar su participación,<sup>9</sup> con fundamento en la cual la DGAI elaboró un marco de referencia para la Consulta Previa, que vino a suplir la inexistencia de una reglamentación al respecto (Jimeno, 2002: 39).

Otras instituciones estatales, como las oficinas delegadas para asuntos étnicos de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría, respectivamente, participaron de manera activa en el desarrollo de la Consulta Previa durante los primeros años de su puesta en ejecución,<sup>10</sup> en contraste con la actitud asumida por otras entidades gubernamentales, como los ministerios de Minas y Medio Ambiente y Ecopetrol, quienes mostraron reparos frente al marco de referencia para la Consulta Previa propuesto inicialmente por la DGAI y presionaron para lograr una regulación que priorizara el interés en la explotación eficiente de los recursos naturales, respecto del interés en la protección de los derechos de las minorías étnicas y en la construcción de espacios de diálogo intercultural (Jimeno, 2002: 42 y s.).

Entretanto, el movimiento indígena ha manifestado desde el comienzo una postura ambivalente frente a este mecanismo: mientras la omisión de consulta ha sido un argumento empleado con frecuencia para demandar la inconstitucionalidad de normas y la suspensión de proyectos inconsultos o mal consultados, a la vez se formulan duros cuestionamientos e incluso se rechaza participar en procesos de consulta. En un comienzo, tal fue la actitud adoptada por el pueblo U'wa respecto del proyecto de exploración de petróleo en su territorio ancestral, como también por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), que, en lugar de la consulta, reclamaba la creación de instancias de concertación con las autoridades indígenas, como el mecanismo de participación realmente eficaz para la protección de sus derechos.

---

9 Aprobada por el Consejo de Política y Social del Gobierno en el Documento Conpes N.º 2773 del 5 de abril de 1995.

10 Así, por ejemplo, fue la Defensoría del Pueblo la entidad encargada de presentar las demandas de nulidad y de tutela dirigidas a impugnar la concesión de una licencia ambiental para la exploración de petróleo en territorio Uwa; demandas que a la poste abrirían la puerta para los primeros desarrollos jurisprudenciales en materia de consulta previa por parte de la Corte Constitucional (Sentencia SU-039/1997).

Resultado de esta demanda, y del proceso de negociación con el gobierno que tuvo lugar a raíz de la toma de la Sede del Episcopado por integrantes del movimiento indígena, será la expedición del Decreto 1397 de 1996, por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. Prueba del amplio alcance proyectado para este mecanismo en las normas que le dieron vida fue la facultad conferida a la Mesa de Concertación para suspender o revocar las licencias ambientales de proyectos que puedan afectar la integridad económica, social o cultural de los pueblos o comunidades indígenas, que a la poste fue declarada nula por el Consejo de Estado.<sup>11</sup>

Más que los instrumentos legales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional tendrá una importancia decisiva en el desarrollo normativo de la Consulta Previa en Colombia. Después de una primera fase (1992-1996) en donde la Corte consolida su doctrina sobre reconocimiento de la diversidad cultural pero no efectúa ningún desarrollo sobre la Consulta Previa,<sup>12</sup> la sentencia SU-039/1997 marcará el inicio de la línea jurisprudencial en torno a este derecho, al ordenar suspender un proyecto de exploración de petróleo en territorio Uwa, hasta que se realizara una consulta en debida forma, de acuerdo con los lineamientos que la propia corte, con base en la Guía de aplicación del Convenio 169 OIT, establece en la sentencia.

En respuesta a esta decisión, el gobierno expidió el Decreto 1320 de 1998, que reglamenta la Consulta Previa con comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales en sus territorios. Dicha norma fue objeto de diversos cuestionamientos y reclamaciones ante la OIT, tanto por haber sido elaborada de manera inconsulta, como por su contenido que, entre otros aspectos, limita la consulta a grupos indígenas o afrodescendientes que habiten en resguardos o territorios colectivos debidamente titulados, o aquellos cuya presencia haya sido certificada por el Ministerio del Interior, y prevé un procedimiento muy acelerado que no considera los tiempos ni los mecanismos de toma de decisión de las comunidades.<sup>13</sup> Los in-

11 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 8 de octubre de 1998, radicación 4373 C. P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

12 En los casos resueltos durante este periodo encontramos que la omisión de la consulta previa no forma parte ni de los argumentos centrales presentados por algunas comunidades indígenas para oponerse a la realización de ciertos proyectos en sus territorios, como la construcción de una carretera en el resguardo embera de Cristianía (T-428/1992), la instalación de un radar en territorio del resguardo de Monochoa (T-405/1993) o la explotación de madera en el resguardo embera de Chajeradó (T-380/1993), ni de las consideraciones tenidas en cuenta por la Corte para decidir sobre los conflictos surgidos con ocasión de la realización de dichos proyectos.

