

# **Hacia una politización de la consulta previa en tiempos neoliberales**

Julián Trujillo Guerrero

**Trabajo de grado para optar por el título de abogado**

Juan Felipe García Arboleda

**Director del trabajo de grado**

Pontificia Universidad Javeriana

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

Departamento de Filosofía e Historia del Derecho

Carrera de Derecho

Bogotá D.C.

2018

## Resumen

El presente ensayo se pregunta por el *uso y significado* del derecho a la consulta previa en tiempos neoliberales, observando que se enmarca en la *tensión* entre dos proyectos políticos diversos: el neoliberal, caracterizado por la extracción de recursos naturales, y el de los movimientos sociales de América Latina que luchan por la autodeterminación de los pueblos. Nutriéndose de los trabajos del filósofo Giorgio Agamben, se indaga por qué este derecho se ha despolitizado, y examina un camino de *politización* de la consulta previa que abra a usos alternativos del derecho, proponiendo un giro en conjunto con otro movimiento que no puede dejarse de lado, el de la *desprecarización*.

**Palabras Clave:** Consulta previa, neoliberalismo, politización, despolitización, precariedad.

## Abstract

This essay wonders about the *use and meaning* of the right to prior consultation on neoliberal times, noting that it is framed in the tension between two different political projects. Neoliberalism, that is characterized by the extraction of natural resources. And the social movements of Latin America in their fight for peoples right to self-determination. Departing from the philosophy of Giorgio Agamben it questions why this right has been depoliticized, running at full speed in the contexts of precariousness. With this in mind, the text examines a path of *politicization* of prior consultation that opens up alternative uses of law together with a movement of *deprecarization* that can not be left aside.

**Key Words:** Prior consultation, neoliberalism, politicization, depoliticization, precarity.

## **NOTA DE ADVERTENCIA**

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

## Tabla de contenido

Latido Inicial.....	10
Introducción .....	14
1. El principio de autodeterminación de los pueblos bajo el proceso histórico del neoliberalismo.....	18
1.1. Breve reflexión sobre el principio de autodeterminación de los pueblos .....	18
1.2. El proceso histórico del neoliberalismo.....	21
1.3. Las reformas constitucionales de los años noventa en América Latina y el multiculturalismo neoliberal .....	26
1.4. Recapitulación del argumento .....	31
2. La consulta previa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.....	33
2.1. La reformulación del problema jurídico: la consulta previa como escenario de diálogo intercultural entre diferentes visiones del desarrollo .....	33
2.2. Reconocimiento de la connotación política (forma de vida) del escenario de la CPLI.....	40
2.3. Recapitulación del argumento .....	44
3. La consulta previa desde una perspectiva neoliberal: obstáculo procedimental para el desarrollo.....	45
3.1. Columnas de opinión.....	49
3.2. Artículos de prensa .....	51
3.3. Conpes 3762.....	54
3.4. Recapitulación del argumento .....	55
4. La consulta previa en el corregimiento de Arroyo de Piedra en Cartagena .....	56
4.1. Contexto y ubicación geográfica .....	57
4.2. La carretera y el peaje como afectaciones territoriales.....	59
4.3. Casa del Mar y la reducción del territorio .....	60
4.4. El juego de roles como metodología para la identificación del conflicto de intereses en la CPLI .....	63
4.5. Recapitulación del argumento .....	68
5. Reflexión final: sobre los procesos de despolitización y politización de la CPLI desde los estudios de Giorgio Agamben .....	69
6. Conclusiones.....	75

*Para Julia,  
por enseñarme a luchar  
y a sonreír,  
aun en medio de la tragedia.*

## Latido Inicial

En la base, más allá del caso concreto de la consulta previa en tiempos neoliberales, el latido que inspira esta investigación es una pregunta, que a su vez da cuenta de un malestar. Me refiero al problema de las posibilidades del derecho y el Estado por emprender nuevos rumbos ante la estela de sangre y desigualdad que han tomado en Colombia, y me refiero también al tipo de abogado que quiero ser. Precisamente, el trabajo que presento es *para optar por el título de abogado*, de ahí que su construcción haya sido un examen constante conmigo mismo sobre qué entiendo por ser abogado en este país. Es un latido al tiempo político y personal.

Mi paso por la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Javeriana estuvo marcado por dos formulaciones sobre lo que significa ser abogado. La primera —tradicional y con mayor peso entre mis compañeros de clase, profesores, familiares y juristas del país—, sostiene que el abogado es una figura seria y encorbatada que trabaja para llenar bolsillos mediante la experticia en los recónditos párrafos de la ley, cuyo lenguaje oral y escrito, el del abogado, se pretende objetivo y no le abre lugar a las emociones y aún menos a la toma de partido. Este trabajo da cuenta de mi desencuentro con esta tendencia, totalmente desconectada del contexto social y ciega ante la otra cara de sus privilegios.

En contrapartida, una segunda apuesta es la que ha emprendido un grupo interdisciplinario de profesores y estudiantes a la que me he podido sumar. El abogado que hemos ido forjando es un actor cualificado que se mueve dentro de un espacio político, que es crítico del derecho y del Estado y se emociona y compromete con las causas de los más débiles, a favor de la integración social y la expansión de sus derechos.

Esta apuesta supone entender que el campo jurídico es un campo político. Es un trabajo por politizar al derecho, que concibo como un escenario del conflicto social que es, a su vez, y fundamentalmente, el producto del movimiento de la vida social de los hombres. Mi punto está, entonces, en comprender que en las disputas políticas que se viven con crudeza en el territorio, el destino del Estado y el derecho no es el de la opresión del pueblo, como si fueran dos espacios antagónicos nunca llamados a confluir. El derecho no está revestido de un único uso; es posible una apropiación populista del mismo, que juegue en la arena política a favor de la expansión de los derechos de *los cualquiera*.

Cuando hablo de derecho hablo de tensión. En ese sentido, la tesis que presento es una de las múltiples pugnas que expresa el derecho y de la ambivalencia de su lenguaje: la disputa entre la autodeterminación de los pueblos y el modelo de desarrollo neoliberal. Definido este gran tema, me intereso por concretarlo aún más, para lo cual termino por centrar el trabajo en el derecho a la consulta previa, libre e informada. Vista así, la consulta es un *paradigma* que expresa con mayor fuerza la tensión, un ejemplo concreto donde el problema se hace explícito en toda su complejidad, un asunto particular que da cuenta de una gran pregunta.

Dicho esto, la tesis es un texto que describe una polémica y un conflicto jurídico materialmente existente, real. Prescindo de lecturas técnico-jurídicas y me enfoco —con emociones, lágrimas, sonrisas, incluso rabia y puños apretados, pero también esperanza— en el proceso histórico, político y actual de la consulta previa, en concreto, en la polémica que ésta expresa en el contexto del proyecto neoliberal de la disputa por el desarrollo.

Agradezco profundamente a Juan Felipe García, maestro y amigo que me acompañó desde el primer día de clase con preguntas punzantes que aún hoy me siguen retando. A mis amigos de la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio, profesores y estudiantes, que me enseñaron el poder de trabajar en equipo: Catalina Rivera, Carolina Bejarano, Sebastián Vargas, María Camila Rangel y María Camila Castellanos. Y a Luciana Cadahia, por leer mis textos y darles cuerda abriéndole un espacio a mis preguntas en su agenda de investigación en filosofía política.



## Introducción

En Colombia, el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada (en adelante CPLI) atraviesa una gran polémica en torno a su *uso y significado*. Las disputas sobre este derecho están marcadas por la tensión entre dos proyectos políticos diversos, que ubican a la CPLI en el contexto del neoliberalismo actual y la pregunta por el desarrollo.

Por un lado, con el ascenso del neoliberalismo se usaron diferentes instrumentos jurídicos tendientes a la privatización y al privilegio del libre mercado Occidental, que en el campo de la pregunta por el desarrollo en los países del Sur supuso la imposición de una concepción dominante del territorio caracterizada por la explotación desmedida de recursos naturales, así como una precarización de sus habitantes. Por otro lado y al mismo tiempo, los movimientos sociales de América Latina encontraron en el derecho un lugar para darle curso a sus luchas y cuestionar el modelo de desarrollo dominante, a partir de la defensa y promoción de la diversidad, así como de la protección del medio ambiente y sus territorios (Svampa, 2008). En suma, por reivindicar el derecho a la autodeterminación y a decidir libremente sobre la forma de vida (Anaya, 1996 y 2002) (Gilbert, 2006).

El lenguaje común de estos dos proyectos ha sido el derecho. ¿Cómo entender que la tensión opere bajo el lenguaje jurídico? ¿Qué movimientos políticos han permitido que los excluidos usen el derecho para canalizar y fortalecer sus luchas pero al tiempo éste sea la herramienta de su oponente para aplastarlos y mantener las asimetrías? Pero la tensión no está equilibrada: hay una “asimetría de fuerzas” (Svampa, 2008, 76) en que la balanza se inclina del lado neoliberal.

En lo que refiere a la CPLI, la inclinación de la balanza ha implicado la pérdida de su lugar político originario, vaciándose, para centrarse en asuntos procedimentales y de administración económica, y terminando por ser funcional al modelo de desarrollo imperante. Esta concepción está presente no solo en el imaginario de quienes realizan y defienden los proyectos, sino también en el de algunos pueblos y comunidades que los padecen. La experiencia de la CPLI de muchas comunidades ha estado mediada por una vida precaria, donde la satisfacción de los derechos fundamentales más básicos no es la regla sino la excepción. Como argumentaré, la precariedad es el terreno fértil para la neoliberalización o vaciamiento del significado y uso de la CPLI.

Este ha sido el caso de la comunidad del corregimiento Arroyo de Piedra en la zona norte de Cartagena, con la que la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana ha trabajado. La presencia de la Clínica en Cartagena ha buscado desarrollar actividades de pedagogía y aprendizaje mutuo en torno a derechos como el agua y la CPLI. También se ha centrado en diagnosticar los delicados conflictos que ponen en riesgo el proyecto comunitario tradicional de los piedreros, para plantear estrategias jurídicas que los puedan afrontar. En este texto se recogen algunos hallazgos obtenidos, que se enmarcan dentro del Proyecto de Presupuesto Social San Francisco Javier financiado por la Universidad Javeriana y desarrollado entre los meses de enero de 2015 y septiembre de 2016.

