



## FORO SEMANA





## INTRODUCCIÓN

### ALEJANDRO SANTOS

---

Muy buenas tardes a todos, yo creo que el Ministro del Interior (Fernando Carrillo Flórez) está entrando en este instante, pero fue interrumpido por nuestros colegas de los medios, como era previsible. Dada la premura del tiempo, por cuanto dos horas con seis panelistas es un tiempo muy corto y sobre todo si le vamos a dar un espacio al público que me parece muy importante para que intervenga en este diálogo, anuncio que como moderador tengo siempre la ingrata labor de tratar de hacer respetar las reglas de juego mínimas, esto es, darle un espacio a los panelistas para que expongan sus puntos de vista. El día de hoy tenemos un grupo diverso de panelistas, que ustedes ya conocen con lo que me voy a ahorrar el tiempo de presentarlos, ocupando ese tiempo más bien en las intervenciones.

Les pido a cada uno de los panelistas unos diez minutos para que hagan sus planteamientos, para que los resuman, y aunque yo sé bien que es poco tiempo, recordemos que como decimos “lo bueno si es breve, es dos veces bueno”. Una vez se hagan los planteamientos, abro el espacio para el público, para que haga sus intervenciones, les pido eso sí, que en estas procuren ser breves, concretos, para hacer mucho más productivo este encuentro, por cuanto parte fundamental del espíritu de un evento de estos de consulta con las comunidades es poder justamente establecer un diálogo.

Como moderador me veré obligado a posiblemente tener que interrumpir a los panelistas si se están pasando del tiempo establecido, y también a las personas que intervengan si se están extendiendo demasiado, pues particularmente prefiero que hablen el mayor número de personas posibles en este encuentro.

Así que muchas gracias a todos por su atención, como buen periodista he estado preguntando cómo ha estado el evento y creo que se han planteado muchos temas sobre la mesa, hay muchas inquietudes, por eso, sin mayores preámbulos le voy a dar la palabra al señor Ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez.

# FERNANDO CARRILLO FLOREZ

*Ministro del Interior*

---

Estamos en el momento crítico de la definición de las políticas públicas alrededor de la consulta previa. Como miembro que fui de la Asamblea Nacional Constituyente, quería comentarles el debate interno que se dio al interior de la misma hace ya más de 20 años. Como ustedes bien lo saben, el Convenio 169 de la OIT precede a la Constitución de 1991. Así, he tenido la oportunidad de seguir el desarrollo del debate y ello me sitúa en una posición interesante para refinar unos criterios y tratar de llegar a una conclusión.

En el día de ayer, el doctor Diego García Sayán, presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirmaba que Colombia y Perú eran los países con los mayores grados de avance en la consolidación de la consulta previa. Creo que es cierto, pero no podemos dormirnos en los laureles.

El primer mensaje que quiero transmitir, es un mensaje de apertura total del gobierno en relación con este debate. Sabemos que no es un debate fácil, sabemos que tiene una cantidad de aristas, sabemos que hay grandes dificultades. Por ejemplo, la definición de parámetros para el buen funcionamiento del mecanismo no es un asunto simple. En el derecho comparado se encuentran diversas soluciones a ese tema, pero en todo caso la formulación misma del problema a partir de la necesidad de encontrar una sola tipología de procedimiento para la consulta, advierte que se están pisando arenas movedizas.

Pero lo anterior se puede convertir en una oportunidad, en la oportunidad de construir un diálogo, de alcanzar un consenso, que es esencialmente la voluntad de este gobierno.

En primer lugar, el mecanismo de la consulta previa no es un mecanismo de democracia representativa, es un mecanismo de democracia participativa. No es un referendo, no es un sí o un no, por el contrario, es un mecanismo esencialmente de diálogo. Es decir, me estoy refiriendo a la esencia de la pura democracia participativa. Es una herramienta que permite realizar uno de los elementos más importantes en la teoría del desarrollo. En efecto, lo que está detrás de todo esto es la teoría del desarrollo, y como se descubrió recientemente, la participación y la voz son elementos esenciales para el desarrollo. Lo cierto es que todas las teorías estadísticas y econométricas del desarrollo se quedaron atrás y

de la noche a la mañana, resulta más importante tener voz, participación y exigir derechos, que todas las concepciones tradicionales y económicas que hasta ahora han gobernado la teoría del desarrollo.

Este punto es fundamental porque lo que vamos a definir al fin y al cabo es un modelo de desarrollo, aquí no quiero entrar además en lo que fueron las discusiones constitucionales que se dieron en 1991, que no fueron propias de este año sino de la misma reforma de 1968 en la época del presidente Lleras a la hora de adoptar un modelo económico constitucional, y lo que ustedes encontraban en el antiguo artículo de la constitución que fijaba un modelo de desarrollo, eran simplemente todas las doctrinas económicas, desde la izquierda radical hasta los modelos neoliberales, que se podían poner en marcha en virtud del antiguo artículo 32 de la Constitución de 1886. Esto no cambió radicalmente en 1991 por una razón de fondo, y es la necesidad de dejar en manos de las mayorías la definición de ese modelo de desarrollo.

