



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía

Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

## **El pueblo afrocolombiano una realidad caótica y la Consulta Previa, libre e informada entendida como derecho esperanzador**

**Ariel Rosebel Palacios**

**Miembro del Equipo Técnico de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA y del Equipo de Consulta Previa de CODHES.**

La arremetida ministerial de los últimos tiempos contra la consulta previa como derecho fundamental de los pueblos afrocolombianos, encabezada por los jefes de las carteras de Agricultura Juan Camilo Restrepo Salazar, de Transportes Germán Cardona Gutiérrez y de Ambiente y Desarrollo Frank Pearl a través de medios de comunicación<sup>1</sup>, reinstala una vez más la falsa tesis de que los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales se oponen al desarrollo y crecimiento económico de Colombia.

Para responder a estas afirmaciones es importante no perder de vista que los estudios y análisis de instituciones de carácter gubernamental y oficinas de investigación nacional e internacional, han evidenciado que la población afrocolombiana es el sector de la sociedad civil colombiana al que pertenecen la mayoría de las víctimas en el país<sup>2</sup>, afectación que tiene estrecha relación con la historia de Colombia, la cual demuestra que esta población ha sufrido una discriminación estructural, institucional y cotidiana como lo precisa la profesora de la Universidad Nacional de Colombia; Claudia Mosquera en su libro de *Afro-reparaciones*.

Las afirmaciones de los Ministros evidencian no solo una práctica histórica de gobierno, sino un discurso que se traduce en exclusión fáctica e implica una condición contraria a la protección especial que la Honorable Corte Constitucional le ha dado a la consulta previa como mecanismo de defensa de los grupos afrodescendientes para evitar nuevas victimizaciones, protección que en muchos casos desafortunadamente no ha evitado que se concreten los riesgos que se ciernen para la supervivencia física y cultural de estos pueblos.

---

<sup>1</sup> En CM& el 03 de Abril de 2012 en la sesión de noticias el Ministro de Medio Ambiente se refirió a los trámites de consulta previa del proyecto de Ley que reforma las corporaciones autónomas regionales, como un imposible diálogo que se presta para prácticas de corrupción en tanto que las exigencias de los interlocutores de los pueblos étnicos, exigen sumas exorbitantes de viáticos, costosos hoteles y servicios de alimentación.

<sup>2</sup> Por ejemplo pueden verse los indicadores de pobreza y las cifras de desplazamiento forzado en correlación con el Auto 005 de 2009. El Boletín 79 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado presenta el impacto del desplazamiento en 2011 y los mapas evidencian la confluencia entre los territorios de consolidación, los territorios de expulsión y la ocupación ancestral del pueblo afrocolombiano.

Sin considerar esos elementos, el gobierno nacional en cabeza de sus ministerios “estrellas”, ha venido en una campaña por deslegitimar y satanizar la consulta previa. En efecto, el Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Transporte a los que se sumó el día 03 de Mayo de 2012; el Ministerio de Medio Ambiente, han venido realizando un ejercicio de deslegitimación de los derechos que tienen los pueblos étnicos y que se protegen en algunos casos mediante la consulta previa, aún en medio de la crisis humanitaria en que muchos de ellos están sumidos. Una arremetida en la que desestiman la obligación de protección constitucional especial y reforzada que sustenta la población afrocolombiana a partir de argumentos difundidos a la comunidad nacional e internacional en los que dejan entrever que la consulta previa es un palo en la rueda del desarrollo del país.

Las implicaciones de estas afirmaciones son mucho más graves que omitir la obligación normativa nacional e internacional de consultar y buscar el consentimiento previo, libre e informado de los afectados de acuerdo con el Convenio 169 OIT y la Ley 21 de 1991. Lo anterior en tanto que buscan desprestigiar los procesos organizativos étnicos que hoy continúan exigiendo sus derechos a la pervivencia física y cultural, a lo cual es necesario añadir que tal como está interpretado el crecimiento económico del país, ha significado la eliminación y el arrasamiento de los pueblos étnicos en todo el país.

Antes de cualquier interpretación y cuestionamiento a las exigencias en derecho de los pueblos étnicos, es necesario preguntarse; ¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo o crecimiento económico de Colombia hoy?; ¿Qué ha significado el crecimiento económico para los pueblos afrocolombianos e indígenas en los últimos 10 años?, ¿Cuáles han sido los niveles de afectación a estos pueblos en un conflicto armado que ha implicado el despojo de tierras e impide otras alternativas de desarrollo para los pueblos? ¿Quiénes han ganado y quienes han perdido con el supuesto crecimiento económico del país? Tengo que atreverme a expresar que estas respuestas tienen directa relación con el escándalo que los Ministros y algunos medios de comunicación televisivos y escritos han hecho para deslegitimar a los pueblos ante la exigencia de la consulta previa, libre e informada.