Pero al tiempo, en contraposición a la noción neoliberal, existen significados como el de la Corte Constitucional colombiana que la entienden como un escenario de diálogo intercultural entre iguales. También está el trabajo de la Clínica Jurídica en Arroyo de Piedra,

que puede ser leído como una búsqueda por recobrar el uso político de los derechos en tiempos de la despolitización neoliberal. Esta investigación intenta describir la tensión existente entre diferentes significados de la CPLI, buscando con ello dar claridad sobre la otra tensión que expresa: la del modelo de desarrollo neoliberal y el derecho a la autodeterminación de los pueblos. ¿Cuáles son los lugares de encuentro y desencuentro entre los diferentes significados que la Corte Constitucional colombiana, la comunidad de Arroyo de Piedra y algunos exponentes del modelo neoliberal de desarrollo construyen entorno al derecho fundamental a CPLI?

A partir ahí, se hace urgente preguntar ¿mediante qué estrategia política sería posible politizar nuevamente las herramientas jurídicas y ponerlas a trabajar para desactivar los avances neoliberales? Para darle curso a esta pregunta, sugiero entender esta situación a partir del filósofo italiano Giorgio Agamben. Según estudios críticos del multiculturalismo, la gestión de los territorios étnicos se ha dado a partir de estrategias jurídicas de multiculturalismo neoliberal, que vaciaron el contenido político de los derechos y garantías impulsados por los movimientos sociales de la década de los años 90. De la mano de Agamben y su noción de *Stasis* (guerra civil) sostengo que este uso del derecho ha sido posible por un *proceso de despolitización de escenarios que le correspondían al campo político*, y agrego que, a partir del caso de Arroyo de Piedra, está acompañado de procesos de precarización. En ese sentido, el reto que enfrentan los excluidos ante los dispositivos jurídicos neoliberales es el de la politización, para lo cual se hace urgente mantener la tensión o umbral que permitió su despolitización, y recorrer el camino contrario, buscando nuevos usos en clave de emancipación.

La estructura del texto será la siguiente. En el primer capítulo, estudio el proceso histórico del neoliberalismo y su contrapunteo con el principio y derecho de la autodeterminación de los pueblos, haciendo claro el lugar político de la CPLI. En seguida, los tres capítulos siguientes buscan reconstruir el significado que este derecho tiene para tres actores diferentes de la polémica: la Corte Constitucional, algunos exponentes del neoliberalismo en Colombia y la comunidad de Arroyo de Piedra. Finalmente, como ya dije, a partir de Agamben reflexiono sobre la despolitización de la CPLI y me pregunto por una estrategia que abra el camino hacia su politización, recogiendo los triunfos relativos a la autodeterminación de los pueblos de los movimientos sociales de América Latina.

## **1. El principio de autodeterminación de los pueblos bajo el proceso histórico del neoliberalismo**

### **1.1. Breve reflexión sobre el principio de autodeterminación de los pueblos**

El panorama que intento presentar da cuenta de la ambigüedad del discurso de los derechos humanos, que “ha significado cosas muy diferentes en diversos contextos históricos y ha legitimado tanto prácticas revolucionarias como contrarrevolucionarias” (De Sousa Santos, 2014, 29). Como señala James Anaya, esto ha implicado que el significado e importancia de la autodeterminación de los pueblos no estén del todo claros, terminando en algunos casos por generar estigmatizaciones. Sin embargo, es posible construir sus contornos y alcances haciendo una referencia a su corazón jurídico y político (Anaya, 2002, 5).

Las formulaciones más destacadas, presentes en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, son el resultado de un prolongado proceso de relaciones desequilibradas entre el derecho Occidental y los pueblos indígenas, que se remonta a la organizaciones jurídica de las colonias europeas. Tras la paulatina presión de los pueblos indígenas, acontecieron cambios en las teorías y prácticas dominantes del derecho y el Estado.

Como marco inicial, había una relación dicotómica entre los individuos y el Estado, donde los derechos eran reconocidos por éste solo a quienes se ajustaban a ciertas características culturales y económicas, dejando por fuera a grandes segmentos de la humanidad, como también nociones colectivas de los derechos (Anaya, 1996). Cuando se hacía referencia a colectividades, como comunidad o pueblo, se nombraba a los Estados como protagonistas de la vida jurídica, política y

cultural. La forma de vida aceptada por el derecho era aquella que se identificaba con la forma dominante de cada Estado (Clavero, 2002, 42), entonces, la autodeterminación era un principio que se predicaba exclusivamente sobre la forma estatal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es hija de este prejuicio, lleva en su sangre la impronta Occidental; en el artículo 27 dice: “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad” , léase, de un Estado determinado. Para Bartolomé Clavero, es un eufemismo colonial, pues respeta la cultura de forma limitada: reducida a las fronteras estatales, negando el derecho a la autodeterminación de los pueblos que no cuentan con Estados propios (Clavero, 2002,43).

No podemos perder de vista que los pueblos indígenas, y de manera similar los afrodescendientes, han sufrido historias de colonización. Habitan territorios marcados por fronteras construidas con violencia y sin su consentimiento en la colonia, que ahora se mantienen en los Estados que las han heredado. Aún así, en muchos casos han sostenido (con matices y grandes dificultades) su identidad cultural pre-colonial y forma de organización propias que, no obstante, se sitúan en construcciones<sup>1</sup> hechas por otros a partir de un marco previo colonial (Anaya, 2002, 6).

Las revoluciones liberales y el desarrollo posterior de los derechos humanos<sup>2</sup> después de la segunda guerra mundial cobijaron a un sector de la humanidad en particular, poniendo en

---

<sup>1</sup> En lo relativo a los pueblos indígenas y constituciones de América Latina, este problema es abordado concretamente en Clavero, B. (2008). *Geografía jurídica en América Latina: Pueblos Indígenas entre Constituciones Mestizas*. México: Siglo Veintiuno Editores.

<sup>2</sup> Una crítica certera a los derechos humanos y a su teoría puede leerse en Douzinas, C. (2008). *El Fin de los Derechos Humanos*. Bogotá: Legis & Universidad de Antioquia.

entredicho la universalidad que promulgaban (Clavero, 2002, 49). En esta línea, bajo la apariencia de un respeto e integración de la diferencia, se promulgó en 1957 el Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones (no *pueblos*) Indígenas y Tribales, que se configuró como un instrumento jurídico de asimilación y, en consecuencia, de exterminio cultural bajo el ropaje legal. El reconocimiento de los derechos estaba sujeto a que los titulares se desprendieran de sus tradiciones y se integraran a la cultura dominante, asemejándose cada vez más a ella. Con este Convenio, la homogeneización venida de la colonia dejó de ser forzada para transformarse en voluntaria (Betancur, 2014, 2). En ese sentido, se propiciaron políticas públicas que ofrecían derechos “envenenados” —como una escuela Occidental en territorio indígena, por ejemplo—, ya que su acceso significaba una pérdida cultural significativa.

Posteriormente, los instrumentos internacionales integraron la noción de *minoría*<sup>3</sup>. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, a pesar de reconocer en el artículo primero que son los *pueblos* quienes ostentan el derecho a la libre determinación, su vinculación con el término de minoría en el artículo 27<sup>4</sup>, termina por favorecer nuevamente el protagonismo del Estado. Para Clavero, esto indica que sería el Estado el que estaría en la posición de reconocerle a la minoría sus derechos, como si una parte de la humanidad tuviera primero el derecho a la libre determinación, y luego, ahí sí, entrara a reconocerlo a las demás. La minoría hace referencia, entonces, al derecho a la vida cultural reconocida por el Estado, cuando no coincide con la de éste (Clavero, 2002, 45). De manera que, la formulación de “todos” los pueblos no parecía incluir a los indígenas,

---

<sup>3</sup> Digo *minoría* en el sentido de las relaciones de poder y subordinación frente a sectores dominantes de la sociedad, y no en sentido numérico, como un grupo reducido.

<sup>4</sup> “Artículo 27. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar la propia religión y a emplear su propio idioma”. Organización de las Naciones Unidas (1966) Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

afrodescendientes y gitanos ya que, bajo la herencia colonial, se trataría de minorías incivilizadas (Clavero, 2002, 52). Para Clavero, este problema está también presente en la Declaración de Derechos de Personas Pertencientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992.

No obstante, los movimientos sociales, incorporando el lenguaje de los derechos que los marginaba, han luchado por que los derechos humanos sean verdaderamente universales, para lo cual, el sentido que defienden del principio de la autodeterminación ha sido fundamental. Han esgrimido que, en tanto *pueblos*, son también titulares del derecho a la libre determinación (Anaya, 2002, 6) (Sieder, 2002, 3). No se trata de poblaciones o minorías étnicas, sino de *pueblos* con una cultura propia que merece ser reconocida, por fin, por el marco jurídico de los derechos humanos y de los Estados en plano de igualdad (Clavero, 2002, 45) con independencia de las formas estatales dominantes.

## **1.2 El proceso histórico del neoliberalismo**

Según Tejaswini Ganti, el neoliberalismo emergió como un movimiento intelectual dentro de un momento histórico determinado del sistema de producción capitalista, posterior a la primera guerra mundial en Europa y Estados Unidos. En este período, grupos de intelectuales con incidencia en la institucionalidad tenían en mente oponerse al aumento de los movimientos colectivos y la planificación de la economía por parte del Estado, para lo cual buscaron proponer una agenda económica nueva con algunos matices del liberalismo clásico (Ganti, 2014, 91). Posteriormente, en escenarios como la Sociedad de Mont Pelerin, fundada en Suiza en 1947, se argumentó que los valores centrales de la sociedad como la libertad individual estaban corriendo peligro. Para preservarlos, postularon una serie de principios dirigidos a tomar medidas que



profundizaran la propiedad privada y la libertad de mercado, entendidos como elementos indispensables para el bienestar social.

Pero esta forma de entender las cosas no era dominante. Tras la crisis económica de los años treinta y la segunda guerra mundial, la reconstrucción política y económica de los países devastados por la guerra estuvo acompañada de teorías y normas constitucionales con tendencias socialdemócratas, donde el Estado era protagonista en las relaciones económicas. El consenso parecía estar en la socialdemocracia.