En segundo lugar, la consulta previa es un mecanismo de diálogo intercultural, que en mi opinión es una variante esencial. Yo sé que aquí las comunidades afrodescendientes, raizales y palanqueras han levantado la bandera, cosa que me parece totalmente legítima, porque el tema de la consulta previa ha tenido el sesgo únicamente de las comunidades indígenas.

Uno no puede perder de vista que lo que hace la consulta previa es poner en marcha un derecho fundamental que salvaguarda otros, porque garantiza la identidad cultural de pueblos étnicamente diferenciados. Por eso, surge la necesidad de admitir que no es posible un solo parámetro para la actuación. Porque esa sería la fórmula perfecta para el fracaso.

De tal manera que si nuestra constitución entiende que el modelo de desarrollo diseñado por unas mayorías, debe convivir con las cosmovisiones propias de carácter cultural de las comunidades étnicamente diferenciadas, y fíjense como se trata de buscar un elemento común pero partiendo de la diferenciación de carácter étnico, uno llega a la conclusión que la consulta previa se constituye como un mecanismo de enriquecimiento cultural.

Perdónenme que lo diga de esta manera, pero la consulta previa no es un espacio donde ganan unos y pierden otros, sino es la creación de una situación donde hay un enriquecimiento correlativo de unos y otros, donde no hay un juego de suma cero, donde lo que unos ganan, otros lo están perdiendo.

En este contexto, tanto constitucional como institucional, porque se trata de crear unos espacios institucionales, hay un elemento que me parece esencial, y es la posibilidad de gestionar conocimiento dentro de todos los actores que están involucrados en la consulta previa, punto en el que hemos fallado todos.

Conocimiento no teórico, como está representado en el Convenio 169 de la OIT, sino práctico. Desde el punto de vista de cómo se articula un proyecto, cómo se discute una ley, cómo se aterriza específicamente en algo que tiene que ser concertado y que repito, debe estar inspirado por el enriquecimiento mutuo, por la sumatoria, por el conjunto de sinergias de todos los actores involucrados.

En materia de gestión de conocimiento práctico no hemos hecho nada, y me parece que a partir de este seminario deberíamos comprometernos a hacer el ejercicio de estudiar los casos que han funcionado e identificar las buenas prácticas, los que no han resultado bien para valorar por qué no han sido exitosos, y determinar cuáles han sido los elementos que aparecen como críticos desde el punto de vista de la desviación que ha tenido el proceso.

Me parece a mí que ese ejercicio, como se le llama ordinariamente de “*lecciones aprendidas*”, este ejercicio no se ha hecho. Es un compromiso que debería salir a partir de este seminario. El compromiso de concentrarnos no sólo en buscar una reglamentación que parece imperativa, sino en la necesidad, en últimas, de aclarar qué es lo que no ha funcionado y por qué.

Finalmente, quiero expresar que estamos esperando un debate completamente abierto. El gran desafío para este gobierno radica en encontrar ese equilibrio entre un desarrollo que necesita generar crecimiento económico, pero que no puede desatender aquel elemento básico, que es la cohesión de los grupos étnicos y el respeto a todos los derechos que han aparecido cristalinamente después de la Constitución de 1991.

## INTERVENCIÓN DEL MODERADOR

**ALEJANDRO SANTOS:** Señor Ministro muchas gracias por esa capacidad de síntesis, diez minutos exactos, muchas felicitaciones por haber sido tan concreto y habernos planteado la dimensión del debate político que está en juego dentro del marco constitucional, los desafíos que plantea el desarrollo de un país que necesita generar riqueza para redistribuirla y respetando ese estado social multiétnico, pluricultural que interprete su historia y su cultura.

Le doy inmediatamente la palabra a William Zambrano, Vicepresidente del Consejo de Estado.

## WILLIAM ZAMBRANO CETINA

*Vicepresidente del Consejo de Estado en el año 2012*

---

Debo comenzar por expresar mis agradecimientos a todas las entidades que hicieron posible este Seminario y en particular al Ministerio del Interior, a la Embajada de Francia en Colombia, a la Cooperación francesa para los países andinos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para la Sala de Consulta del Consejo de Estado ha sido todo un privilegio poder contar con su concurso en la realización de este evento. Igualmente nuestro agradecimiento para la revista *Semana por* por haberse querido vincular a través de este foro de conclusiones a esta iniciativa.