13 En el afán de priorizar el interés de las empresas por obtener con celeridad los permisos para la explotación de recursos naturales, el Decreto 1320/1998 llegó al extremo de señalar que, en caso de desacuerdo entre las partes durante la realización de la reunión de consulta previa, tendría lugar una suspensión por una sola vez y por el término máximo de veinticuatro horas para que cada una de las partes evalúe las propuestas.

formes elaborados por el Comité de Expertos de la OIT, encargado de examinar las reclamaciones, coincidieron en solicitar al Gobierno nacional la modificación del Decreto 1320 de 1998, para adecuarlo al espíritu del Convenio 169.

Una comparación entre los decretos 1397 de 1996 y 1320 de 1998, expedidos con una diferencia de tiempo relativamente corta, por un mismo gobierno, el de Ernesto Samper Pizano, pero con dos concepciones bien distintas del alcance de la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan, pone de manifiesto, no solo los efectos que la presión de sectores sociales con intereses contrapuestos tienen en la producción de normas jurídicas igualmente antagónicas, sino además el carácter fragmentado y muchas veces contradictorio en que se manifiesta la acción del diverso conjunto de agencias que suelen agruparse bajo la idea común del Estado y, más precisamente, de aquella parte del mismo que identificamos como el Gobierno.

Tales visiones contrapuestas en torno al alcance de la Consulta Previa también se manifestarán en la jurisprudencia de los altos tribunales colombianos. El primer episodio de esta confrontación tuvo lugar en 1997, cuando el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se enfrentaron a propósito de los requisitos que debía cumplir la Consulta Previa al otorgamiento de la licencia ambiental para el proyecto de exploración petrolera en territorio Uwa.<sup>14</sup> Tiempo después ambos tribunales volvieron a tener discrepancias, esta vez en torno a la constitucionalidad del Decreto 1320 de 1998: mientras el Consejo de Estado consideró que, salvo la norma que establecía la suspensión, por un máximo de 24 horas, de la audiencia de Consulta Previa en caso de desacuerdo entre las partes, tanto el resto de los contenidos como el procedimiento de aprobación del decreto 1320 de 1998 se ajustaban a la constitución y a la ley,<sup>15</sup> en diversos pronunciamientos la Corte Constitucional ha ordenado inaplicar en su conjunto, por inconstitucional, el Decreto 1320 a los procesos de consulta que se adelantan en los casos concretos materia de decisión.<sup>16</sup>

En lo sucesivo, la jurisprudencia constitucional se ha mantenido como la principal fuente de normatividad sobre Consulta Previa, lo que evidencia la tendencia a la judicialización de los conflictos sociales y, en particular, la estrategia del movimiento

---

14 Mientras el Consejo de Estado encontró que con las dos reuniones realizadas entre representantes de la empresa, el gobierno y la comunidad se tenía por satisfecho el requisito de la consulta, la Corte Constitucional determinó que tales encuentros marcaban el inicio pero no agotaban el trámite de consulta y que, por tanto, la precipitada expedición de la licencia ambiental para el proyecto petrolífero, vulneraba los derechos del pueblo Uwa.

15 Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Ponente: J. Polo Figueroa, 20 de mayo de 1999, Rad. 5091.

16 Al respecto véanse sentencias T-652/1998 (construcción de represa de Urrá en territorio emberá-katío del Alto Sinú); SU-383/2003 (fumigación de cultivos ilícitos en territorios indígenas de la Amazonía); T-955/2003 (explotación de maderas en los territorios de comunidades negras de la cuenca del río Cacarica); T-880/2006 (certificación de presencia de comunidades para la explotación de petróleo en territorio Motilón-Bari).

indígena de llevar ante la Corte Constitucional las batallas por la interpretación de este derecho. Esto ha dado lugar al desarrollo de un extenso corpus jurisprudencial en el que se amplía la exigencia de consulta, no solo a los proyectos de explotación de recursos naturales, sino a todo tipo de actuaciones administrativas que pueden afectar de manera directa a los grupos étnicos, como también a la declaratoria de inconstitucionalidad, entre otras, de dos importantes leyes que estructuraron la política forestal (C-030/2008) y agraria (C-175/2009) del gobierno Uribe.

La sentencia T-769/2009, que resuelve una tutela interpuesta a raíz de las irregularidades en el proceso de consulta del proyecto de explotación minera Mandé Norte, marcará otro hito importante en esta tendencia a expandir el alcance y reforzar las exigencias del derecho a la Consulta Previa. Con fundamento en las consideraciones expuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Saramaka vs Suriname, la Corte Constitucional establece la necesidad de obtener Consentimiento Libre, Previo e Informado cuando se trate de proyectos de alto impacto, como los de gran minería, que amenacen la supervivencia física y cultural de los grupos étnicos.