En la práctica no es más que una discusión que apuesta a elevar las estructuras e imaginarios de superioridad y dominación en una sociedad. Las experiencias de la práctica de consultas previas hoy no están entendidas en lógicas de diálogo *intercultural*, sino de diálogo *vertical*, en el que el mensaje pareciera ser; *que no van a permitir que los indígenas y los negros – afrocolombianos se opongan al modelo de desarrollo por el que va Colombia y el cual, en esencia, no hace otra cosa que reproducir cifras de pobreza ya conocidas, y los niveles de usurpación y desplazamiento forzado sufridos por los grupos étnicos, en algunos casos a físico plomo, y que tienen como correlato económico una alta concentración de tierras estratégicas en un sector poderoso y peligroso que no está dispuesto a reparar las víctimas y devolver nada. Por lo menos esta afirmación quedó constatada en la Ley 1448 de 2011, en la que los esfuerzos presupuestales para reparar a las víctimas dependen de las rifas del chance y los obsequios de las personas en los supermercados,*

y no de quienes se han beneficiado de las prácticas de expropiación ilegal en el país.<sup>3</sup>

Centralmente debe decirse que los niveles de vulnerabilidad revelados a partir de la crisis humanitaria y los índices de pobreza permiten ver que el avance legislativo de los pueblos afrocolombianos, la ley 70 de 1993, las diversas sentencias de la Corte Constitucional y las relevantes ordenes del auto 005, implican unas prescripciones normativas y jurisprudenciales que hasta hoy no se han traducido en el goce efectivo de derechos para la población afrocolombiana. Según la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes 2010:23) al menos 516 mil personas han sido desplazadas por la violencia de los municipios con territorios colectivos.

Entre tanto; “Persiste la situación de marginación estructural generalizada de la población afrocolombiana. Los lugares con alta densidad de población afrocolombiana corresponden a las zonas del país con los mayores índices de pobreza extrema: superior al 60% (McDougall. 2011:7). Señala McDougall en el trabajo de observación que se desarrolló en Colombia, que a menudo las minorías no se benefician de las estrategias nacionales para alcanzar los objetivos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otras razones porque los mecanismos de política no tienen en cuenta las situaciones particulares y el impacto de la discriminación como minorías.

Las condiciones de vida de los afrocolombianos son, en general, más precarias que las del resto de la población, se constata que en los 108 municipios con población afrocolombiana mayor o igual al 30%, la proporción de pobres por necesidades básicas insatisfechas (NBI) es del 43,1%, casi el doble del promedio nacional (PNUD, 2011:152)”<sup>4</sup>. Estas situaciones no deben ser interpretadas como una situación de normalidad, sino que obedecen al juego de poder que se avizora en la discusión sobre consulta previa, los pueblos étnicos encuentran en la consulta previa la única forma de defender sus pensamientos, posturas y en últimas, la vida.

Mientras que el NBI de territorios como Bogotá corresponden a 9,2%, en el departamento de Chocó este índice es de 79,2%, siendo superior también en los demás departamentos del Pacífico colombiano con alta incidencia de población afrocolombiana como Cauca (46,6%), Nariño (43,8) y Valle del Cauca (15,7%). Esta situación asimétrica también se presenta en Bolívar, donde se encuentra la población palenquera con NBI del 46,6%, al igual que en San Andrés y Providencia, en donde habita la población raizal con NBI del 40,8% (DNP, 2011).

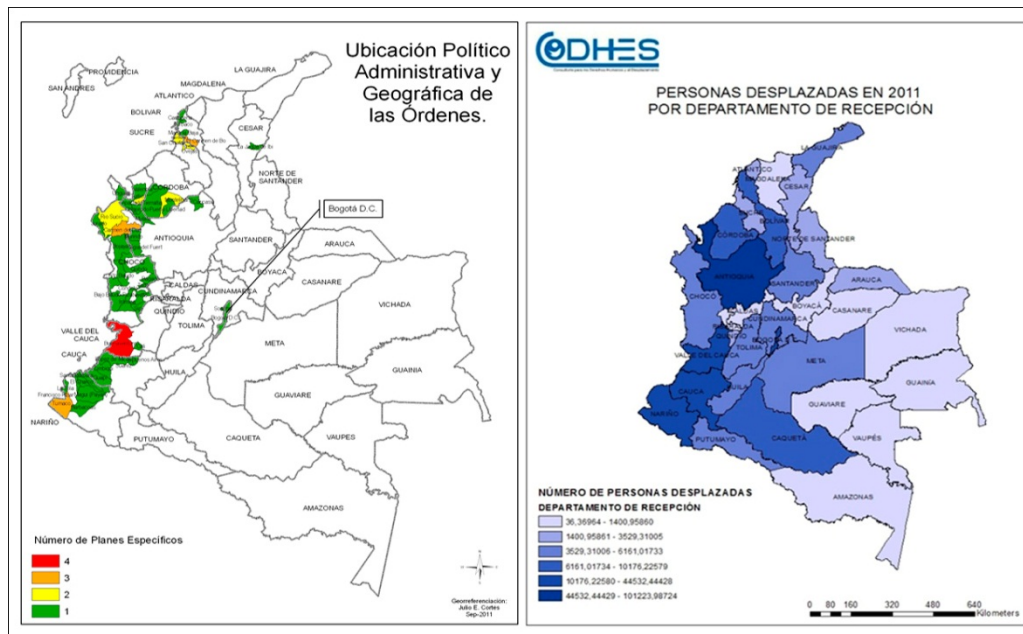
En general, los afrocolombianos registran indicadores sociales y económicos más bajos y carecen de acceso a servicios básicos para satisfacer necesidades