Ahora bien, ustedes se preguntarán, ¿por qué el Consejo de Estado se interesa por el tema del derecho de las minorías a la consulta previa?.

Al respecto vale la pena recordar algo que seguramente muchos de ustedes conocen, pero que tal vez otros ignoran. Esto es que una de las particularidades que tiene nuestro engranaje constitucional consiste en que el Consejo de Estado cumple dos funciones: una función jurisdiccional como juez de la administración, que es la que generalmente se tiene en mente, pero igualmente no debe olvidarse que el Consejo de Estado cumple una función consultiva, como Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno.

En esta segunda función, desde un marco de autonomía e independencia, con el mismo talante y condiciones de los jueces, un grupo de magistrados estamos encargados de absolver consultas jurídicas al gobierno nacional, y particularmente, en cuanto al tema que nos interesa, de acompañarlo y asesorarlo en la preparación de textos normativos que tienen trascendencia e importancia para la vida institucional y en particular para la gestión pública.

Precisamente en este segundo marco, consientes de la trascendencia y del carácter estratégico que tiene en este momento el tema de la consulta previa para el funcionamiento del Estado, fue que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado le propuso al señor Ministro del Interior la realización de este Seminario.

La importancia de la temática que nos concita hoy no genera ninguna duda. Basta constatar la inmediata repuesta a esta convocatoria de prácticamente todos los sectores e instituciones que de una u otra manera encuentran en la consulta previa un elemento importante de sus actuales preocupaciones.

El Gobierno, los órganos de control, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la OIT, la academia, los empresarios, la sociedad civil y por supuesto las propias comunidades indígenas y afrocolombianas, tienen mucho que opinar y que aportar y por eso han estado aquí durante estos dos días en que hemos asistido a intensos y ricos debates.

De los mismos pareciera evidenciarse una paradoja. Por un lado, Colombia se destaca como uno de los países con mayores avances en la conceptualización del derecho a la consulta previa. Resulta evidente el entusiasmo que en particular la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana despierta en la región andina entre los defensores de este derecho. Empero, debe constatarse que también aquí se ha puesto en evidencia la dificultad que para los diferentes actores interesados tiene el entendimiento común sobre el alcance de ese derecho, la falta de claridad sobre la manera como el mismo puede hacerse efectivo y en particular la falta de una norma legal que fije unos procedimientos claros para la realización de las consultas que materialicen ese derecho.

Evidentemente no ha bastado con el rico marco normativo internacional aquí magistralmente presentado por nuestros invitados, ni con la generosa jurisprudencia sobre la materia que desarrolla los preceptos constitucionales en la materia.

Es tal vez un procedimiento claro para su aplicación, como lo ha señalado el señor Ministro del Interior, lo que hace tiempo se hecha de menos y explica el interés que ha tenido la Sala de Consulta y Servicio Civil para contribuir a la preparación de un texto de ley que oriente, que de parámetros y que facilite la realización concreta de ese derecho.

Esos elementos de entendimiento necesitamos construirlos con la participación de todos los actores involucrados en la temática y por supuesto necesitamos avanzar a partir de un proceso evidentemente participativo. Porque si se va a regular la consulta por vía legal hay que consultar con las comunidades interesadas la manera de hacerla.

Es imperativo entender, que esas reglas claras que hay que consultar son la manera de garantizar que todas las otras consultas, todos los otros ejercicios puedan ser reconocidos por todos y no se someta ni a las comunidades, ni a las instituciones,

al juego del caso por caso, de la excepción permanente que deja en manos del más fuerte la eficacia o ineficacia del mecanismo.

Por supuesto, debemos tomar en cuenta que las especificidades, la problemática, las expectativas, los elementos que hoy se relacionan con las comunidades indígenas no son exactamente los mismos de los grupos afrocolombianos, pero que necesariamente, en uno y en otro caso, tienen que existir unos parámetros claros, unos elementos que todos aceptemos, que todos compartamos para construir juntos.

De otra parte no sobra advertir que la regulación de la consulta previa no puede correr el riesgo de convertirse en una gran decepción por querer a través de la misma solucionar una serie de déficits de participación o de reconocimiento de las comunidades y de los individuos que las conforman. La consulta no es toda la participación, es solamente una de sus herramientas y pretender darle un carácter absoluto puede terminar por dar al traste con la misma.

Sin duda hay inmensos retos para el futuro, y en ese sentido la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ofrece todo su apoyo al gobierno, para construir esas herramientas, y esos elementos que permitan asegurar su eficacia en un marco de mutuo respeto por la visión de las comunidades, del Estado y de todos los demás interesados en los procesos de consulta.

## **INTERVENCIÓN DEL MODERADOR**

**ALEJANDRO SANTOS:** Señor Vicepresidente del Consejo de Estado muchas gracias por su intervención. Le voy a dar la palabra al senador Hemel Hurtado para que siga al atril y en diez minutos no exponga su punto de vista.