De nuevo esta sentencia originó la reacción, tanto de la empresa interesada en el proyecto Mandé Norte, como del Ministerio del Interior, quienes interpusieron sendas demandas de nulidad en su contra. Asimismo, días después de salir a la luz pública el texto completo del fallo de la Corte, se expidió de manera inconsulta la Directiva Presidencial 01 de 2010, a través de la cual el presidente Uribe, apelando al mecanismo de la interpretación oficial, instruye a las dependencias gubernamentales que intervienen en los procesos de consulta sobre las fases que lo integran, el tipo de medidas que deben ser consultadas y aquellas en las que no procede tal mecanismo; de paso, aprovecha la ocasión para señalar que en ningún caso la consulta implica poder de veto de las comunidades, punto que, precisamente es el que se reabre a raíz del pronunciamiento de la Corte Constitucional en el caso Mandé Norte. Aunque al resolver la demanda de nulidad contra esta sentencia (Auto 053/2012), así como en decisiones posteriores, la Corte ha reiterado la exigencia de obtener el consentimiento cuando se trate de proyectos de alto impacto,<sup>17</sup> las posturas divergentes de varios de sus integrantes sobre el alcance de este derecho hacen pensar que, en caso de producirse una sentencia de unificación sobre el tema,<sup>18</sup> la Corte llegue a una fórmula

17 Así lo ha señalado, entre otras, en las sentencias T-1045<sup>a</sup>/2010 (explotación minera en La Toma) y T-129/2011 (construcción de una vía, titulación minera y proyecto de interconexión eléctrica que impacta los resguardos de Pescadito y Chidima).

18 Las sentencias de unificación (identificadas como SU) tienen lugar cuando, a solicitud de uno de sus integrantes, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que un caso de tutela (usualmente decidido en salas de revisión compuestas por tres magistrados), deba ser sometido a su consideración con el fin de unificar la jurisprudencia o cuando la trascendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados (artículo 54-A del Reglamento Interno de la Corte Constitucional).

de compromiso que matices el alcance del consentimiento para hacerlo compatible con la negativa a reconocer un poder de veto de las comunidades.

En los últimos dos años el Gobierno nacional ha intensificado sus esfuerzos para sacar adelante una ley estatutaria que regule de manera íntegra la materia, en el intento de disputar a la jurisprudencia constitucional su rol protagónico en la definición del alcance de la Consulta Previa. Sin embargo, el borrador del proyecto de ley<sup>19</sup> ha recibido fuertes críticas de parte de los voceros del movimiento indígena y afrodescendiente, así como de otras organizaciones sociales, por considerar que reduce a su mínima expresión el derecho a la consulta y, en general, que no hace falta una ley, pues la necesidad de regulación está cabalmente satisfecha con las reglas fijadas en el Convenio 169, en la Declaración de Pueblos Indígenas y en la jurisprudencia constitucional (El Nuevo Siglo, 2012). Así, mientras el Gobierno nacional logra someter a consulta con los grupos étnicos tan controvertido proyecto, disputa a la jurisprudencia constitucional el poder regulatorio sobre la consulta, a través de conceptos emanados de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en los que se expresa de manera clara la intención de reducir los eventos en los que esta procede y convertirla en un trámite puramente formal, sin incidencia alguna en el diseño de los proyectos y en la toma de decisiones administrativas.<sup>20</sup>

Tras este recuento de las luchas por la definición del significado y alcance del derecho a la consulta, encontramos que los instrumentos de derecho legislado tienden a situarse en el punto intermedio de la matriz, por cuanto en ellos las palabras son medidas y calculadas para lograr el efecto retórico de legitimación a través del reconocimiento del otro como interlocutor, pero sin llegar a admitir de modo expreso y sin ambages un poder de veto de las comunidades, siendo esto lo que está en juego allí donde se enfrentan visiones radicalmente distintas del desarrollo o bien cuando, pese a no estar involucradas epistemologías radicalmente diversas, las comunidades no se sienten incluidas dentro del proyecto tal y como se propone. En este caso, los textos legales cumplen la función de delimitar el espacio discursivo dentro del

---

19 Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/ARCHIVO/ARCHIVO-12098121-0.pdf>. (Consultada el 10 de diciembre de 2012).

20 Es el caso del concepto emitido el 2 de octubre de 2012 por el Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en respuesta a la inquietud planteada por la directora del Departamento Nacional de Planeación sobre la oportunidad para realizar la consulta en el caso de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Tras relacionar una extensa lista de iniciativas, proyectos, obras o actividades que no requieren consulta previa, se precisa que, en el caso de proyectos financiados con recursos de regalías la consulta tiene lugar “una vez agotado el procedimiento de presentación, evaluación, aprobación y ya se encuentren para su ejecución” y debe ser efectuada por la persona natural o jurídica a quien se adjudicó el contrato (OFI12-0025110-DCP-2500). Bajo estas condiciones, es claro que la consulta es concebida como una mera formalidad sin capacidad de incidir en el diseño del proyecto ni de modificar las condiciones bajo las cuales se contrató su ejecución.

cual los demás actores luchan por sacar adelante su propia comprensión de lo que significa consultar y ser consultado.

Tanto las empresas como una parte considerable de las agencias gubernamentales entienden la consulta desde una perspectiva procedural débil, pues solo así resulta compatible con los ritmos de ejecución de agendas legislativas, indicadores de gestión de administración pública, y viabilidad económica de proyectos que requieren pronta y cumplida ejecución. Sin embargo, en esta visión de la consulta también pesa, en buena medida y en algunos actores, una postura asimilacionista incapaz de reconocer en el otro a un sujeto digno de consideración y respeto; un sujeto con quien a lo sumo se negocian impactos puntuales, pero cuya epistemología nada tiene que aportar a la discusión sobre lo que significa y cómo se materializa el desarrollo.