---

<sup>3</sup> Ver III Encuesta de Verificación Nacional. Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado.

<sup>4</sup> Informe de evaluación de la repuesta del gobierno nacional a las órdenes de protección de la población afrocolombiana, emitidas por la Corte Constitucional de Colombia en el Auto 005 de enero de 2009. Mesa de Organizaciones Afrocolombianas. 2012.

de salud, educación, vivienda y agua potable”<sup>5</sup>. Es oportuno evidenciar que la correlación entre la ausencia de servicios básicos y circunstancias que rodean el desplazamiento forzado en los asentamientos ancestrales afrocolombianos es altamente significativa. En materia de desplazamiento forzado la población afrocolombiana es afectada de manera desproporcionada por el conflicto social y armado, situación que se puede constatar en la ubicación geoespacial de las órdenes del auto 005 de 2009 y permite divisar un panorama de afectación particular y que demanda una especial atención del Estado. A este respecto también se puede ver la correlación de las órdenes y las zonas de expulsión generadoras de desplazamiento en el marco de las zonas de consolidación de la política de seguridad de los últimos 10 años.



El contexto de pobreza correlacionado con territorios objeto de control a partir de las dinámicas del conflicto armado y la expropiación territorial, traduce, a la luz de las cifras presentadas por la Consultoría de Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado en 2011 un escenario de inconstitucionalidad profunda con consecuencias nefastas.

Se revela que, “entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011, un promedio de **846** personas por día llegaron desplazadas a **805** municipios de los **32** departamentos del país. De acuerdo con CODHES, los cinco departamentos con mayor número de personas que llegaron desplazadas fueron Antioquia (**101,224** desplazados), Nariño (**28,264**), Cauca (**21,253**), Valle del Cauca (**20.528**) y Bolívar (**10.176**). Por otra parte, los cinco municipios más afectados fueron: Medellín (**49.533**), Bogotá D.C (**44.532**) Turbo (**24.120**), Cali (**15.409**), Tumaco (**12.262**)”<sup>6</sup>. (Aquí existe una correlación clara con los mapas anteriores).

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe 2009. Pág. 10.

<sup>6</sup> Boletín 79 Consultoría de Derechos Humanos para el Desplazamiento Forzado. 2012. Pág. 2

Responder a las preguntas anteriores intentando no invisibilizar la realidad del pueblo afrocolombiano, implica preguntarse cómo si el país crece económicamente, cuáles serán de todas maneras las consecuencias reales de las locomotoras en el marco del Plan de Desarrollo Nacional para los pueblos afrocolombianos?. Los proyectos de Ley en curso o en el supuesto laberinto, Desarrollo Rural, Reforma a las corporaciones autónomas regionales, nuevo código de minas y decreto sobre recursos genéticos y propiedad intelectual; son iniciativas que involucran sustancialmente a los pueblos étnicos, por tanto implican una afectación sobre su devenir como pueblos. ¿Donde está la pluralidad y multiculturalidad del país?, Nótese que el país esta relegando una realidad tan rica y compleja como la de los grupos étnicos a fiestas y promoción del turismo; y no la está considerando a la luz de aspectos que comprometen la vida de los pueblos, ello permite decir que el país no ha tomado lo multicultural en serio.

Vemos la imagen. Es una fotografía que hace preguntarse sobre el escenario de guerra en los territorios étnicos, ¿Cuáles son los niveles de afectación del conflicto? ¿Cuáles son las condiciones en que viven los afrocolombianos e indígenas? ¿Porqué su incursión masiva en un conflicto que inicialmente no es propio? Al respecto puede verse el informe de la experta independiente sobre minorías de Naciones Unidas - Gay McDougall 2010.