# HEMEL HURTADO

*Senador de la República*

---

Quiero aprovechar la presencia del Ministro del Interior, para dejar constancia, del rechazo a algunos anuncios, que desde ciertas dependencias del Gobierno se vienen profiriendo. En el sentido que frente a la consulta previa las comunidades negras se han convertido en obstáculo para el desarrollo del país.

El Ministro lo decía, la consulta previa es un derecho fundamental contemplado en la Constitución Política, un derecho que le es propio a la persona, que tiene como finalidad garantizar muchísimos aspectos, entre ellos la dignidad de la persona.

Cuando el Estado colombiano, a través de sus representantes, firmó el Convenio 169 de la OIT y lo ratificó con la ley 21 de 1991, se acogió a la consulta previa. Por ello, ni más faltaba, entendemos las dificultades que se han venido presentando, comprendemos lógicamente que frente a algunos intereses, que se generan en la postura de algunas comunidades, en la búsqueda de defender su territorio, porque la Consulta no es simplemente llegar a una comunidad y preguntarle si está o no de acuerdo con X o Y proyecto que se vaya a realizar, sino que esto pasa por tres ejes fundamentales: el tema de territorio, el tema de autonomía y el tema de bienestar para la comunidad.

La consulta previa es un instrumento muy importante, pero para los afros, y es una apreciación personal, no es el más importante. Además se ha pensado que con el hecho de garantizar este derecho, se le está brindando la oportunidad que la democracia le ofrece a todos los colombianos.

Por lo anteriormente expuesto, señor Ministro, quiero aprovechar su presencia, reconociéndole, como usted lo planteaba, la disposición de que el gobierno adelante, por vía legislativa, algunas iniciativas que de cierta manera, reconocen esos espacios autónomos de nuestras comunidades.

Le pido señor Ministro, que ojalá el gobierno con prontitud presente el proyecto de ley que reglamenta la consulta previa.

Ahora bien, voy a exponer tres temas relevantes, el primero de ellos tiene que ver con a quién se consulta.

En el tema de los afro, viene presentando cierta dificultad, porque soportado en la sentencia del Consejo de Estado, ya el Ministro brevemente lo indicaba, se está consultando con exclusividad, en estos momentos, a los representantes de los concejos comunitarios, y no nos oponemos por supuesto, pero también hay que reconocer, en términos de porcentaje, representan una porción mucho menor que aquellos afrocolombianos que estamos dispersos en el territorio nacional.

Soy el coordinador ponente de una iniciativa que acabé de radicar hoy, que tiene dos orígenes, uno del senador Baena y el otro del gobierno nacional. En donde se buscó la manera de acumularlos, sin embargo no hubo mucha claridad, razón por la cual, tuvimos que tomar los cuatro ponentes, la determinación de radicar el proyecto que presentó el gobierno, en tanto que habían hecho la consulta previa.

El gran interrogante es, senador Baena, ¿La consulta previa se debe hacer a las comunidades solo cuando se presentan proyectos de iniciativa del Gobierno o si la consulta se debe hacer a cualquier proyecto que afecte a la comunidad?.

Hay una discusión que hay que adelantar, de pronto puede de cierta manera uno, como lo hemos hecho nosotros, no descartando de plano el proyecto que presentó el senador Baena, sencillamente lo detuvimos mientras se define la solución al interrogante, o mientras se adelanta la consulta previa.

De todas formas, los dos proyectos coinciden en lo fundamental, y eso nos ha permitido, lógicamente en la iniciativa que va a entrar a discusión de la Comisión Primera del Senado, acumular dentro de la propuesta, muchos temas plantados en común.

Es un proyecto muy interesante, un proyecto que lo hemos denominado a través del cual se garantiza la debida participación y representación de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

Pude conocer que ayer hubo cierta discusión por la definición de algunos términos que en esa ley se están estableciendo, a fin de dejar claridad sobre quién se ve o quién se auto reconoce como tal en algunos de esos segmentos. Allí también se está definiendo que además de la consulta que se hace a los Consejos Comunitarios, cuando haya temas que tengan que ver exclusivamente con sus territorios se genera otra instancia representada por las organizaciones de base para cuando haya proyectos en términos generales, hay que tener en cuenta lógicamente al resto de los afrocolombianos cuando las iniciativas de una u otra

manera les afectan tanto a miembros de las comunidades negras como al resto de los afrocolombianos que estamos irrigados en todo el país.