No fue si no hasta la década de 1970 cuando el abrupto giro hacia el neoliberalismo tuvo lugar, tanto en las prácticas como en las teorías político-económicas. La crisis económica global de los setenta, que se destacó por el hundimiento económico y aumentos drásticos en el desempleo y la inflación (Harvey, 2007, 18), supuso una doble amenaza para las élites económicas: era una reducción en los ingresos, a la vez que un crecimiento del descontento de la clase obrera, lo que sugería la posibilidad del fortalecimiento de alternativas comunistas en medio del contexto de la guerra fría. Por esta razón, autores como Harvey sostienen que el neoliberalismo es, ante todo, un proyecto político (Harvey, 2007, 24) que busca definir las relaciones de poder a favor de un grupo determinado. Su auge está relacionado con la reconstrucción de las élites económicas de Estados Unidos, Europa y algunos países en vía de desarrollo, como Chile<sup>5</sup>, México, Colombia y Argentina donde Estados Unidos ha buscado jugosas alianzas comerciales y políticas, en algunos casos con

---

<sup>5</sup> Efectivamente, el primer experimento por formar un Estado neoliberal se dio en Chile, tras el golpe de Pinochet en 1973 y de la mano del grupo de economistas chilenos formados en Estados Unidos, conocido como los Chicago Boys. Fischer, K. The influence of Neoliberals in Chile before, during, and after Pinochet. En Mirowski, P. & Plehwe, D. (2009). *The Road From Mont Pèlerin. The making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard University Press.

Guardiola Rivera, O. (2013). *Story of a Death Foretold: The Coup Against Salvador Allende, 11 september 1973*. New York: Bloomsbury Press.

dictaduras o regímenes totalitarios, para controlar las amenazas revolucionarias y definir el rumbo de la economía y política de sus aliados (Harvey, 2007, 14).

Sobre la imposición del modelo económico en los países del Sur Global, el manejo de la deuda ha sido determinante. Por tratarse de países en vía de desarrollo, desde los años 80 se promovieron una gran cantidad de créditos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a cambio de ordenar la casa según las directrices neoliberales. Desde entonces, en América Latina pululan los tratados de libre comercio y programas de austeridad, que implican recortes en el gasto social, reformas pensionales, normas de flexibilización laboral, apertura de mercados y privatización en el suministro de los servicios públicos.

De manera que el viraje neoliberal fue *una* respuesta en un momento de transición para definir la “salida” de una crisis, que terminó por ser el rumbo dominante que tomaría la economía en la globalización. Como parecen indicar Philip Mirowski y Dieter Plehwe, la neoliberalización es también el proceso de la consolidación de un pensamiento que en sus inicios fue minoritario pero que terminó por imponerse como la forma dominante de pensar (Mirowski & Plehwe, 2009). En este entendido, el proceso de la neoliberalización ha sido la implantación de un proyecto político determinado (con algunos matices) por las élites locales de diferentes países del mundo, mediante el posicionamiento de su narrativa particular como un proyecto universal.

Como vemos, las crisis<sup>6</sup>, a pesar de sus catástrofes, son momentos de revisión, pues generan aperturas en las que es posible redefinir las reglas de juego del tablero político y económico (García,

---

<sup>6</sup> Quizás la Escuela de Frankfurt pueda darnos luces al respecto. Para un trabajo filosófico sobre la crisis capitalista de los años treinta, teniendo en mente la (renovada) herencia marxiana de poner la teoría al servicio

2013 y 2015). Si las observamos con los lentes de una finalidad transformadora, vemos que permiten que una sociedad se abra a diferentes caminos posibles, unos más regresivos o progresivos en materia de justicia social que otros. Grupos poblacionales excluidos pueden ahora ser reconocidos en sus derechos y mejorar las condiciones de vida, o ver empeorada su precariedad.

En América Latina, las consecuencias de la neoliberalización han significado la “acentuación de las desigualdades preexistentes y la emergencia de nuevas brechas políticas, económicas y culturales. (...) [U]n nuevo escenario caracterizado por la *gran asimetría de fuerzas*” (Svampa, 2008, 76). Podemos dividir sus resultados en dos momentos, que se entrecruzan y no se excluyen entre sí. Con el primero, desde finales de la década de 1980, se configuraron reformas como las que he mencionado. Una vez realizadas, ya abiertos al mercado global, comenzó con fuerza la segunda oleada, dominada por el modelo extractivo-exportador (Svampa, 2008, 83).

Paralelo a los derechos culturales e indígenas conquistados, en la misma época, la neoliberalización “posibilitó que un gran número de corporaciones transnacionales se instalaran en los territorios indígenas para realizar actividades extractivas, dando lugar a nuevas formas de despojo territorial bastante similares a las del siglo XIX” (Yrigoyen, 2011, 143). La idea movilizadora fue la distinción entre dos territorios medidos por la rentabilidad. El “territorio eficiente”, generador de PIB e inserto ya en las dinámicas occidentales de la producción, *versus* el “territorio ineficiente”, “vacío” o “desierto”, habitado por pueblos atrasados e incivilizados, que debía ser incluido en la producción (Svampa, 2008, 102). Geográficamente, los proyectos extractivos se han realizado en zonas aisladas, no solo porque allí se encuentran las mayores

---

de la transformación del mundo, ver Horkheimer, M. Observaciones sobre Ciencia y Crisis. En Horkheimer, M. (1974). *Teoría Crítica*. Buenos Aires: Amorrurtu Editores.

riquezas naturales, sino porque sus condiciones de pobreza y baja densidad demográfica permitieron sustentar la idea del desierto donde se podría y debía intervenir.

De esta forma, en esta apuesta por el desarrollo, la demanda de materias primas por parte de la economía mundial ha llevado a la industria extractiva a una competencia desmedida por los recursos naturales y, en consecuencia, por desarrollar tecnologías para hacer de la explotación algo más efectivo (como el *fracking*) y sobretodo, por encontrar nuevos territorios por explotar (Rodríguez, 2012, 13). Pero estos territorios no están vacíos. El drama comienza cuando en la búsqueda de desiertos por explotar y civilizar, se irrumpe en territorios donde no operan las mismas narrativas sobre el desarrollo (Trujillo, 2015, 76). Luego de la colonia, ahora bajo la globalización neoliberal, los pueblos indígenas, pero también las comunidades afrodescendientes, gitanas y campesinas, ven nuevamente amenazadas su territorialidad y proyecto de vida comunitario por la llegada de los grandes proyectos.

Con base en esto, se ha afirmado que en el neoliberalismo hay una relación de continuidad entre guerra y economía, pues : “la economía persigue las metas de la guerra por otros medios” (Alliez y Lazzarato, 2016, 3). Las infinitas posibilidades de la guerra y la pregunta por el desarrollo van muy bien de la mano: los tiempos neoliberales son los de la «subordinación “total” (o “subsunción real”) de la sociedad y de sus “fuerzas productivas” a la economía de guerra a través de la organización y la planificación de la producción (...), a una escala hasta ese momento desconocida» (Alliez & Lazzarato, 2016, 8). Como fase actual del capitalismo, el neoliberalismo es una máquina de guerra que *construye* y *destruye* a la vez<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Dicen los autores que es “máquina, y *máquina de guerra* en la cual la economía, la política, la tecnología, el Estado, los medios, etc., no son otra cosa que las articulaciones informadas por las relaciones estratégicas (...)El capital no es un modo de producción sin ser al mismo tiempo un modo de destrucción. La acumulación infinita que desplaza continuamente sus límites para recrearlos de nuevo es al mismo tiempo destrucción ampliada

En el contexto de la *gran asimetría* que Svampa señala, desde los años ochenta la movilización social en escenarios locales e internacionales se ha caracterizado por una acción defensiva frente al neoliberalismo y la promoción de alternativas emancipadoras en defensa y promoción de la diversidad (Svampa, 2008, 77). La movilización ha tenido varias dimensiones, entre las que se destaca la centralidad del territorio dentro de la disputa. El espacio en el que entran en tensión dos territorialidades, la del proyecto extractivo y el Estado, y la de los pueblos que lo habitan. En eventos de extractivismo es el lugar de principal de la disputa y el objeto de la misma. A la par de este elemento, las demandas de autodeterminación funcionan como eje organizativo y estratégico de la movilización, cobijando las disputas territoriales y los reclamos contra la precarización neoliberal.

### **13. Las reformas constitucionales de los años noventa en América Latina y el multiculturalismo neoliberal**

Bajo este contexto, las reformas y procesos constituyentes de América Latina de la década de 1990 en adelante, introdujeron avances relativos a la cuestión étnica que, en menor o mayor medida, buscaron hacerle frente al colonialismo (Yrigoyen, 2011) a través de normas de distinta formulación y alcances relacionadas con la autodeterminación<sup>8</sup>. Paralelamente, frente a instancias

---

ilimitada. Las ganancias de productividad y las ganancias de destructividad progresan paralelamente (...) El capitalismo no es solamente la civilización más mortífera de la historia de la humanidad, la que ha introducido en nosotros “la vergüenza de ser un hombre”; es también la civilización por la cual el trabajo, la ciencia y la técnica han creado (...) la posibilidad del exterminio (absoluto) de todas las especies y del planeta que las alberga” (Alliez & Lazzarato, 2016, 14).

<sup>8</sup> Para una revisión de los desarrollos constitucionales latinoamericanos sobretodo desde los años 80 hasta la actualidad, rastreando el paso desde el derecho de estirpe colonial y de asimilación, luego multicultural, y finalmente descolonizador, ver:

- Van Cott, D. L. (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Van Cott, D. L. (2002). Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations. En Sieder, R. (ed.). *Multiculturalism in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

internacionales como las Naciones Unidas y la OIT, los movimientos indígenas buscaron reformular o eliminar los instrumentos tímidos frente a la autodeterminación, como los que he mencionado, y negociaron nuevas formulaciones de derechos que encontramos hoy en el Convenio 169 y la Declaración de 2007<sup>9</sup> (Anaya, 1996) (Clavero, 2002, 50).