Tomado del Diario el Sur. Febrero 13 DE 2012. Las caras del conflicto, las cuales solicitamos ver con la lente étnica.

El país “crece o avanza” en el marco de un conflicto armado, pero singularmente con una deuda histórica con tendencias a profundizarse con el escenario de degradación de una guerra que ha permitido construir una “Nación”, con un excesivo factor de exclusión, evidenciado en la falta de participación real de los grupos étnicos y posteriormente, la acción de un Estado fundamentalmente asistencial. Todo ello se agrava ya que las propuestas de “desarrollo” no contemplan la visión y perspectiva de los pueblos afrocolombianos.

Pues bien, reclamar la consulta previa por parte de los pueblos genera hoy el disgusto de Ministros, a pesar de que los pueblos sólo están reclamando que no los sigan dejando por fuera de las discusiones, decisiones y beneficios que el país genera con cada política, y las organizaciones están expresando que lo que el Estado hace o deja de hacer tiene un efecto sobre sus vidas.

Considerar un espacio de discusión restringido o deliberación condicionada como escenario de consulta previa no es conveniente sin la participación directa, real y efectiva de las partes involucradas. El escenario de consulta previa es espacio para la toma de decisiones bajo principios autónomos y étnico – democráticos. Por ello, la ausencia del gobierno nacional deja en evidencia que no hay voluntad política para auspiciar la construcción conjunta y participativa bajo el espíritu de las normas construidas, ratificadas y aceptadas por el Estado, especialmente las del convenio 169 de la OIT norma fundante de la consulta previa.

Debe afirmarse que es el gobierno nacional quien tiene la responsabilidad de consultar con los grupos étnicos las políticas que promueve, pues será posteriormente su ejecutor y generará afectaciones a los grupos consultados. Al respecto pueden tomarse en cuenta los casos sobre afectación causada por diversos proyectos.

En la imagen se pueden ver los efectos de una mina en territorio de Yuto Chocó. No nos preguntemos por la legalidad o ilegalidad de la afectación, pues se “supone” que cuentan con una licencia ambiental otorgada por la institucionalidad colombiana.

Siendo territorios donde en torno a las minas de oro hay incursión de grupos armados, se puede decir que es muy probable pensar que la afectación reflejada en la imagen consiste en que la población ubicada cerca a la mina probablemente esté consumiendo agua cargada de azogue o mercurio. Además, de las afectaciones sobre lo ambiental se siguen las que afectan la salud de los pueblos. Pero en la misma perspectiva imaginemos o yuxtapongamos este mismo panorama alrededor de la Colina Campestre o en Rosales en Bogotá. ¿Cuál sería la reacción de los ciudadanos de Bogotá que viven en estos dos reconocidos sectores? ¿Por qué la situación se presenta en un sector determinado? no cabe duda de que es el modelo de tenencia de la tierra el que ha distorsionado la propiedad ancestral afrocolombiana. ¿Podríamos afirmar que la institucionalidad colombiana respalda la existencia de ciudadanos de primera categoría y otros de segunda?

El ejercicio de comparar la ocupación territorial de ciudadanos colombianos bajo la lente de una determinada afectación tiene la intención de mostrar cual es la pretensión de la consulta previa. La consulta previa no debe pensarse como un derecho a través del cual se pretende imponer la visión de los pueblos étnicos en la democracia colombiana, más bien busca garantizar bajo principios democráticos, que la consecuencia de la regla de oro de la democracia: o sea el factor determinante de las mayorías, no signifiquen el exterminio de los grupos étnicos, que ya deben comenzar a considerarse no simples minorías

(en una visión demográfica simplista), sino sujetos activos de derechos colectivos que son a la vez sujetos morales de la historia.

Esto implica en una mirada más amplia, que en el trámite de un proyecto de ley que vincula elementos estructurales del país intentando “reorganizar” el territorio a partir de la definición de sus usos y utilidades, se deba tener en cuenta a los grupos étnicos que, como los afros, lo han ocupado ancestralmente y han desarrollado una relación más respetuosa con el ambiente. Por ello, es de extrema gravedad que la interpretación institucional sobre la consulta previa esté cargada de prejuicios, en la pretensión de eliminar el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades afrocolombianas y en un marco de guerra donde las violaciones persisten, pues además de re-victimizar a las comunidades étnicas al excluirlas de su derecho de participar y decidir sobre las cuestiones que las afectan, las acciones y discursos ministeriales implican una campaña perversa sobre la consulta previa ante el Congreso de la Republica de Colombia y la sociedad en su conjunto.

**Edición N° 00304 – Semana del 25 al 31 de Mayo de 2012**