Por su parte, los grupos étnicos plantean sus demandas a partir de un reclamo de autodeterminación que maximice el poder de decisión de las comunidades y les permita, de ser el caso, conservar el derecho de decir no a los proyectos consultados. Al mismo tiempo, mantienen una relación ambivalente con la consulta: por un lado, aducen su omisión como un argumento que (hasta el presente) se ha mostrado relativamente eficaz para lograr la suspensión de proyectos o la adopción de medidas administrativas y legislativas que consideran lesivas; pero a la vez, algunos se rehúsan a participar en procesos de consulta con las empresas y el gobierno, o postergan al máximo su realización (mientras en algunos casos, llevan a cabo procesos de consulta interna para fortalecer su cohesión grupal antes de enfrentar su interlocución con las empresas y el Estado), conscientes de las limitaciones estructurales de este mecanismo para cumplir con la promesa de incluirlos, de veras, en el debate público sobre la construcción de futuro.

Finalmente, la jurisprudencia constitucional, en su rol de dirimir con autoridad estas disputas, ha fijado una serie de principios que, hasta el momento, tienden a maximizar el alcance de este mecanismo y a avanzar de la consulta hacia el Consentimiento Libre, Previo e Informado. Pero al mismo tiempo, apelando a la retórica del multiculturalismo, la Corte elude encarar la insuprimible conflictividad que atraviesa la relación de quienes se sientan en la mesa de la consulta y que resulta del hecho de que, como lo recuerda Julieta Lemaitre, esa diferencia cultural que el multiculturalismo reconoce y celebra no surge en el vacío, sino que en buena medida fue y sigue siendo el resultado de la “colonización violenta de tierra ajena” (Lemaitre, 2009: 279). En tal sentido, la Corte pretende conjurar por obra de su *dictum* la violencia colonizadora cuando advierte que “no se admiten posturas adversariales [sic] o de confrontación durante los procesos de Consulta Previa. Se trata de un diálogo entre iguales en medio de las diferencias” (T-129/2011).

Pero, pese a las buenas intenciones de la Corte, los procesos de consulta están lejos de constituir un diálogo entre iguales en medio de las diferencias y acaso nunca puedan llegar a serlo. A continuación se destacan algunas de las dificultades que enfrenta la Consulta Previa para cumplir con este desiderátum.

## **Inclusiones incompletas e incumplidas**

A partir del proceso que da origen a la Constitución de 1991, Colombia se propone llegar a ser un país inclusivo, multicultural y pluriétnico. Para tal fin instaura diversos mecanismos de participación, entre ellos la Consulta Previa, que prometen a sectores de población, hasta entonces excluidos, una voz determinante en el desarrollo del país. Sin embargo, la Consulta Previa representa un mecanismo conceptualmente problemático por la brecha entre lo que se propone hacer, el procedimiento que diseña para llevarlo a cabo y el público al cual está dirigido. A continuación examinamos algunos de estos problemas:

### ***La tendencia a “etnizar” el derecho a la participación***

La justificación de reservar el derecho a la Consulta Previa solo a los grupos étnicos está basada en la idea de corregir una injusticia histórica —la secular exclusión de los “otros” de la nación— y en el reconocimiento de que esos grupos manifiestan cosmovisiones distintas y relaciones territoriales que obedezcan a epistemologías diferentes. Esa delimitación de la aplicabilidad de la Consulta Previa genera un contexto inequitativo en varios sentidos:

Parte del problema es que la Consulta Previa es un derecho de carácter especial otorgado a los grupos étnicos. Debido a esto, cuando el indígena o el afrodescendiente pretende hacer valer su derecho a ser consultado, se ve en la necesidad de encajarse en las categorías construidas por la sociedad mayoritaria para definir a sus “otros”, como condición para reconocerlos como interlocutores de carácter especial en el debate frente a cuestiones que nos preocupan a todos, incluyendo el desarrollo, los usos del suelo y de los recursos naturales, en vez de ser participantes ciudadanos en iguales condiciones en un país pluriétnico y multicultural, en el que esas epistemologías también deben ser parte de la construcción de nación.

Pero al lado de las poblaciones incluidas condicionadamente (en tanto movilicen de manera exitosa una identidad étnica), hay otras excluidas, porque la ley establece condiciones asimétricas de participación para aquellos grupos subalternos que permanecen al margen de los procesos de etnización, al mismo tiempo que supone que estas poblaciones (quienes en muchos casos afrontan similares condiciones de vulnerabilidad o mantienen estrechas relaciones de convivencia con poblaciones étnicas) se identifican con la concepción hegemónica del desarrollo y del “interés general” expresadas en los megaproyectos, asumiendo así que las únicas poblaciones con visiones alternativas de desarrollo son los grupos étnicos.