Aunque estos triunfos adolezcan de formulaciones débiles como algunos artículos del Convenio y no hayan sido suficientes en cuanto a su efectividad en materia de participación (Viana, 2005, 19), y a pensar también de que algunos autores sostengan que son continuaciones de la asimilación y centralidad de los Estados (Venne, 1990, 53), el significado y uso de los derechos promulgados en tono de autodeterminación ha sido importante para proteger la forma de vida y el territorio. Más, cuando se han complementado con estrategias de litigio frente a tribunales nacionales e internacionales, como la Corte Constitucional colombiana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Después de todo, estamos frente a una tensión<sup>10</sup> que se manifiesta en el campo del derecho.

Dentro de este contexto de disputas, como mecanismo para garantizar la autodeterminación, se consagró en el Convenio 169 de la OIT el derecho a la CPLI (literal a),

- 
- Bonilla, D. (2006). *La Constitución Multicultural*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
  - Clavero, Bartolomé (2008) *Geografía jurídica en América Latina: Pueblos Indígenas entre Constituciones Mestizas*. México: Siglo Veintiuno Editores.
  - Yrigoyen Fajardo, R. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. En Rodríguez Garavito, C. (2011). *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos aires: Siglo Veintiuno Editores.

<sup>9</sup> “Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.  
*Artículo 8*

Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura”

<sup>10</sup> Bartolomé Clavero realiza un interesante trabajo sobre la manera en que la CPLI muestran una pugna entre dos caras: una colonial y otra descolonizadora, llegando a criticar las sentencias de la Corte Constitucional, tan afamadas en la región, como continuadoras de la primera en el sentido de un “colonialismo constitucional”, como una de las caras del constitucionalismo que no hemos querido reconocer.

Clavero, B. (2015). Consulta Indígena e Historia Colonial: Colombia y las Américas, de México a Bolivia, entre Derechos Humanos y Derecho Constitucional, 1989-2014. En: *Cuaderni Fiorentini*. 1 (44) 589-661

artículo 6), bajo el entendido que su finalidad debía ser la de “llegar a un acuerdo o lograr el *consentimiento* acerca de las medidas propuestas” (énfasis añadido; numeral 2., artículo 6), finalidad que continúa resaltando la Declaración de 2007 en el artículo 19. La CPLI es el derecho cardinal de estos instrumentos, pues su objetivo es defender la cultura y el territorio, lo que se traduce en la garantía de los demás derechos que este instrumento contempla a favor de los pueblos indígenas y tribales (Clavero, 2015, 597), en definitiva, de la autodeterminación. En función de ésta, el artículo 7 señala que los pueblos tienen el derecho a decidir sus prioridades frente al desarrollo dominante, según la afectación que este traiga a sus vidas y a las tierras que ocupan o utilizan, y de tomar control sobre su propio desarrollo económico, social y cultural. Para esto, la CPLI se torna fundamental, y más aun su estándar reforzado.

El consentimiento otorga mucho más poder y protagonismo político a los pueblos interesados que la figura de la simple consulta o participación, ya que pone en marcha de manera plena el significado del principio que he venido estudiando. En escenarios de CPLI y no de consentimiento, podría alterarse el sentido concreto de la autodeterminación para reducirse a una participación *despolitizada* y meramente económica de las decisiones que los afectan, es decir, no como un derecho a construir libremente su desarrollo sin interferencias externas (Gilbert, 2006, 216).

En efecto, como he venido argumentando, el derecho ha sido el lenguaje común de dos proyectos en pugna. A la par de las reformas constitucionales, en un mismo movimiento, las constituciones integraron, unos artículos antes o después, normas de neoliberalización. “La adopción del multiculturalismo y los derechos indígenas en los años noventa se dio paralelamente a otras reformas constitucionales destinadas a facilitar la implementación de políticas neoliberales

en el marco de la globalización” (Yrigoyen, 2011, 143). Tal es el caso de la Constitución colombiana de 1991.

Es un constitucionalismo de tensión, que Roberto Gargarella reviste con el nombre de *constituciones de mezcla*: “Constituciones que asumen compromisos morales, políticos y/o jurídicos contradictorios, radicalizando sus tensiones internas” (Gargarella, 2014, 141). Este cruce de caminos ha tenido consecuencias desfavorables, pues ha permitido la consolidación legal de la imagen del *desierto*, es decir, la irrupción en el territorio de inversionistas extranjeros interesados en la extracción de recursos naturales, permitiendo nuevos despojos a sus habitantes tradicionales (Yrigoyen, 2011, 143). Todo ello, bajo el manto del derecho.

¿Estaremos frente a una paradoja? Observado el funcionamiento de la neoliberalización, nos encontramos con la afirmación y reconocimiento de la diversidad cultural, al tiempo que la marginación en el campo de la economía y el desarrollo. De ahí la pregunta de si se trata de elementos totalmente opuestos o que convergen en un mismo paquete de políticas (Hale, 2002, 493). Los críticos del multiculturalismo han observado estos dos procesos más allá de los escenarios en que son explícitamente opuestos y se han enfocado, en cambio, en la cara amable de la neoliberalización.

El espacio político ganado por los movimientos sociales de finales del siglo XX generó el riesgo de pensar que las asimetrías habían terminado, que el capitalismo había hecho sus correctivos. Que se podía, en suma, dormir con tranquilidad luego de arduos años de lucha. Pero el neoliberalismo no aceptó a cualquier precio los derechos culturales. “[a] simultánea adopción de planteamientos neoliberales y derechos indígenas en las Constituciones, entre otros factores, tuvo



como consecuencia práctica la neutralización de los nuevos derechos conquistados”. (Yrigoyen, 2011, 143). La estrategia parece ser la siguiente: neutralizar estos triunfos democráticos en la medida en que se acepta su reconocimiento formal pero se limitan sus alcances como instrumentos efectivos de cuestión. Multiculturalismo sin interferencias.

[S]e puede ver una ola de reformas precautelares y preventivas, de acciones acometidas para ceder terreno de modo cuidadoso a objeto de resguardarse más efectivamente frente a las demandas de más largo alcance y, lo que es más importante, configurar de modo proactivo el terreno sobre el cual pueden darse las futuras negociaciones sobre los derechos (Hale, 2002, 488).

Según las investigaciones sobre derechos culturales y gobernanza en América Central del antropólogo Chales Hale, esta neutralización se produjo a través del fenómeno del *multiculturalismo neoliberal*, que refiere a la estrecha relación existente entre el auge de los derechos colectivos presentes en las constituciones de América Latina y la neoliberalización (Hale, 2005, 12). Podríamos leerlos únicamente como fenómenos contradictorios, pero vemos, en cambio, que se han integrado dentro un mismo proceso, dentro de la tendencia de despolitización de los derechos en el contexto neoliberal. El giro multicultural es parte integral de la ideología neoliberal (Hale, 2005, 12), es la lógica cultural de la era actual del capitalismo transnacional (Zizek, 1998, 137).

El multiculturalismo neoliberal acepta al Otro, al diferente, en la medida en que no implique un riesgo para el proyecto político dominante y, sobretodo, para el funcionamiento de la base

económica de la sociedad. Es el problema de la tolerancia liberal<sup>11</sup>: “cualquier cuestionamiento a fondo de la sociedad liberal que lo tolera, ya no será tolerado” (Castro-Gómez, 2014, 14). La aceptación se somete a que la neoliberalización siga su ritmo de acero y se configure como el marco incuestionable dentro del cual se respeten los diferentes estilos de vida (Zizek, 1998, 176), neutralizando la politización de los conflictos étnicos (Archila, 2015, 123). De ahí la preferencia de la simple CPLI sobre el consentimiento, o de la versión procedimental de este derecho sobre la sustancial, que se aborda en los capítulos siguientes.

#### **14. Recapitulación del argumento**

En este capítulo he querido introducir la tensión existente entre el modelo de desarrollo neoliberal y la autodeterminación de los pueblos, que funciona para comprender el lugar de la CPLI y la polémica en torno a su uso y significado bajo el proceso histórico del neoliberalismo.

El proyecto neoliberal pasó de ser una teoría minoritaria a la regla general, es decir, a integrar el sentido común, lo que explica que sea visto como una forma necesaria, hasta natural, de la organización social (Harvey, 2007, 47-49). Una revisión de su proceso histórico de formación presenta que fue una respuesta particular en un momento de transición político, lo que permite afirmar que es una narrativa particular que logró posicionarse como universal. Esto implica que la noción neoliberal de la CPLI que veremos más adelante, según la cual esta es un obstáculo para el desarrollo, es el producto del movimiento *universalizador* del neoliberalismo. Al ser

---

<sup>11</sup> Para Zizek es una nueva forma de racismo políticamente correcto. “Respetar” al Otro siempre que se mantengan las distancias, y mantenga su lugar como diferente despolitizado (Zizek, 1998, 172). Su reconocimiento político está supeditado a la pérdida de lo que lo constituye realmente como Otro, a la privación de su sustancia como “Otro real” que verdaderamente cuestiona.

realmente un proyecto particular, no existiría tal cosa como el interés general ni mucho menos derechos que lo entorpezcan.

Al respecto, son dicentes los debates sobre la autodeterminación de los pueblos en instrumentos internacionales y las reformas constitucionales de América Latina de los años 90, donde hay una tensión entre la primacía del Estado colonial y una forma de vida particular que se predica como “universal”, y el reconocimiento de formas de vida y organización política diferentes.

La irrupción del proyecto neoliberal en el territorio ha estado caracterizada por un modelo de desarrollo centrado en la extracción de recursos naturales en territorios donde habitan comunidades con forma de vida diferenciadas que, ante la llegada de los proyectos, ven amenazado su proyecto de vida. Pero el derecho ha sido su aliado. Se han valido de herramientas jurídicas en clave de autodeterminación para defender su territorialidad, cuestionando el modelo de desarrollo que se les ha impuesto desde arriba.

Las corrientes en pugna de la autodeterminación y el neoliberalismo podrían ser leídas solamente como dos corrientes políticas completamente opuestas, sin embargo, como he intentado exponer, pueden coexistir perfectamente. La formulación del multiculturalismo neoliberal sostiene que las reformas multiculturales y neoliberales pudieron conjugarse en las reformas constitucionales de los años 1990, definiendo un uso particular del derecho que neutraliza los reclamos desde abajo. El proyecto dominante cedió un poco a fin de seguir su curso de acero; es la cara amable que le permite seguir funcionando.