En esa iniciativa también se presenta la posibilidad, podríamos decir, de establecer algunas prioridades para nuestras comunidades que nos permitan de cierta forma acceder a algunos espacios que el Estado a través de su historia nos ha negado. Una discriminación positiva o inversa como se reconoce para que nuestra presencia, y por eso insistía en que la consulta es un instrumento importante, pero no es el más importante, los afrocolombianos venimos insistiendo, demandando, que como comunidad se le de el pleno cumplimiento al artículo 40 de nuestra Constitución que establece que todo colombiano tiene el derecho de participar en el ejercicio, conformación y control del poder político y que para ello lógicamente en igualdad de condiciones debe tener acceso también a todo lo que el Estado ofrece.

Quiero compartir con ustedes también, que el senador Baena, insisto en mencionarlo porque ha estado muy ligado a nuestro proceso, se aprobó en primer debate la creación de la comisión legal de la bancada afrocolombiana, que se establece como un órgano ya dentro del Congreso, que no es exclusivamente integrada por afro, y el senador Baena ya es parte de ella, en términos de su disposición y en términos de su trabajo y que busca lógicamente trabajar para garantizar al pueblo afrocolombiano esos derechos que nosotros hemos venido de cierta manera reclamando.

Finalmente, quiero destacar que es imperativo tener en cuenta a los afrocolombianos, cuando las iniciativas de una u otra manera les afectan tanto a miembros de las comunidades negras, como al resto de los afrocolombianos que están irrigados en todo el país, por cuanto Colombia, como lo establece la Constitución de 1991, es un Estado democrático, pluralista, multiétnico y pluricultural.

En el Senado de la República de Colombia, actualmente solo hay tres senadores afrocolombianos, dos hombres y una mujer, la senadora Astrid Sánchez Montes. Ella es la única mujer afro en el Congreso, eso dice mucho frente a los espacios de participación en la democracia que propuso el constituyente en 1991. Quiero reiterar nuestro compromiso, la disposición que tenemos de una u otra manera al no compartir muchas cosas con el Gobierno Nacional. Quiero reconocerle al señor Ministro del Interior en estos momentos porque hemos encontrado en él toda la disposición de concertar algunos temas y eso ya es bastante.

## INTERVENCIÓN DEL MODERADOR

**ALEJANDRO SANTOS:** Señor Senador muchas gracias, le doy inmediatamente la palabra a Roberto Junguito Pombo, Presidente del Cerrejón.

# ROBERTO JUNGUITO POMBO

*Presidente de Cerrejón*

---

El Cerrejón ha venido laborando en los últimos 30 años en Colombia, con la total convicción que el desarrollo empresarial debe tener un impacto favorable en las comunidades bajo las cuales opera.

Hemos venido trabajando no solamente a través de programas de responsabilidad social, sino a través de nuestras fundaciones, para el desarrollo de soluciones de agua de la Guajira, soluciones para desarrollos nuevos, empleos de nuevas industrias, como lo tenemos ahora con la construcción de un hotel. Tenemos también el inicio de nuevos proyectos de fortalecimiento institucional con las diferentes entidades de la Guajira y muy importante; una fundación que nos permite conocer mejor y entender realmente la cultura indígena, con quienes hemos venido trabajando muy de cerca en los últimos años.

En Cerrejón tenemos una convicción fundamental, y es que ese derecho que tienen las comunidades, del que precisamente venimos a conversar en el día de hoy, es un elemento clave para el relacionamiento de una empresa con las comunidades en su alrededor.

En los últimos 30 años, hemos venido teniendo todo un proceso de evolución, yo creo que nosotros hemos crecido precisamente como empresa, de la mano de ese proceso de relacionamiento, desde el momento en que ni siquiera había una legislación al respecto, hasta los últimos eventos y consultas previas puntuales, como las que hemos tenido en los últimos años.

Hemos sido totalmente respetuosos de la ley, asegurando que no solamente cumplimos con lo mínimo necesario, sino que vamos más allá en muchos de los procesos. Precisamente por eso hemos realizado procesos como el tener expertos internacionales que vengan y revisen de forma totalmente objetiva las prácticas que tenga el Cerrejón, con el objetivo de seguir aprendiendo.

El Cerrejón es la única empresa del sector privado que se le mide a venir a un seminario de este estilo, precisamente a discutir este tipo de temas. Porque nos parece que la evolución de este proceso de consulta previa va a ser muy importante, no solamente para el sector minero, sino en general para el desarrollo económico del país.

Recientemente, con respecto a lo relativo a la consulta previa, seguramente ustedes lo han leído, tiene que ver con una consulta para un proyecto de expansión en Cerrejón, que pretendía desviar una parte del Río Ranchería. Básicamente fue un proceso en el cual la compañía siguió al pie de la letra cada uno de los elementos y cada uno de los pasos que requiere la ley, pero inclusive fuimos mucho más allá, no contemplamos solamente las comunidades alrededor de la mina, sino que fuimos a 115 comunidades para llegar hasta la desembocadura del río.