Ese pretendido estar de acuerdo con el proyecto desarrollista no implica que los impactos sociales, ambientales y territoriales de los megaproyectos sean menores en poblaciones rurales no étnicas (el “otro cercano”). Al contrario, la falta de recursos legales para compensar daños sufridos, y la invisibilización o la subalternización de

esas poblaciones, pueden llevar a que los impactos sean incluso mayores. Asimismo, en el caso de comunidades étnicas, se reconoce que estas sufren los impactos colectivamente; lo que pasa en una parte de su territorialidad afecta toda; en cambio, en comunidades no étnicas, los impactos, cuando se los reconocen, solo afectan a individuos, ignorando de este modo la fábrica social y colectiva que puede caracterizar grupos no étnicos. Lo que está implicado acá es la cuestión de ciudadanías diferenciadas, donde una inequidad histórica se transforma en otra, pero ambas basadas en la exclusión de poblaciones identitarias (en tanto ahora se excluye a los no étnicos) de los procesos de participación.<sup>21</sup>

***Dificultad para reconocer epistemologías y temporalidades divergentes y para reducir las asimetrías de poder e información entre los actores***

De entrada, la Consulta Previa supone una interacción entre actores desiguales, en términos epistemológicos y de poder social, económico y jurídico. Eso marca una gran dificultad para generar ese procedimiento y ese lenguaje común que constituyen condición necesaria para el diálogo que se aspira llevar a cabo en los procesos de Consulta Previa. Cuando hablamos de desigualdad no nos referimos solo a diferencias epistémicas radicales como la que se expresa en el caso U'wa, donde este pueblo concibe al petróleo como ruira, la sangre de la madre tierra, algo que no se puede extraer porque se acaba la vida, mientras que, desde la epistemología dominante, el petróleo es un recurso que hay que extraer de la tierra para garantizar las reservas energéticas que hagan posible mantener un modo de vida como el que conocemos. Para llegar a un acuerdo, una de las partes tiene que renunciar a su comprensión de lo que el petróleo significa, pues solo de este modo es posible continuar la conversación y avanzar hacia las fases siguientes del proceso de consulta, en las que se ponderan los impactos, se llega a un acuerdo sobre la realización del proyecto y establecen medidas de mitigación y compensación.

Pero hay otras diferencias, en apariencia menos radicales, como la que se presenta en el proyecto de gran minería que una empresa multinacional adelanta en el municipio de Marmato. Mientras la empresa, y el Gobierno nacional, en el Plan de Desarrollo 2010-2014 (DNP, 2011: 828), apuestan por un proyecto a gran escala, preferiblemente a cielo abierto, que permita extraer de manera eficiente y en un

21 Sentencias recientes como la T-244/2012 (reubicación de vendedores mercado de Bazurto) y la T-348/2012 (pescadores de Cartagena), comienzan a cerrar esta brecha entre las posibilidades jurídicas de participación de las poblaciones locales según logren movilizar con éxito una identidad étnica, al reconocer un “derecho fundamental a la participación” para poblaciones locales no étnicas que, sin denominarse “consulta previa”, involucra los elementos centrales de este mecanismo: derecho a participar en la definición de los impactos y de las medidas de prevención, mitigación y compensación.

periodo de veinte años las reservas auríferas que yacen bajo la montaña en la que se asienta esta población, uno de los argumentos que exponen los mineros marmateños para oponerse al proyecto es que, con el tipo de explotación que propone la compañía, se van a comer la mina en unos pocos años y no tendrán nada que dejarle a sus hijos. En este caso todos los actores involucrados coinciden en la racionalidad de extraer el oro, pero el desacuerdo gira en torno a quién y cómo extraerlo y a lo que se entiende por sostenibilidad. Se trata de una divergencia epistémica menos radical, pero no por ello menos conflictiva.

El diálogo que se propone en los procesos de consulta requiere reducir la distancia entre epistemologías divergentes, lo que, por lo general, se logra, no a través de una disposición mutua a reconocer el saber del interlocutor, sino mediante la asimilación del *otro lejano* y del *otro cercano* a la epistemología dominante, generando un efecto paradójico, por cuanto se reconoce a ese otro como sujeto de derecho a la consulta, precisamente en tanto es portador de esa diferencia que el multiculturalismo se compromete a respetar y preservar. Al construirlo como sujeto de derecho, reclama que ese otro sea distinto, pero al mismo tiempo que esté dispuesto a asumir la epistemología dominante, la que concibe el desarrollo como extracción del petróleo y explotación aurífera a gran escala, como condición para llegar a un acuerdo en la mesa de consulta.

En segundo lugar, para que exista simetría en la posición de las partes que concurren a un proceso de Consulta Previa, todas deben contar con la misma información, y sus perspectivas y protocolos de toma de decisiones deben gozar de la misma consideración y respeto. Pero lo que acontece en los procesos de consulta es distinto: la información que llega a las comunidades es parcial y sesgada hacia los beneficios sociales y económicos del megaproyecto. Esto ocurre así porque los encargados de presentar la información (por lo general las empresas interesadas) posiblemente no quieren o no pueden leer, desde sus epistemologías, impactos y consecuencias negativas que solo pueden ser advertidos cuando se adopta la perspectiva del otro.