En suma, la CPLI se mueve en este espacio ambivalente del derecho. Encontramos que tiene una interpretación fuerte, marcada por la corriente de la autodeterminación de los pueblos, la forma de vida y el consentimiento, y una débil que, absorbida por el llamado multiculturalismo neoliberal, carece de un cuestionamiento al modelo de desarrollo y opera como simple consulta. En términos de lo que más adelante estudio, se trata de la noción *politizada* y *despolitizada* de la CPLI.

## **2. La consulta previa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia**

Desde sus inicios en 1992 y en el marco del derecho a la CPLI, la Corte Constitucional colombiana ha desplegado una línea jurisprudencial sobre la tensión entre dos bienes protegidos por la Constitución, abriendo un camino para aliviarla. Es un conflicto entre el interés general, que expresa la noción de desarrollo mayoritaria, y los derechos fundamentales de los pueblos étnicamente diferenciados. La pregunta que ha guiado esta serie de decisiones ha sido si, bajo la Carta y el Convenio 169 de la OIT, uno de los dos intereses debe prevalecer sobre el otro. En seguida abordo dicha línea jurisprudencial, lo que contribuye a reconstruir el significado del derecho a la CPLI para la Corte y la noción de desarrollo que desarrolla en sus providencias.

### **2.1. La reformulación del problema jurídico: la consulta previa como escenario de diálogo intercultural entre diferentes visiones del desarrollo**

En el fondo, la pregunta que está detrás de estos pronunciamientos versa sobre la disputa política por el desarrollo. Concretamente, por la manera en que diversas formas de vida lo conciben, y por la lucha de los pueblos étnicamente diferenciados por ser incluidos dentro del mismo, teniendo en cuenta sus perspectivas culturales y de territorio.

Realizo primero algunas precisiones sobre dos tensiones que se identifican en la jurisprudencia estudiada. Una, que la Corte intenta dejar atrás, entre el interés general y los pueblos étnicamente diferenciados, y otra, entre distintas formas de vida o desarrollo. En efecto, la formulación más decisiva de la Corte al respecto es la de una *tensión entre distintas formas de desarrollo*<sup>12</sup>. No es planteada como una pugna entre autodeterminación y desarrollo, o entre derechos fundamentales y desarrollo, porque como veremos, en un escenario ideal de CPLI, éste debe definirse en cada caso a través del diálogo intercultural entre iguales, donde la protección de la cultura y el ambiente integran el interés general. Es decir, que no habría el primer tipo de tensión, pero sí el segundo.

Sin embargo, cuando predomina la concepción dominante que hemos llamado neoliberal, y se ampara una forma de vida particular en desmedro de las otras, se atenta contra sus derechos fundamentales y su posibilidad de pervivir física y culturalmente. En una palabra, contra su forma de vida. En estos eventos, comunes en el territorio, la tensión alrededor del desarrollo puede derivar a una forma de dominación: la de un modelo de desarrollo que se impone sobre los derechos de pueblos con un proyecto vital distinto.

La Corte Constitucional ha sido rica en tratar el tema<sup>13</sup>. A continuación observo el significado que la consulta tiene para la Corte en el problema descrito, y los eventos en los cuales

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011 M.P. Jorge Iván Palacio.

<sup>13</sup> Para revisar la línea jurisprudencial mencionada, leer las sentencias: T-428/1992, T-380/1993, SU-039/1997, T-652/1998, T-634/1999, SU-383/2003, T-955/2003, T-880/2006, T-769/2009, T-547/2010, T-129/2011, T-698/2011, T-376/2012, T-693/2012, T-197/2016, T-630/2016, T-704/2016.

Para un análisis de las líneas jurisprudenciales sobre problemas destacados de la CPLI hasta el año 2012, ver:

- CODHES. (2012) *El derecho fundamental a la Consulta Previa: línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia*. Bogotá: Kimpres.

el estándar del consentimiento previo, libre e informado (CPLIO) debe ser aplicado, a través de una referencia a las principales reglas jurisprudenciales que se han sentado sobre la materia. Asimismo, rastreo la noción de desarrollo que construye la Corte al estudiar las tensiones. En suma, intentaré darle curso a la siguiente pregunta: ¿Qué significan la CPLI y el desarrollo para la Corte Constitucional colombiana y cuáles son las reglas que rigen en la tensión?

En la sentencia T-129 del 2011 la Corte Constitucional revisó el caso del resguardo Chidima-Tolo y Pescadito de los indígenas Embera Katío del municipio de Acandí, Chocó, que interpusieron una acción de tutela para proteger sus derechos a la vida, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, a la CPLI y a no ser desplazados por cuatro amenazas que se extendían por su territorio. La construcción de una carretera que atraviesa el resguardo, el proyecto de interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá, concesiones mineras, y la invasión y fragmentación del mismo.

En este caso, que refleja las dos tensiones mencionadas —aquella entre el interés general y los derechos fundamentales de los pueblos étnicos, y la otra entre las distintas nociones del desarrollo— la Corte desarrolló argumentos para superar la primera y darle curso a la segunda en el marco de un Estado Social de Derecho. Sobre la primera, se centró en reevaluar interpretaciones como la de los jueces de primera y segunda instancia, para los cuales “los intereses generales y la convivencia de las luces de progreso que para el común de los habitantes (...) se abrirían con la unión de este corredor vial, obviamente es mayor que aquel importante pero escaso número de alrededor 150 integrantes de los resguardos CHIDIMA-TOLO y PESCADITO” (Corte

---

- Viana Garcés, A. (2016). *El derecho a la Consulta Previa. Echando un pulso a la nación homogénea*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Constitucional, T-129/2011). Este tipo de afirmaciones son exponentes de la noción de obstáculo del neoliberalismo, que entiende que la CPLI es un obstáculo para el desarrollo, como veremos más adelante.

Para llevar a buen término el conflicto entre los bienes constitucionalmente protegidos, la Corte realizó una interpretación armónica y sistemática, relacionando a la Constitución ecológica o ambiental, la Constitución cultural, y la conformación del interés general en la celebración de consultas.

La Constitución colombiana consagra una serie de normas que regulan la relación del hombre con el ambiente; buscan protegerlo en su conjunto y respetar derechos colectivos como el de un ambiente sano, que tienen conexión con otros como la salud y la vida. Este grupo de normas ha sido denominado por la jurisprudencia como la *constitución ecológica o ambiental*,<sup>14</sup> y tiene una triple dimensión:<sup>15</sup> es un principio que irradia todo el ordenamiento jurídico, es un derecho colectivo de todos los colombianos, y es un conjunto de obligaciones a cargo de las autoridades y los ciudadanos.

La importancia de esta normatividad radica en que la cuestión del ambiente es de vida o muerte. Por esto, la línea jurisprudencial sobre el tema afirma que el desarrollo debe ser sostenible,

---

<sup>14</sup> Aunque por fuera de esta línea jurisprudencial, en un caso con hechos diferentes, este término fue usado por primera vez en: Corte Constitucional. Sentencia T-411/1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>15</sup> De la misma forma, en un escenario jurisprudencial diferente al que estudio en este documento, se aborda el ambiente como principio en: Corte Constitucional. Sentencia C-129/1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sin embargo, la noción de constitución ambiental y del ambiente como principio con una triple dimensión, son usadas por la Corte, en la línea jurisprudencial objeto de este estudio, como uno de los elementos para construir su argumento sobre desarrollo sostenible y para resolver la tensión entre desarrollo y derechos fundamentales.

de tal forma que se garanticen los derechos de las futuras generaciones. Y también por ello se lo ha considerado un derecho fundamental por conexidad, dado que las afectaciones al ambiente repercuten directamente en derechos fundamentales como la vida y la salud. No hay vida ni salud posibles en un escenario de contaminación ambiental al que los procesos económicos actuales nos están llevando. Pero no se trata solo de la vida humana, sino de la vida en el planeta, “puesto que lo que está en juego no es solo la subsistencia de la especie humana, sino la vida como un todo”<sup>16</sup>.

En ese sentido, la protección de los pueblos indígenas y en general de los titulares a la CPLI que llevan —con matices, para no caer en esencialismos— una vida en armonía con el ambiente, no es solo una garantía a sus derechos como sujetos políticos y culturales, sino la protección de un derecho de todos los colombianos, o mejor, de todos los habitantes de la tierra: el derecho a un ambiente sano.

En concordancia con esto, la *Constitución cultural* sitúa a la cultura como un pilar que debe ser protegido por el Estado, y está compuesta por las disposiciones superiores<sup>17</sup> que le dan protección al patrimonio cultural de la nación. Para la Corte, la cultura expresa la identidad de un pueblo; es lo que en un tiempo y territorio determinados refleja los modos de vida, costumbres y saberes que distinguen a un grupo humano diverso, así como su relación con su pasado y la proyección que tienen hacia el futuro de forma sostenible. Por esto, proteger la cultura en su multiplicidad es salvaguardar las diferentes formas de ser colombianos.

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011 M.P.: Jorge Iván Palacio.

<sup>17</sup> Algunos de sus artículos son el 2, 7, 8, 44, 61, 70, 71, 72, 95 numeral 8, 171, 176, 330 y 333; como también aquellos del Convenio 169 de la OIT, que para la Corte hacen parte del bloque de constitucionalidad.



Dentro de este grupo de normas, sobresale la protección especial de la diversidad étnica y cultural, en la que se reconocen los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados como sujetos de especial protección constitucional. Esto implica amparar su cultura y territorio, por lo que la explotación de los recursos naturales ubicados en él debe efectuarse teniendo en cuenta sus derechos, concretamente, a la participación en diferentes instancias —que no se reducen a la CPLI o al CPLIO—, y a la integridad cultural, social y económica.

Entonces, la viabilidad constitucional del desarrollo y, en particular, de la explotación de recursos naturales, está supeditada al respeto de ciertos límites, que se expresan en las normas sobre el ambiente y la cultura que prevé la Constitución. Así, un primer elemento de la noción de desarrollo y del significado de la CPLI de la Corte Constitucional es el de desarrollo sostenible, tanto cultural como ambientalmente.

Con esto en mente, la Corte pasa a revisar el problema de la construcción del desarrollo y el interés general en la CPLI, esto es, de cómo se definen en los casos de consulta. A partir de las normas estudiadas, no hay una tensión excluyente entre el interés general y la protección a la cultura y el ambiente sino un equilibrio. Porque, como se ha dicho, la cultura y el ambiente hacen parte de aquel; su protección implica garantizar principios y derechos de todos los colombianos como la diversidad étnica y cultural, y el ambiente sano.