Consultamos con todas las comunidades en un proceso de dos años, 600 reuniones donde estuvimos permanentemente con la Defensoría del Pueblo, con el Ministerio del Interior y con las diferentes entidades haciendo este proceso.

Finalmente decidimos que el proyecto delimitado no era el mismo que Cerrejón quería hacer para su proceso de expansión, fue una decisión que se tomó y hoy en día no hace parte de este.

Sin embargo yo creo y como decía el Ministro, hay una serie de aprendizajes importantes que nosotros tuvimos en el caso del Río Ranchería, precisamente es el tema que queremos venir a compartir en unos breves instantes.

### **¿Cuáles fueron los elementos que nosotros identificamos?**

Este proceso de consulta previa tiene una serie de falencias importantes:

1. Parece no tener una serie de criterios unificados en todas las entidades del gobierno. Dependiendo de algunas entidades, tienen una posición distinta o una interpretación diferente. Esto hace que para una empresa del sector privado sea supremamente difícil poder entender exactamente cuáles deben ser los procedimientos.
2. El Ministerio del Interior no cuenta con los recursos necesarios para la cantidad de consultas previas que en este momento se tienen en el país.
3. No estamos interpretando las normas de la misma forma. Mientras que las empresas del sector privado vemos el tema de la consulta previa como un

esquema de socialización, de los impactos ambientales de las obras que pueden tener, después de hacer una evaluación muy cuidadosa desde el punto de vista ambiental sobre los impactos que puede tener desde el punto de vista social, cultural para las comunidades, que se pueda hacer ese proceso de socialización y ese proceso de concertación sobre como se pueden mitigar y compensar esos impactos específicos sobre ese proyecto. Siento que en algunos casos que se han visto en el país, las comunidades interpretan otro tema distinto, y se ve básicamente esta alternativa como una oportunidad para evitar que los proyectos se hagan, para que no haya consensos o para mitigar temas que son completamente diferentes a los proyectos que efectivamente están en curso.

Yo creo que al final del día lo importante, por eso aplaudo aquí al Ministerio del Interior, a todos los amigos panelistas y al foro en general, que estemos aquí discutiendo, porque al final lo único que se requiere alrededor de este proceso es asegurar que tenemos una reglamentación clara. Nosotros como empresa del sector privado tenemos que tener claridad de cuáles son esos procesos que debemos seguir, muy importante aclarar cuáles son esos alcances que se tienen y poderlos comunicar, acá se ha hablado inclusive del tema de la pedagogía. De cómo nos debemos asegurar no solo de cómo las normas están escritas, sino también la interpretación de las normas, para que sea equivalente para todos.

En ese proceso, incluso los medios de comunicación deben efectuar un rol muy importante, es fundamental que cada una de las personas, empresas, personas que están en las comunidades, incluso que haya consenso dentro del sector público de exactamente qué es lo que se está buscando, cómo se debe llegar allá, cuáles son los pasos que se deben seguir, cómo se debe hacer el proceso de control. Muy importante Ministro cómo se debe aprender de las experiencias y continuar trabajando, donde Colombia es pionero internacional, que es precisamente estos procesos de consulta que van a ser fundamentales para asegurar el derecho fundamental de las comunidades.

## **INTERVENCIÓN DEL MODERADOR**

**ALEJANDRO SANTOS:** Doctor Roberto Junguito ha dejado unos temas muy interesantes para el debate, muchas gracias por esa capacidad de síntesis, le doy la palabra a nuestro senador Germán Carlosama López.

# GERMÁN CARLOSAMA LÓPEZ

*Senador de la República*

---

El Convenio 169 proferido por la OIT obliga a hacer la consulta previa. No es un querer o una voluntad de los Estados y de las empresas. Es una obligación legal que se dio para que los diferentes Estados o empresas, cuando se vaya a desarrollar una acción administrativa o física en los territorios indígenas sean consultados. De allí que nosotros queremos, como pueblos indígenas, seguir reiterando que la consulta se constituye como una obligación legal y no una voluntad de los Estados o de los gobiernos.

En buena hora el gobierno nacional ratificó ese tratado, y creo que en algunos escenarios, como lo decía alguien aquí también, mirando otros gobiernos, como el caso de Guatemala, donde estuvimos acompañando al gobierno en una Consulta hecha por una multinacional a la población indígena, sabiendo que en Guatemala más de la mitad de comunidades indígenas que habitan en ese país no han avanzado en el tema legislativo como Colombia lo ha hecho, y ese avance se ha dado gracias a los líderes indígenas que han logrado incorporar leyes en el ordenamiento jurídico.

No obstante, agradecemos la voluntad del Gobierno Nacional en querer avanzar en algunos escenarios importantes en el tema de la consulta previa. Sin embargo, a diferencia del doctor Junguito, creo que la consulta previa no está dada para lograr que las comunidades indígenas busquemos algunos obstáculos a los proyectos de desarrollo. Tampoco la consulta previa la queremos para buscar inversiones alternas.