Tanto en el personal de las empresas responsables de los proyectos como en los funcionarios encargados de coordinar los procesos de consulta, predomina una mirada material de los impactos, que se concentra en los efectos inmediatos de la obra o las afectaciones ambientales, dejando de lado las repercusiones sociales a largo plazo, así como los impactos que un proyecto genera, incluso antes del inicio formal de las obras. Esta concepción se expresa en la respuesta dada por los funcionarios de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior al preguntarles si, en el caso de proyectos mineros, la consulta debe ser previa al otorgamiento del contrato de concesión:

La consulta es previa a la realización de la obra, no a la concesión de permisos. Se puede otorgar un contrato de concesión sin consulta. Hay que diferenciar la etapa precontractual de la contractual [...]. Lo contrario es una mera expectativa. No podemos generar

una expectativa en una comunidad [...]. Entre 2002 y 2010 se expedieron 8.800 títulos mineros y este año se han anulado más de 5000. Imagínate haber hecho 5.000 consultas previas en vano (Marín, R.; Herrera, A.; Morales, J.; y Villalba, F. Comunicación personal. 14 de mayo de 2012).

Pero postergar la consulta al momento previo al inicio de las obras no impide que surjan expectativas en la comunidad. Cuando una empresa se propone llevar a cabo un proyecto, comienza por enviar una avanzadilla de trabajadores sociales y de técnicos para explorar el terreno. Eso genera expectativas, tomas de posición y adaptaciones a eso que, se supone, va a llegar: algunos pobladores locales buscarán emplearse en el proyecto, otros, vender sus tierras, otros sienten miedo y empiezan a organizarse y eso hace que afloren las diferencias y se agudicen conflictos ya existentes. Aunque todavía no exista un proyecto en términos formales, los meros rumores y la interacción con el personal de la empresa interesada en llevarlo a cabo genera una serie de impactos sociales que no pueden ser gestionados a través del mecanismo de la Consulta Previa y que a su vez repercuten en su posterior realización.

Un ejemplo de esto se presentó durante el trabajo de campo en Marmato, donde nos encontramos a dos líderes indígenas con concepciones bien distintas sobre lo que significa ser indígena, ser líder y sobre el propio concepto de desarrollo. Una de ellas entiende que reivindicar la identidad indígena es una estrategia para insertarse a la modernidad a través del acceso a bienes básicos: educación, salud, subsidios de familias en acción, en una población que ha tenido grandes déficits de cobertura de estos bienes. Asimismo concibe su liderazgo como poder llevar a la comunidad a la modernidad y al progreso de esa manera. Por tanto, ante la expectativa por la llegada de un proyecto de gran minería, su posición es tratar de ver de qué manera su comunidad sale bien librada, gestionando con la empresa algunos puestos de trabajo, la construcción de un camino veredal, la dotación para los colegios, etc. La otra líder, en cambio, entiende que ser indígena es, como ella lo dice, “defender el territorio” y esto supone, en un contexto donde ese territorio se percibe amenazado por un proyecto de gran minería, mantener las condiciones de existencia de la pequeña minería y tratar de que un proyecto a mayor escala no genere impactos ambientales que agraven los que ya existen en esta población. Por eso, para esta última, ser líder significa participar activamente del proceso de resistencia a la gran minería. Tales diferencias dejan entrever las discrepancias en la manera de asumir el proyecto y de interactuar con la empresa. También puede intuirse con cuál de estas líderes ha preferido dialogar la empresa, las divisiones internas que ello ha generado en la comunidad y cómo estas no van a ser resueltas en un proceso de consulta sino que incluso pueden llegar a agudizarse, pues además de las diferencias sustantivas, también existen posiciones encontradas respecto de si se participa o no en tales procesos.

Esto último nos lleva a un tercer problema, relativo a la dificultad para sincronizar los tiempos “del desarrollo”, esto es, los cronogramas de ejecución de proyectos y

realización de procesos de consulta que se fijan las empresas y las entidades estatales, con los tiempos que reclaman las poblaciones locales para asimilar la llegada de un proyecto y prepararse para, eventualmente, asumir un proceso de consulta. Ya desde el Requerimiento colonial se precavía a los indígenas de no poner dilación maliciosa antes de dar su consentimiento a la entrada del colonizador. Hoy este reclamo se actualiza en el reproche dirigido con frecuencia a los grupos étnicos, acusándoles de “oponerse al desarrollo” por dilatar la llegada de los proyectos y de los mismos procesos de consulta.

Visto desde la perspectiva de las entidades estatales y de las empresas e inversionistas privados, es entendible su preocupación por la parálisis de la agenda legislativa y de la ejecución de obras en las que se han invertido cuantiosos capitales. Pero también lo es la posición de las poblaciones locales cuando argumentan que antes de ser consultados es preciso comprender en qué consiste la consulta, lo que lleva su tiempo; luego entender en qué consiste el proyecto, generar procesos de organización interna y conseguir apoyos para lograr comprender la información relacionada con el proyecto y madurar una posición sobre el mismo. Y todo esto, en comunidades que tienen desiguales oportunidades de acceso a información técnica y acompañamiento social y jurídico, se convierte en un proceso muy lento y plagado de dificultades. A ello se suma el hecho de que la llegada de un proyecto y la presión por participar en un proceso de consulta (re)abre discusiones entre la población local acerca de quiénes tienen derecho a ser consultados y cuál es el significado de asumir una identidad étnica.