El punto crucial está en que las distintas formas de vida no pueden excluirse en la CPLI. Se parte del reconocimiento del otro, de sus concepciones particulares sobre qué es desarrollo. Imponer la visión mayoritaria a los pueblos étnicamente diferenciados es tan reprochable como obligar a la mayoría a adoptar el modo de vida de estos. Para la Corte, «no se puede anteponer en

abstracto el “interés general” y la visión mayoritaria que se tenga del “desarrollo” o el “progreso” que traen las obras de infraestructura cuando dichas intervenciones se desarrollan en territorios indígenas o étnicos» (Corte Constitucional, T-129/2011). Precisamente, diez años antes, en el caso análogo del resguardo indígena de Cristianía, el mismo Tribunal sostuvo que el interés general no puede ser aplicado indistintamente a todas las situaciones (Corte Constitucional, T-428/1992). El Estado Social de Derecho y la democracia participativa implican que “el reino de la generalidad no solo no puede ser llevado a la práctica en todas las circunstancias, sino que, además, ello no siempre es deseable”, en vista de que no es posible justificar “la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio del interés de todos” (Corte Constitucional, T-428/1992), como sí lo hicieron las cuestionables decisiones de los jueces de primera y segunda instancia, revisados por la T-129 del 2011.

Si, como se dijo, el interés general no es absoluto y la Constitución consagra normas ambientales y culturales que el desarrollo no puede comprometer, el problema ahora está en la difícil tarea de medir qué es desarrollo en cada caso de CPLI. Sobre esto, la Corte Constitucional sentó la regla de que el desarrollo no puede medirse exclusivamente según criterios occidentales, como la cuantificación de las utilidades, sino que debe tener en cuenta criterios cualitativos que se adecúen a la situación de cada proyecto y pueblo consultado. Lo que está en juego «no es solo la expectativa de recibir ciertos beneficios económicos por un proyecto económico, sino (...) el presente y el futuro de un pueblo, de un grupo de seres humanos que tiene el derecho a autodeterminarse y defender su existencia física y cultural, por “absurdas o exóticas” que para algunos puedan parecer sus costumbres y modos de vida» (Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011).

Por lo estudiado, es necesario que el Estado de forma articulada garantice e incentive la aplicación real y efectiva del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas, pues ante todo las herramientas que subyacen a la consulta, permiten conciliar posiciones y llegar a un punto intermedio de diálogo intercultural en el que los pueblos ejerzan su derecho a la autonomía con sus planes propios de vida frente a los modelos económicos basados en la economía de mercado o similares. (Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011)

Entonces, a la luz de lo planteado por el Tribunal, se deben considerar las particularidades de cada caso en concreto para que, a través de la CPLI, se establezca un escenario conciliador de diálogo intercultural en el que se eviten abstracciones con el interés general y se construya lo que se entiende por desarrollo en respeto del derecho de los pueblos implicados a autodeterminarse como pueblos.

## **2.2. Reconocimiento de la connotación política (forma de vida) del escenario de la CPLI**

Sin embargo, no siempre habrá lugar para puntos intermedios entre las concepciones sobre el desarrollo. Hay casos en los que las afectaciones directas del proyecto consultado son tan graves que la Corte, en una interpretación garantista del Convenio 169 de la OIT, eleva el estándar de la CPLI al de CPLIO. Después de todo, no se puede perder de vista que el Convenio, en el numeral 2 del artículo 6, dispone que todas las consultas deben tener “la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. En estos eventos, tal finalidad se torna obligatoria.

La cuestión no es sobre “quién veta a quién, sino que ante todo se trata de un espacio de disertación entre iguales en medio de las diferencias” (Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011) donde cada participante puede exponer sus puntos de vista. Para la Corte, es necesario saldar los extremos de la consulta previa-veto y la consulta previa-mera información, para lo cual el criterio depende del nivel de afectación que el proyecto le traiga a la comunidad<sup>18</sup>, que será cualificado en cada caso. Y así, termina por fijar las subreglas del CPLIO, siguiendo la Sentencia T-769 de 2009 sobre la consulta insuficiente al proyecto de explotación minera en el resguardo de Murindó.

En los casos donde las afectaciones son más extremas, cuando la forma de vida corre peligro de desfiguración o desaparecimiento, se deben ponderar los bienes jurídicos que están de por medio. No se trata de informar simplemente los alcances de un proyecto, sino de poder modificarlo y que los pueblos consultados decidan la alternativa menos lesiva. Aún más, en los casos en que todas las opciones sean radicales en terminos de aniquilamiento o desaparición, cuando no haya ninguna alternativa menos lesiva, en aplicación del principio constitucional *pro homine*<sup>19</sup>, deben prevalecer los derechos de los pueblos consultados sobre el proyecto.

A este respecto, la Corte establece una lista enunciativa y no taxativa de casos en los que las comunidades podrán determinar la alternativa menos lesiva, y será necesario su consentimiento.

---

<sup>18</sup> “Se está ante una problema de dos extremos difíciles: puesto que de un lado está la consulta previa veto (que estaría dentro de los términos de la Convención pero que genera todo tipo de resistencia) y la consulta previa mera información (que no estaría conforme con la Convención y que con frecuencia es empleada para aparentar un cumplimiento de dicho instrumento). Conforme a lo expuesto, para la Corte el criterio que permite conciliar estos extremos depende del grado de afectación de la comunidad, eventos específicos en que la consulta y el consentimiento pueden incluso llegar a determinar la medida menos lesiva, como medida de protección de las comunidades” (Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011).

<sup>19</sup> Este principio, consagrado en los artículos 1 y 2 de la Constitución, “impone la aplicación de las normas jurídicas que sean más favorables al ser humano y sus derechos” (Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011) en respeto de la dignidad humana, fundamento del Estado Social de Derecho.

Cuando, 1) supongan el traslado o desplazamiento<sup>20</sup>; 2) impliquen almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en el territorio; y/o 3) su alto impacto social, cultural o ambiental ponga en riesgo la existencia de la comunidad, entre otros.

La construcción jurídica de la Corte Constitucional que se ha expuesto reconcilia la tensión mencionada entre el interés general y la autodeterminación de los pueblos, y armoniza aquella sobre distintas visiones del desarrollo que antes entraban en pugna pero ahora dialogan para construir, caso a caso, qué es desarrollo. Este planteamiento no elimina lo propio de la política —los conflictos entre formas de vida— que, como se verá más adelante, es deseable en la tarea de politizar la CPLI. Por el contrario, se establecen reglas que hacen del desarrollo un espacio abierto en el que las tensiones se llevan en simetría, en otras palabras, donde la visión dominante no excluye la autodeterminación de los pueblos que no la comparten. De manera que “el desarrollo se convierte en un espacio de construcción, en cada caso, por parte de los actores que desean intervenir en el territorio y de los grupos que lo habitan” (Trujillo, 2015, 86).

Por esta vía, la sentencia T-376 de 2012, en el polémico caso de la concesión inconsulta al Hotel Las Américas de una porción de las playas de la Boquilla en Cartagena, sostuvo que en un “Estado multicultural” no es deseable eliminar la tensión propia de la política, pues en él, “por definición, conviven grupos humanos con formas de vida diversas”. Todos ellos tienen los mismos derechos y conviven bajo un mismo orden jurídico, lo que provoca una pugna entre igualdad y diversidad. No obstante, esta no debe eliminarse. Para la Corte, el reto es respetar “cada uno de sus

---

<sup>20</sup> *Artículo 10.* Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007).

extremos. Para hacerlo, es preciso un acercamiento, caso a caso, a cada una de las culturas. Sus puntos de vista (...), su forma de vida, sus prioridades pueden incidir en el balance constitucional adecuado frente a cada problema jurídico”<sup>21</sup>.

En atención a esto, la Corte Constitucional ha sido clara en afirmar que la CPLI no es un simple requisito para la tramitación de un proyecto de desarrollo, ni mucho menos un evento para negociar exclusivamente en términos económicos. Es un derecho y garantía fundamental de carácter sustancial y no procedimental, en que la discusión reside en cómo distintas formas de vida construyen la noción de desarrollo. Reducirla a un requisito procedimental favorece, en efecto, la posición que la cataloga como un obstáculo para el desarrollo, que se estudiará en el capítulo siguiente.

Para garantizar el diálogo, el Tribunal volvió a aclarar que el horizonte de la CPLI es el consentimiento y que el veto de las comunidades no es posible, como tampoco la imposición arbitraria de decisiones irrazonables o desproporcionadas a falta de acuerdo. Y en seguida, remarcó la subregla de una participación *activa y efectiva* de los pueblos interesados. *Activa*, en contraposición con la simple información o el mero trámite procedimental, donde participar parece ser tan solo fimar papeles o asistir a reuniones; y *efectiva*, en el sentido de que el punto de vista de los pueblos tenga efectos en la decisión sobre el proyecto.

Recientemente, en sentencia del 2016 sobre la expansión de un proyecto de la compañía El Cerrejón que afectaba a la comunidad Media Luna Dos de la Guajira, la Corte sostuvo que la CPLI

---

<sup>21</sup> Corte constitucional. Sentencia T-376 de 2012. M.P.: María Victoria Calle Correa.

es un medio y un fin en sí mismo, pues no es solo la realización de un trámite sino la garantía del derecho de los pueblos consultados a incidir sobre la decisión final<sup>22</sup>. En suma, si la participación no cumple con el requisito de la efectividad, no podríamos hablar de una discusión de fondo sobre las formas de vida en la que se construya, en la tensión, la noción de desarrollo.

Sin embargo, en la práctica no es común el seguimiento de las reglas que se acaban de observar. La regla general, por el contrario, es la de un encuentro asimétrico en el que priman las valoraciones procedimentales y las negociaciones económicas no son equitativas, y donde la CPLI es entendida como un factor paralizador del desarrollo.