En primer lugar, lo que nosotros hemos querido como pueblos indígenas, es solicitar o apelar al derecho a la consulta previa para lograr las reivindicación y sobre todo la protección de nuestro territorio, el territorio de todos ustedes como gobierno, la protección del habitat, del agua, de la vida, del oxígeno y hasta de los mismos empresarios.

Hoy las multinacionales y los empresarios entienden el desarrollo como la capacidad para atesorar riqueza, y este es el desarrollo que nosotros consideramos como superficial, aquí en Colombia se acaba de caer Interbolsa, de qué sirvió a muchos empresarios, personas atesorar recursos, cuando de alguna manera eso es un tanto ficticio, sobre todo cuando en nuestros territorios el fenómeno del calentamiento climático ya está afectando.

De qué sirve tener X acciones, cuando en Barrancabermeja los que han ido, no se puede caminar libremente por el calor y por la afectación a la respiración misma, y que

hasta los niños deben ingresar a los sitios donde hay aire para poder respirar. Es una importante reflexión que nosotros dejamos y que entonces por eso, por proteger nuestro entorno, territorio, usos y costumbres, medio ambiente, plantas, por eso es una de las razones principales que estamos defendiendo ese derecho a ser consultados, a tener ese proceso de consulta previa porque al fin y al cabo ese es nuestro hábitat.

En segundo lugar, quiero dejar claro que si bien el gobierno ha tenido la voluntad de avanzar en algunos escenarios de consulta, hoy parece que se hubieran puesto de acuerdo todos en hacer quedar mal a los pueblos indígenas y afrocolombianos, para darle una opinión distinta al país de los derechos que los pueblos indígenas estamos reclamando.

Agregado a lo anterior, yo llamaría a los medios de comunicación, para que sean un poco más imparciales y objetivos. Porque no se puede hacer creer a otros que los indígenas y los afrocolombianos somos el obstáculo para el desarrollo del país, cuando esto es una mentira. Se ha dicho, que hay que unificar unos procesos y procedimientos para las consultas previas que están dados en el Convenio, se ha expuesto que hay tres etapas: la pre-consulta, la consulta y el seguimiento.

Pero en algunas oportunidades las multinacionales y el gobierno llegan a la última etapa, cuando ya han hecho todo, cuando las licencias ambientales están hechas y a veces llegan con cualquier mercado a reunir a la gente, a nuestras comunidades, les hacen firmar la lista de asistencia, y de forma incorrecta se aprueba la consulta previa.

El Gobierno ha venido diciendo que la consulta previa es muy costosa, y no es así, una consulta aproximadamente cuesta dos mil millones de pesos porque hay que ir a cada uno de los cabildos. ¿Cómo decir que eso es costoso, con toda la afectación que se genera a la riqueza de nuestros territorios?.

Finalmente, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas agradecemos a la honorable Corte Constitucional, porque ha sido la única que a través de su jurisprudencia ha defendido algunos derechos de las comunidades.

## **INTERVENCIÓN DEL MODERADOR**

**ALEJANDRO SANTOS:** Doctor Germán Carlosama López, muchas gracias por su intervención. Damos paso a la intervención de la señora antropóloga Esther Sánchez Botero.

## ESTHER SÁNCHEZ BOTERO<sup>3</sup>

*Antropóloga de la Universidad de los Andes*

---

Para empezar y centrar una mirada sobre la consulta previa, quiero narrar una pequeña anécdota del escritor Eduardo Galeano. Un periodista extranjero se encontraba en Argentina filmando la vida de los indígenas *ishir*. Era alto y de ojos azules. Cerca de él, una niña indígena lo miraba fijamente. Interrogándose sobre el por qué de esta mirada a sus ojos, le expresó al traductor que preguntara por favor a la niña por qué lo miraba tanto a los ojos. La niña entonces expresó: es que yo quiero saber ¿de qué color ve el mundo? Conocida la respuesta a su interrogante el periodista, de forma amorosa le dijo: ¡pues del mismo color que lo ves tú! Entonces la niña indígena le dijo: y ¿usted cómo sabe de qué color veo yo el mundo?.

Construir entendimiento intercultural efectivo, entre instituciones del Estado, las comunidades étnicas de Colombia y con los empresarios, implica adentrar en las diferenciadas maneras de ver y sentir el mundo. No basta con reconocerlo, normativamente se impone la obligación de valorarlos.