En conclusión, el modelo de gestión de la participación propio del “neoliberalismo multicultural” representa una inclusión problemática en el sentido de reconocer como sujeto del derecho a la consulta solo a quien moviliza una etnicidad que resulta legible para quien detenta el poder de reconocer a los otros de la nación, excluyendo el derecho a la participación de poblaciones locales que, no obstante no identificarse como indígenas o afrodescendientes, reclaman igualmente tener voz en las definiciones de lo que significa el desarrollo y de la manera en que los proyectos que lo encarnan impactarán sus vidas y sus territorios. Pero a su vez, la inclusión de los actores étnicos en la discusión sobre los proyectos de desarrollo solo es posible si estos se aproximan a la epistemología dominante. Ese desconocimiento del “otro lejano” y el “otro cercano” por parte del Estado y las empresas les permite, desde una supuesta neutralidad, diseñar políticas de desarrollo que exigen un nivel de conformismo, no solo en cuanto a los resultados del desarrollo, sino en cuanto al lenguaje y a los procedimientos a través de los cuales se implementa el derecho a la participación; cualquier discurso distinto es descalificado como *obstáculo*. La Consulta Previa, como el mecanismo de participación más inclusivo, debería ser el foro que legitima la presentación de diferentes discursos que negocian desde la igualdad de condiciones unas soluciones pluralistas y representativas de un desarrollo que realmente considere el bien común.

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo—BID— (1998). *Reasentamiento involuntario*. [En línea:] <http://wwwiadb.org/es/acerca-del-bid/reasentamiento-involuntario-.6660html>. (Consultada el 14 de diciembre de 2012).
- \_\_\_\_\_. (2006). *Política operativa sobre pueblos indígenas*. [En línea:] <http://wwwiadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes/pueblos-indigenas,2605html>. (Consultada el 14 de diciembre de 2012).
- Banco Mundial—BM— (2005). *Política operacional OP 401*. [En línea:] <http://siteresourcesworldbankorg/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP410July12005Spanishpdf>. (Consultada el 14 de diciembre de 2012).
- Bárcena, Iñaki; Larrinaga, Josu y Martínez, Jone (2010). “Democracia participativa en cuestiones ambientales Conflictos socioambientales y agendas 21 en el País Vasco y Navarra”. En: *Cuadernos Bakeaz*, N.º 101, p. 16. [En línea:] [http://pdfbakeazfabernet/publication/full\\_text/282/CB101pdf](http://pdfbakeazfabernet/publication/full_text/282/CB101pdf). (Consultada el 2 de octubre de 2012).
- Bollaín, Iciar (Director) (2010). *También la lluvia*. [vitagraph films]. España.
- Bonilla, Daniel (2006). *La constitución multicultural*. Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Consejo Internacional de Minería y Metales—CIMM— (2008). Guía de buenas prácticas con pueblos indígenas. [En línea:] [wwwicmmcom/document/1589](http://wwwicmmcom/document/1589). (Consultada el 14 de diciembre de 2012).
- Corporación Financiera Internacional—CFI— (1998). La divulgación y la consulta pública: un instrumento eficaz para la actividad empresarial. Manual de prácticas. [En línea:] [http://www1ifcorg/wps/wcm/connect/4ab5fd80488552fbad14ff6a6515bb18/DoingBetterBusiness\\_Spanishpdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4ab5fd80488552fbad14ff6a6515bb18](http://www1ifcorg/wps/wcm/connect/4ab5fd80488552fbad14ff6a6515bb18/DoingBetterBusiness_Spanishpdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4ab5fd80488552fbad14ff6a6515bb18). (Consultada el 14 de diciembre de 2012).
- \_\_\_\_\_. (2002). Manual para la preparación de un plan de reasentamiento. [En línea:] [http://www1ifcorg/wps/wcm/connect/2d5d7b004885517b584f76a6515bb18/Spanish\\_RHpdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2d5d7b004885517b584f76a6515bb18](http://www1ifcorg/wps/wcm/connect/2d5d7b004885517b584f76a6515bb18/Spanish_RHpdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2d5d7b004885517b584f76a6515bb18). (Consultada el 14 de diciembre de 2012).
- \_\_\_\_\_. (2012). *Normas de desempeño sobre sostenibilidad social y ambiental*. [En línea:] [http://www1ifcorg/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS\\_Spanish\\_2012\\_Full-Documentpdf?MOD=AJPERES](http://www1ifcorg/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documentpdf?MOD=AJPERES). (Consultado el 14 de diciembre de 2012).
- Departamento Nacional de Planeación—DNP— (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Departamento Nacional de Planeación—DNP—, Bogotá, Colombia.
- Equator principles (2012). Equator Principles III. [En línea:] <http://wwwequator-principlescom>. (Consultada 14 de diciembre de 2012).
- El Nuevo Siglo (5 de octubre de 2012). *Consulta Previa, “campo minado” normativo*, Bogotá. [En línea:] <http://wwwelnuevosiglocomco/articulos/10-2012-consulta-previa-‘campo-minado’-normativohtml>. (Consultado 9 de octubre de 2012).
- Escobar, Arturo (1993). “El desarrollo sostenible: diálogo de discursos”, En: *Revista Foro*, N.º 23, Bogotá, pp. 98-112.
- Gros, Christian (1997). “Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal” En: M V Uribe y E Restrepo (eds). *Antropología en la modernidad*, Colcultura, Bogotá, pp. 15-59.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia—ICANH—, Bogotá.

