



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)

---

## Consulta Previa y modelo de desarrollo: ¿derechos para quién?

**Sonia Londoño**

**Coordinadora Proyecto Consulta Previa Codhes**

### **Sobre el Derecho a la Consulta Previa**

La Consulta Previa es derecho fundamental de los grupos étnicos, de acuerdo con lo estipulado en el convenio 169 de la OIT, el cual está ligado a la garantía de otros derechos de los grupos étnicos que tienden a garantizar su pervivencia. El convenio 169 de la OIT, establece que los pueblos étnicos tienen el derecho a definir sus propias prioridades y a controlar, en lo posible, su propio desarrollo. Sin embargo, un modelo de desarrollo que implica la explotación a gran escala de recursos naturales y privilegia los intereses del capital privado, en contraste con los impactos diferenciales y desproporcionados del conflicto armado sobre los grupos étnicos, deriva en una falta de garantías para la pervivencia de estos pueblos y la posibilidad de definir sus prioridades en materia de desarrollo.

El convenio 169 de la OIT, señala que las medidas legislativas y administrativas que afecten a los grupos étnicos deben ser consultadas. Sin embargo, en nuestro país varias medidas legislativas o administrativas no se consultan o se consultan sólo parcialmente. Por ejemplo, el texto del plan de desarrollo de Juan Manuel Santos, no fue consultado en su totalidad, sólo los capítulos específicos para grupos étnicos. De manera que la *locomotora minera* que afecta a indígenas y afrocolombianos pues en buena parte de sus territorios se desarrollan o pretenden desarrollar proyectos extractivos, no fue consultada.

Es así como pese a las crecientes violaciones a derechos de los pueblos étnicos y a pesar de que la Consulta es un derecho orientado a preservar su integridad física y cultural, algunos medios de comunicación, ministros y ex ministros de Estado han planteado una visión que estigmatiza a los pueblos étnicos y su derecho a la Consulta Previa, lo cual ha generado el rechazo de organizaciones afrodescendientes e indígenas, y ha sido objeto de análisis en algunos artículos. En todo caso, tanto los medios como los ministros, se refieren a la Consulta como un mero requisito o un trámite, pero no como derecho fundamental.

Estas visiones regresivas se reflejan en algunas iniciativas de los gobiernos por reglamentar la consulta previa, es el caso del decreto 1320 de 1998 (que no fue consultado y restringe el derecho a la Consulta Previa), y la directiva

presidencial 01 de 2010 (tampoco fue consultada y viola el convenio 169 de la OIT).

El Gobierno de Juan Manuel Santos ha anunciado la Consulta de un proyecto de ley para reglamentar la Consulta Previa, el cual debería ser garante de los derechos de los pueblos y acorde a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, y Convenio 169 de la OIT. No obstante, es motivo de preocupación el concepto emitido el pasado 26 de junio por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en respuesta a una solicitud del DANE, en el cual señala que "las actividades u operaciones censales en el territorio nacional y que hagan parte del Plan Nacional de Desarrollo, llevadas a cabo por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, no requiere (sic) consulta previa". Dicho concepto sienta un mal precedente, ya que contraviene el derecho a la consulta previa de los grupos étnicos, y aunque los conceptos jurídicos de las entidades no son vinculantes, estas restricciones a los derechos de los grupos étnicos, pueden verse reflejadas en el proyecto de ley de consulta previa que ha anunciado el gobierno nacional. De igual modo, el concepto emitido el 18 de Abril del presente año por el Ministerio del Interior, en el cual señala que "se debe advertir que la Consulta Previa procede siempre y cuando exista una afectación directa a dichas etnias, en razón de proyectos, programas o presupuestos, lo que implica que únicamente se deben consultar dichos proyecto(s), programa(s) o presupuesto(s) y no la totalidad del plan", de manera que plantea serios limitantes frente al ejercicio de ese derecho.

Esta visión de la consulta previa, deja entrever que después de 11 años de la Constitución de 1991, la diversidad cultural no ha sido tomada en serio, y que aún es un desafío pendiente que tiene el país.

### **¿Derechos para quién?**

Comunidades indígenas y afrodescendientes tienen medidas de protección específicas derivadas de autos de la Corte Constitucional, y algunas de estas comunidades son objeto de medidas provisionales y cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos, debido a la violación sistemática de sus derechos y al impacto del conflicto armado y el desplazamiento forzado. En territorios de pueblos indígenas cobijados con órdenes como planes de salvaguarda étnica, y de pueblos afrocolombianos cobijados con medidas de protección, se adelantan acciones de exploración y explotación de recursos naturales y obras de infraestructura, sin observar la jurisprudencia en materia de consulta previa, ni los riesgos humanitarios derivados de la presencia de empresas en el territorio o del desarrollo de un proceso de consulta. Por cuanto los intereses geoestratégicos en territorios étnicos están presentes, tiene lugar la presión a los líderes y líderesas, autoridades tradicionales y a la misma comunidad, en el marco de las consultas previas, en algunos casos con la aquiescencia de las empresas. De manera que el carácter libre de la consulta previa no tiene lugar, lo cual se agudiza en el contexto del conflicto armado, ya que debido a las amenazas de actores armados, miembros de grupos étnicos se han visto obligados a desplazarse de su territorio o a permanecer en él asumiendo riesgos para su vida e integridad.