### **23. Recapitulación del argumento**

Luego de situar la CPLI dentro de un contexto político en el capítulo inicial, trabajo por comprender sus diferentes usos y significados. El primero de ellos es el que construye la Corte Constitucional colombiana en su jurisprudencia sobre dos tensiones. Una primera, entre intereses constitucionales que agrupan la autodeterminación y los derechos fundamentales de los pueblos étnicamente diferenciados, contra el interés general visto como desarrollo neoliberal; y una segunda, entre distintas formas de concebir el desarrollo. Como he venido argumentando, el significado y uso de la CPLI está estrechamente ligado con las disputas por el desarrollo. La noción que se tenga de aquella influye en la forma en que se construye qué es desarrollo en el territorio en los casos consultados. Bajo esta mirada, la CPLI es un derecho eminentemente político, cuyo lugar propio es el conflicto.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-704 de 2016 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

Las nociones de desarrollo y CPLI de la Corte Constitucional parecen superar la primera tensión y darle un curso constitucional a la segunda. Por las razones expuestas, en la CPLI *ideal* no hay lugar para una tensión excluyente entre interés general y derechos fundamentales, pero sí para un balance o equilibrio<sup>23</sup> en la tensión entre formas de vida. En consecuencia, la cuerda tensa sobre el desarrollo se encauza en las reglas que establece el derecho sobre condiciones de igualdad para visiones de mundo diferentes. De manera que la construcción del desarrollo en el marco de la CPLI implica no solo la protección del ambiente sano sino también de la cultura y la autodeterminación.

Como vemos, la cuestión del desarrollo es la de un espacio abierto por construir en la CPLI, caso a caso, a través del dialogo intercultural entre formas de vida diferentes que se reconocen como iguales.

### **3. La consulta previa desde una perspectiva neoliberal: obstáculo procedimental para el desarrollo**

*Las consultas previas y los bloqueos de las comunidades se han convertido en un verdadero dolor de cabeza para el desarrollo de la infraestructura vial, proyectos mineros, petroleros y eléctricos del país, causando suspensiones y cancelaciones de los mismos.*

*La última 'víctima' se conoció nada más la semana pasada(...)*

Pedro Vargas Núñez. Subdirector de Portafolio (Vargas N., 2016).

---

<sup>23</sup> “La consulta refleja un equilibrio o ponderación entre el interés general, representado en los proyectos o medidas que potencialmente pueden incidir en los derechos de los pueblos indígenas, y el goce efectivo de estos últimos, particularmente, en materia de autodeterminación, autonomía, territorio, recursos y participación” (Corte Constitucional. Sentencia T-376 de 2012).



Es posible entender al neoliberalismo como un proyecto político que ha establecido un conjunto de teorías y prácticas de corte político y económico, según las cuales la fórmula para promover el bienestar humano descansa en “no restringir el libre desarrollo de las capacidades y las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio” (Harvey, 2007, 6). Dicho esto, la CPLI que reivindica la autodeterminación de los pueblos es un obstáculo que, paradójicamente, debe ser regulado y restringido, de manera que se permita el adecuado rumbo del desarrollo y funcionamiento de los mercados.

El objetivo de este capítulo es estudiar el significado que la CPLI tiene para una serie de personalidades públicas y medios de comunicación que operan como exponentes del neoliberalismo, aunque no lo reconozcan expresamente. Para esto, realicé un barrido por diferentes fuentes, como columnas de opinión, artículos de revistas y periódicos<sup>24</sup>; declaraciones de empresarios y ministros; y documentos oficiales, en los que la CPLI se muestra como un mecanismo entorpecedor del desarrollo que requiere de una regulación clara en el ámbito procedimental.

Para los exponentes de la neoliberalización en Colombia, una versión fuerte de la CPLI en clave de autodeterminación riñe con su proyecto y modelo de país. Por esto, la entienden como un obstáculo que se hace explícito en el ámbito procedimental: si la formulación y ejecución de un proyecto requiere de varias etapas económicas y legales, la CPLI viene a ser una de aquellas

---

<sup>24</sup> La construcción del sentido común está íntimamente ligada con el uso de los medios de comunicación.

instancias<sup>25</sup>. En este punto recuerdo las palabras de mi profesor de contratación administrativa, que expuso a la consulta como un trámite administrativo sobre el que los abogados deben estar alerta para asesorar bien a sus clientes, es decir, un obstáculo que eventualmente puede surgir para algunos proyectos de desarrollo, para lo que se debe estar bien preparado.

En palabras de Juan Gabriel Uribe, anterior ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la “consulta previa es un paso importante, pero debe tener una serie de escalas y de etapas claras y concretas para poder generar resultados” (En: Valero, 2013). Esta visión del asunto se ha manifestado también en normas que la posicionan como tal; en efecto, el Decreto 2613 de 2013 y la Directiva Presidencial 10 del 7 de noviembre de 2013 establecen las diferentes etapas que la CPLI debe surtir.

Adoptando la visión procedimental y de obstáculo, el Estado asumió la reglamentación de la CPLI como un problema que debe resolverse según los intereses empresariales (Arboleda, 2015, 181). Así, cuando un inversionista deba consultar un proyecto, parece que basta con seguir una lista de requisitos con los que pueda *negociar* la compensación de los impactos con las comunidades, sin mayores traumatismos para su proyecto económico<sup>26</sup>.

Como se encontró en los trabajos de la Clínica Jurídica Sobre Derecho y Territorio, esta situación ha convertido a la CPLI en una suerte de *check list*. Para el antropólogo Sebastián Vargas,

---

<sup>25</sup> Como observa Yulieth Teresa Hillón Vega, la CPLI en tanto trámite se reduce a un “problema sectorial que no comprend[e] temas como la autonomía de los grupos étnicos, el derecho al territorio o el medio ambiente” (Hillón, 2013, 5). La autora advierte que esta postura ha estado presente en los Ministerio de Minas y Energía y Ambiente, como también en el Consejo de Estado y las empresas.

<sup>26</sup> Al respecto, se han creado rutas metodológicas didácticas (Ministerio del Interior, 2013).

la consulta deviene en un “procedimiento intercultural”, o mejor, con apariencia o en nombre de la interculturalidad, que se compone de una serie de requisitos que deben cumplirse, *chequearse*. Todo esto, bajo la guarda de narrativas de legitimación como la “democracia participativa” o el “diálogo” (Vargas, 2016, 186).

En tanto *procedimiento intercultural* la CPLI adquiere la temporalidad del progreso. Si de lo que se trata es de realizar un proyecto de desarrollo, la CPLI debe ser un trámite que ocupe la menor cantidad de recursos posibles. Entonces, con la modalidad del *check list* sin debate, su ritmo se torna vertiginoso y sienta un contraste frente a la temporalidad de las comunidades que tradicionalmente habitan los territorios en disputa, como los pueblos indígenas. Esta velocidad no da tiempo para pensar temas cruciales y complejos para la vida de una comunidad. Son asuntos técnicos, largos y de gran calado, cuya comprensión no es pacífica para personas con las que no se comparte el mismo lenguaje y cultura, la misma forma de vida. Además, bajo la modalidad procedimental de la Directiva Presidencial 10 del 2013, las reuniones de la CPLI favorecen la toma de decisiones *express*, sin espacios de reflexión internos para la comunidades<sup>27</sup>.

En los textos revisados, el “si... pero” es una expresión que se repite. En palabras siempre políticamente correctas, la CPLI nunca es planteada como algo negativo, sin más. Los autores dicen que es un derecho que merece todo el respeto, sin embargo, a renglón seguido, sostienen que su uso ha sido abusivo y llevado al extremo, convirtiéndose en un paralizador del progreso. Esto me permite sostener que para algunos exponentes del neoliberalismo, el respeto de la CPLI y sus

---

<sup>27</sup> Para un estudio sobre la experiencia de la consulta previa en el contexto del extractivismo en la Guajira, y la lucha por una *consulta autónoma*: Archila, M. (Coord.) (2015) *Hasta cuando soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de la Guajira*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.

titulares está supeditado a una interpretación débil que no ponga en cuestión las nociones dominantes sobre el desarrollo.

Nos encontramos frente al “reemplazo de las discusiones sustantivas por los debates procesales. Las controversias sobre los plazos, las certificaciones y el cronograma de reuniones tienden a soslayar los conflictos sobre la tierra, los recursos y la autodeterminación que están en el fondo de las consultas” (Rodríguez, 2012, 23). En ese sentido, el reproche neoliberal se apunala en que la CPLI, al ser un paso más dentro del camino hacia el progreso, debe ser ágil, ser consulta y no consentimiento o poder de veto y contar con reglas claras en función de la neoliberalización, olvidando, de paso, que ya tiene reglas sustanciales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Detrás de las formulaciones estratégicas del *sí, pero*, se esconde un único modelo de desarrollo viable, que nunca es problematizado, siempre atento a una nueva astucia para salvaguardarse de los tropiezos étnicos y democráticos. En definitiva, el problema de la CPLI como un obstáculo y un trámite radica en que ésta *se vacía de su contenido político alrededor de la autodeterminación*. Concretamente significa la ausencia de un cuestionamiento real del desarrollo imperante, y una distancia abismal frente a la noción de diálogo entre iguales y desarrollo caso a caso de la Corte Constitucional.

Esta perspectiva de la CPLI se halló en columnas de opinión, artículos de prensa y en el CONPES 3762, tal y como se expone a continuación.

### **3.1. Columnas de opinión**

En febrero del 2013, María Isabel Rueda publicó en El Tiempo una columna en la que sentaba la fórmula con gran claridad: “La consulta previa (...) es catalogada como derecho fundamental. Pero les planteo esta respetuosa controversia” (Rueda, 2013). En las líneas siguientes, olvidando su llamado al respeto, escribió que la Corte Constitucional ha sido populista y ha contribuido a que la CPLI se torne en un mecanismo de negociación lento, desbordado e irracional.

Este desbordamiento ha llevado a que, como “modus vivendi”, la consulta sea un lugar para el enriquecimiento individual: exigir viáticos, pasajes, alojamiento, almuerzos, honorarios, compensaciones, etc. Es decir, pasamos de la CPLI como protección de la forma de vida diferenciada de una colectividad, a la consulta-chantaje como forma de vida en búsqueda de intereses individuales. Esta postura muestra una total desconexión de la autora con el territorio, y una posición elitista. Se alarma porque para una reunión en Bogotá, por ejemplo, los representantes de los pueblos étnicos, en lugar de viajar en bus y almorzar un *corrientazo*, viajen en avión y almuercen la misma comida que ella o un empresario comerían.