- Hale, Charles R. (2002). "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala". En: *Journal of Latin American Studies*, N.º 34, Cambridge University Press, pp. 485-524.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America". En: *Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)*, N.º 28 (1), American Anthropological Association, pp. 10-28.
- Hillón, Yulieth (2012). "La participación en conflictos socioambientales: la paradoja institucional colombiana", ponencia presentada al 54.º Congreso de Americanistas, Viena, 17 de julio.
- Houghton, Juan (2008). "Desterritorialización y pueblos indígenas" En: *La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*, Cecoin, Bogotá, pp. 15-55.
- Jimeno, Gladys (2002). "Posibilidades y perspectivas de los pueblos indígenas en relación con las consultas y concertaciones en el sector minero en América Latina y el Caribe: exploración temática". Documento final (suministrado por la autora).
- Lemaitre, Julieta (2009). *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, Bogotá.
- Organización Internacional del Trabajo —OIT— (2007). Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT. [En línea:] [http://wwwpoliticaspublicasnet/panel/biblioteca/cat\\_view/52-convenio-169-oithtml](http://wwwpoliticaspublicasnet/panel/biblioteca/cat_view/52-convenio-169-oithtml). (Consultada el 6 de octubre de 2012).
- \_\_\_\_\_. (2009). Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT. [En línea:] [http://wwwiloorg/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS\\_113014/lang--es/indexhtm](http://wwwiloorg/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_113014/lang--es/indexhtm). (Consultada 6 de octubre 2012).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE— (2004). *Principios de gobierno corporativo*. [En línea:] <http://wwwoecdorg/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>. (Consultada el 14 de diciembre de 2012).
- Organización de las Naciones Unidas —ONU— (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. [En línea:] <http://wwwun-documentsnet/our-common-future.pdf>. (Consultado el 5 de octubre de 2012).
- Pineda, Roberto (2002). "Consulta". En: M Serje de la Ossa, M C Suaza y R Pineda Camacho (eds), *Palabras para desarmar*; Ministerio de Cultura, Bogotá, pp. 89-105.
- Posada, Laura (2012). La consulta y el consentimiento libre, previo e informado como herramientas de litigio de los grupos étnicos. Monografía para optar al título de abogada. Medellín, Universidad Eafit.
- Puerta, Claudia (2010). "El proyecto del Cerrejón: un espacio relacional para los indígenas wayuu, la empresa minera y el Estado colombiano". En: *Boletín de Antropología*, Universidad de Antioquia, Medellín, Vol 24, N.º 41, pp. 149-179.
- Restrepo, Eduardo (1997), "Afrocolombianos, antropología y proyecto de modernidad en Colombia" En: M V Uribe y E Restrepo (eds), *Antropología en la modernidad*, Colcultura, Bogotá, pp. 279-319.
- Rodríguez, Gloria Amparo y Muñoz, Lina Marcela (2009). *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Universidad del Rosario, Bogotá.
- Rodríguez, César (2012). *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Déjusticia, Bogotá.
- Rodríguez, César; Morris, Meghan; Orduz Natalia et al. (2010). *La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Universidad de los Andes, Bogotá.

- Sánchez, Fernando, Ortiz, Georgina, y Moussa, Nicole (1999). Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa. CEPAL, Santiago de Chile. [En línea:] <http://wwwelac.org/publicaciones/xml/0/4360/lc1253.pdf>. (Consultada el 9 de diciembre de 2012).
- Szablowski, David (2010). “Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos”. En: *Anthropologica*, Año xxviii, N.º 28, Suplemento 1, pp. 217-238. [En línea:] <http://revistaspucepdupe/indexphp/anthropologica/article/view/1392/1341>. (Consultada el 8 de octubre de 2012).
- Segato, Rita Laura (2007). *La nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*. Prometeo, Buenos Aires.
- World Commission on Dams (2000). Dams and Development. [En línea:] [http://wwwinternationalrivers.org/files/attached-files/world\\_commission\\_on\\_dams\\_final\\_reportpdf](http://wwwinternationalrivers.org/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_reportpdf). (Consultada el 14 de diciembre de 2012).
- Yrigoyen, Raquel (2011). “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”. En: C Rodríguez Garavito (coord). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 139-159.
- Zavala, Silvio (1971). *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, 2.ª ed. Porrúa, México D. F.