### **Pero, ¿qué es lo que está pasando con la consulta en Colombia?**

La consulta previa como deber vinculante para el Estado, define investigar si cada una de las decisiones administrativas y legislativas que toma, son susceptibles de afectar a los pueblos indígenas o a las sociedades étnicas que deben protegerse de manera especial por ser sujetos colectivos de derecho. Cada Consulta constituye una experiencia compleja, por la indeterminación de principios y procedimientos como porque genera tensiones entre las partes y desafortunadamente también, por prácticas irregulares que se proclaman de parte y parte.

A manera de paréntesis nadie ha expuesto en este seminario, lo relativo a la consulta previa para la adopción de niños indígenas, afro, raizales o palenqueros, ya que Colombia es el único país que ha incluido este derecho para casos de protección. Debe preocupar realmente, a la institucionalidad del Estado como garante del derecho a la Consulta y de parte de las comunidades étnicas de Colombia este delicado asunto. Hay más interés cuando se trata de proyectos que involucran el gran capital.

---

3 Antropóloga de la Universidad de los Andes. PhD Facultad de derechos Universidad de Ámsterdam. Holanda. Perito sobre conflicto cultural y normativo. Corte Constitucional de Colombia y Ecuador. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Quiero plantear, como este derecho principio, regulador, que permite a las comunidades participar en las decisiones del Estado es algo supremamente valioso. Si bien, en muchas ocasiones los pueblos y las comunidades étnicas hacen uso de ese derecho debidamente, en otras oportunidades no. Resulta paradójico, que las autoridades públicas étnicas no ofrezcan los elementos **del perjuicio que se pretende evitar**, ya que el daño está en relación directa con una comunidad singular, que es el reconocimiento constitucional a la diversidad étnica y cultural de la nación. Objetar **el principio de oportunidad**, para intervenir en la prevención de impactos, e imponerle al Estado definir unilateralmente como ya ha sucedido porque **paso el tiempo** es de gran riesgo y contrario a las exigencias que se hacen al mismo Estado para garantizar la existencia cultural alterna de pueblos y comunidades.

La consulta previa lo que busca efectivamente, es examinar cómo hay un daño a un sujeto colectivo de derecho, particular, que el Estado se ha comprometido constitucionalmente y a través de los tratados internacionales, a proteger de manera efectiva. El sentido de daño, no es universal. No podemos pensar el daño desde una determinada sociedad y proyectarlo hacia otras sociedades. Determinar el sentido de daño a la supervivencia cultural, económica y social hace parte de una consulta previa juiciosa entre la institucionalidad del Estado y las autoridades étnicas de un pueblo indígena o de una comunidad étnica.

Es relevante informar cómo no todas las empresas que presentan proyectos a la comunidad cumplen sus responsabilidades bien. Hay empresas que se abrogan el derecho de hacer la consulta, van a las comunidades y actúan por fuera de la institucionalidad del Estado. Otras empresas ofrecen dádivas a las comunidades o a ciertos líderes para obtener irresponsablemente, respuestas positivas o las que desprecian las posiciones de las autoridades étnicas, en representación de sus pueblos y comunidades, cuando no avalan los intereses empresariales.

Se presentan vacíos de conocimiento en cumplimiento de un derecho fundamental, para llevar acabo la consulta previa por parte de los servidores públicos de todos los niveles. Los recursos económicos para funcionamiento, son inadecuados. La institucionalidad no dispone de información georeferenciada o etnográfica precisa, por lo que la certificación de la existencia de comunidades para fijar o no la realización de la consulta previa es susceptible de ser errónea.

Como puede verse se requiere de todos los intervinientes para poner en marcha un derecho principio que protege derechos fundamentales aportar con buena fe y ponderación de todos los servidores públicos, de las autoridades de las comunidades étnicas y de los empresarios, en función de acercarse efectivamente, a la búsqueda de una salida para que Colombia pueda crecer y desarrollarse, ser más

productiva, sin destruir a pueblos y comunidades que pese a tantas dificultades hoy se encuentran dinámicas. Una institución como la consulta previa que al hacerla entre las comunidades y la institucionalidad gubernamental como actores principales, agregue valor a los derroteros de bienestar de toda la nación.

En conclusión, es perentorio reconocer como los otros, esos otros que hacen de Colombia una Nación multiétnica y multicultural ven el mundo; cuál es su mirada sobre los impactos que generan estos proyectos de infraestructura, nuevas leyes y demás decisiones administrativas.

Resultará todo este panorama cada día más menos problemático, si se genera una ley que regularice los deberes y derechos de todos los implicados.

## **INTERVENCIÓN DEL MODERADOR**

**ALEJANDRO SANTOS:** Muchísimas gracias Doctora Esther Sánchez Botero, por haber brindado a este foro su visión antropológica e intercultural que interpreta de una manera tan interesante la visión de las comunidades. Nuevamente agradezco a todos los panelistas por sus valiosas intervenciones y por haber atendido al tiempo destinado para cada una de sus exposiciones.