Hoy, después de 3 años de la expedición de los autos 04 y 05<sup>1</sup>, se constata un bajo nivel de cumplimiento de las órdenes contenidas en estas providencias. De igual modo, la titulación, ampliación y saneamiento de territorios colectivos ha llevado un ritmo bastante lento, en contraste con el creciente impulso a las actividades de extracción de recursos, y la voluntad política para promover la inversión extranjera. Así las cosas, la garantía en derechos humanos y el cumplimiento de órdenes de la Corte Constitucional debería ser un requisito para iniciar consultas previas de proyectos de desarrollo en territorios étnicos.

En buena parte de territorios étnicos en los cuales tienen lugar proyectos de explotación de recursos naturales, agroindustrial y obras de infraestructura, el índice de necesidades básicas insatisfechas es altísimo. En Chocó por ejemplo, un departamento predominantemente étnico, "el porcentaje de desnutrición global duplica el promedio nacional y la pobreza llega a ser del 70,5% casi el doble que el promedio nacional. En pobreza extrema el 41%, 2,5 veces que la de Colombia que es del 16,4%." <sup>2</sup>

La situación de indígenas y afrodescendientes en el país, permite constatar las falencias del Estado en cuanto a la protección y garantía de sus derechos, vacío que es aprovechado por las empresas multinacionales. De manera que si determinada empresa ofrece a la comunidad la construcción de una escuela, de un centro de salud, o una cancha de fútbol, las comunidades aceptan las actividades de esa empresa, puesto que ven que de otro modo no tendrían acceso a estos "beneficios", cuando en realidad se trata de derechos a cargo del Estado en primera instancia. En consecuencia, otro requisito para iniciar consultas previas debería ser la superación de estas inequidades y la prestación de servicios sociales del Estado en estos territorios, ya que es su obligación y no puede transferirla a terceros.

Cabe anotar que para negociar debe haber igualdad de condiciones, pero si las comunidades están en situación de desventaja frente a las empresas ¿cómo negocian?

Aquí la responsabilidad es del Estado que está en deber de cumplir con su obligación de proteger y garantizar los derechos de los pueblos étnicos y exigir que las empresas cumplan normas de derechos humanos. También cabe responsabilidad a las empresas, ya que no pueden hacerse las de la vista gorda frente a los impactos de sus acciones en territorios étnicos, y solicitar como lo han hecho, medidas de seguridad para el ejercicio de su labor, que se ve reflejada en aumento de pie de fuerza en sus áreas de operación, mientras la pervivencia física y cultural de estos pueblos sigue en riesgo. Valga anotar que la seguridad de la empresa no necesariamente implica seguridad para la comunidad. Entonces, la responsabilidad social empresarial, más que entregar regalos para los niños en Navidad, o construir una escuela, debe orientarse a mitigar los impactos de la intervención de la empresa en los territorios, respetar

---

<sup>1</sup> En el marco de la Sentencia T-025 de 2004, se han proferido autos de seguimiento atinentes a pueblos indígenas y afrocolombianos: autos 004 –indígenas- y 005 –afrocolombianos de 2009, auto 382 de 2010 –pueblo hitnu-, auto embera 2011, y auto 045 de 2012 (Curvaradó y Jiguamiandó)

<sup>2</sup> PNUD. 2011. Los Afrocolombianos Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

las decisiones que tomen los pueblos étnicos en el marco de el ejercicio de su autonomía y evitar riesgos adicionales para la vida y pervivencia de dichos pueblos.

### **A manera de conclusión: el reto**

El reto radica entonces en que el país se tome en serio la diversidad cultural, lo cual implica que exista un diálogo entre las distintas visiones de desarrollo, y que se garanticen los derechos de los grupos étnicos de acuerdo a los tratados internacionales, la legislación vigente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las leyes propias de los pueblos. A esto debe sumarse el deber del Estado de garantizar y proteger los derechos de los pueblos, prevenir que estos sean violados, exigirle a las empresas en esta materia de acuerdo a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos -John Ruggie-, y armonizar la legislación en pro de los derechos de los grupos étnicos. Igualmente, garantizar que haya simetría en las condiciones de los pueblos étnicos, enfrentar las consultas, evitando que dichos pueblos accedan a negociar sobre prerrogativas entregadas por las empresas cuyo prerrequisito implica garantizar servicios sociales del Estado y goce efectivo de derechos en los territorios étnicos.

**Edición N° 00310 – Semana del 6 al 12 de Julio de 2012**