Sumado a este chantaje, las demoras en la negociación frenan el desarrollo. Por esto, considera que la Corte Constitucional debe moderar su jurisprudencia; a lo que se debe sumar una reglamentación de los tiempos de las consultas, de “sus procedimientos, representatividad de las comunidades, sus honorarios, compensaciones económicas y un tope de costos”. Finalmente, irritada, resalta que estamos ante un círculo vicioso, porque la reglamentación de la CPLI debe ser consultada: más chantaje y paralización del desarrollo.

Por su parte, recién comenzado el 2017, el empresario Emilio Sardi se refirió a la CPLI en una columna de opinión en el periódico El País de Cali. Allí manifestó su preocupación por la

ausencia de una “definición clara sobre el mecanismo”, situación que valoró como “uno de los principales obstáculos al desarrollo de la infraestructura nacional y, en general, del país”. Y con tono de indignación, resaltó que las “comunidades indígenas” (no los pueblos indígenas) representan “apenas 3,5%” de la población y cuentan con más del 30% del territorio nacional titulado como resguardo. Su reproche se extendió a la manera en que son realizadas las consultas, esto es, mediante “interminables discusiones” permeadas por corrupción que no permiten llegar a consensos y que, además, se centran en todo menos en lo que realmente importa: argumentos técnicos.

A su juicio, esta situación —la falta de reglas claras, la desproporción del territorio indígena, la lentitud de los tiempos étnicos, la corrupción y la falta de técnica— ha hecho que la CPLI sea la fuente del estancamiento de proyectos relevantes para el desarrollo del país. Pero en el fondo, con un profundo cinismo, su principal preocupación es que los obstáculos étnicos están afectando “nuestra integridad nacional”. Aunque sea necesaria la protección de la diversidad étnica y cultural, ésta “no puede afectar el anhelo colectivo del desarrollo”, que significa la posibilidad de materializar los derechos de todos los colombianos. Por ello, apreció como un gran acierto la iniciativa del Gobierno para crear una Ley Estatutaria que defina sus reglas y, sobretodo, aclare que la CPLI no es un poder de veto sino apenas un escenario “para que los pueblos indígenas y tribales tengan el derecho a expresarse y a *influenciar* en el proceso de toma de decisiones” (Sardi, 2017), pero nunca a tomarlas, preceder.

### **32 Artículos de prensa.**

*Las consultas previas son un proceso para reconocer la identidad de las minorías étnicas, pero no pueden convertirse en un chantaje.*

Federico Rengifo. Ex ministro de Minas y Energía (en Valero, 2013).

Esta visión también es recurrente en artículos periodísticos que, lejos de asumir el problema en su complejidad, solo se han enfocado en una de las partes de la tensión. Para esta investigación se revisaron artículos aparecidos entre los años 2012 y 2017, en medios como *Semana*<sup>28</sup>, *El Tiempo*<sup>29</sup>, *Portafolio*<sup>30</sup> y *Dinero*<sup>31</sup>. Sin diferenciarse de las columnas de opinión, los textos examinados expresan una postura política y privilegian un modelo de desarrollo particular. En consecuencia, su significado de la CPLI es el de un procedimiento donde se negocian asuntos económicos, que se ha tornado abusivo y caprichoso, con poca legitimidad y que está perjudicando a la generalidad de colombianos, pues es un freno para el desarrollo. Todo esto, con el auspicio de las desmesuradas sentencias de tutela y constitucionalidad de la Corte Constitucional.

En relación con el punto de vista, el artículo de *Dinero* es paradigmático; funciona como un ejemplo de la manera en que los medios de comunicación colombianos se han posicionado frente a la CPLI, volviéndose emisores de la neoliberalización, no obstante el reconocimiento expreso de que existe un “choque de intereses”. Si existe una tensión, ¿por qué exponer solamente la posición de uno de los bandos? En su forma de proceder, abandonado los principios del oficio

---

<sup>28</sup>Revista *Semana* (Febrero 27 de 2012) El Dilema de la Consulta Previa. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-dilema-consulta-previa/254088-3>

<sup>29</sup>Valero, D. (febrero 10 de 2013). Consultas con minorías étnicas 'paralizan' la agenda estatal. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12587449>.

<sup>30</sup>Vargas Núñez, P. (Julio 5 de 2016). ¿Cómo lograr que las comunidades no sigan frenando grandes proyectos en el país? *Portafolio*. Recuperado de [lpa-de-las-comunidades-498527"](http://www.portafolio.co/economia/en-colombia-grandes-proyectos-se-frenan-por-culpa-de-las-comunidades-498527)  
<http://www.portafolio.co/economia/en-colombia-grandes-proyectos-se-frenan-por-culpa-de-las-comunidades-498527>

<sup>31</sup>Revista *Dinero* (agosto 8 de 2017). Consultas previas al paredón: Gobierno busca fijar reglas claras. *Revista Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/consultas-previas-se-regularan-con-ley-estatutarias/246291>

periodístico, han simplificado el asunto, ofreciéndole a la opinión pública versiones parciales del tema en las que prácticamente solo se consideran las opiniones de los representantes del sector empresarial y del Estado. En el juego de poder mediático, las cartas están marcadas para un jugador.

Así, en el contexto del reciente proyecto de Ley Estatutaria sobre CPLI, Dinero hace una breve introducción al problema mediante la conocida fórmula del *sí, pero*: “Con una ley estatutaria, el Gobierno busca fijar reglas claras para la consulta previa, un mecanismo que garantiza los derechos de las comunidades, pero en muchos casos se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo”. En las líneas siguientes, informa sobre los elementos que tiene el proyecto legislativo, así como las irregularidades que pretende superar, y termina centrándose (en extensión y contenido) en los reparos que el sector empresarial tiene sobre la consulta y el proyecto en cuestión. Finalmente, como de pasada, en escasos tres párrafos, tiene en cuenta las oposiciones de algunos líderes étnicos frente al proyecto de ley.

Por la misma vía del desbalance en las narrativas sobre la CPLI, el uso de la representación y las imágenes ha sido decisivo. Sumado al privilegio del discurso desarrollista, los personajes de artículos como el de Dinero siempre son los mismos, y *aparecen* como figuras del poder y el éxito —blancos, bien vestidos, con sonrisa radiante—, que merecen, cómo no, todo el respaldo y credibilidad.





Foto: Orlando Cabrales, presidente de Naturgas, Ángela Montoya, presidente de Acolgen y Francisco Lloreda, Presidente de ACP.

Fuente: Revista Dinero.

Casos como este son constantes en el manejo desequilibrado que los medios de comunicación de amplia circulación nacional le han dado al derecho fundamental a la CPLI. Es posible afirmar que en los artículos revisados se realiza una doble operación. Primero, se privilegia o solo se expresa la noción neoliberal de este derecho; y segundo, se hacen invisibles las narraciones de formas de vida diversas, con ausencia de nombres propios y contextos dramáticos específicos, que luchan por ser incluidas en la definición del desarrollo y por ser respetadas en su derecho a la autodeterminación por medio de la CPLI.

### **33. Conpes 3762**

El 20 de abril de 2013, el Consejo Nacional de Política Económica y Social publicó el documento 3762 sobre lineamientos para proyectos de desarrollo —infraestructura, hidrocarburos, minería y energía— considerados de interés nacional y estratégicos (PINES). En su diagnóstico,

plan de acción y recomendaciones, observó que en la formulación y ejecución de estos proyectos existen una serie de “dificultades que afectan la agilidad y viabilidad” (Conpes, 2013, 3) de los mismos, entre los que se encuentra la CPLI y las licencias ambientales.

Frente a lo que considera un problema, el documento establece medidas tendientes a la optimización de *procedimientos* y trámites. Para ello, elabora una línea de acción de participación social y diálogo con comunidades que consiste en simplificar (Conpes, 2013, 21) los escenarios de participación. Por ejemplo, en la certificación del Ministerio del Interior de presencia de comunidades étnicamente diferenciadas en la zona de influencia de los proyectos, o el los protocolos y procedimientos de la CPLI. En la misma línea de lo que hemos observado, señala que la CPLI es un factor de parálisis que debe encauzarse procedimentalmente mediante reglas claras que contribuyan a la eficiencia de los proyectos sobre el territorio. La locomotora no puede frenar.

### **34. Recapitulación del argumento**

En la reconstrucción de la polémica sobre la CPLI, abordo la perspectiva neoliberal de este derecho, según la cual es un obstáculo procedimental para el desarrollo. Para esta, no es deseable el escenario de dialogo intercultural entre iguales señalado por la Corte Constitucional, pues genera trabas para el desarrollo que tiene por objeto satisfacer el interés general de todos los colombianos. Vista así, la CPLI es una herramienta usada por una minoría caprichosa que busca enriquecerse a costa de la paralización de los intereses de la mayoría. La interpretación fuerte de este derecho estaría escondiendo una forma de vida dedicada al chantaje en nombre de lo étnico.

Esta visión supone que la respuesta a la pregunta *qué es desarrollo* debe ser resuelta por una única forma de vida que se impone sobre otra. Pero aún más, que desarrollo es solo uno; la tensión se debe disipar a favor de la visión dominante.

Recapitulando, la CPLI neoliberal consiste en un uso procedimental restrictivo y de corto alcance en términos de autodeterminación. No se cuestiona a fondo el proyecto consultado, buscando el consentimiento de los pueblos, sino se da seguimiento a una serie de pasos (*check list*) en un debate transaccional donde se negocia la compensación por los efectos del proyecto. El neoliberalismo acepta la CPLI, siempre y cuando sea una etapa procedimental para tramitar, sí o sí, el desarrollo en el territorio, y siempre que la oposición al proyecto sea débil y solo monetaria. Con la fórmula del *sí, pero*, el derecho se convierte en una herramienta funcional al desarrollo dominante: la puerta de entrada —procedimental y económica— para los grandes proyectos en el territorio. Llamo a este movimiento la *despolitización* de la CPLI.

#### **4. La consulta previa en el corregimiento de Arroyo de Piedra en Cartagena**

Habiendo leído las sentencias de la Corte Constitucional, así como autores optimistas frente a las reivindicaciones de la autodeterminación en el Sur Global, algunos compañeros de la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio llegamos a Arroyo de Piedra con expectativas ilusorias que no encajaban en la realidad. Desde la comodidad de una Universidad de élite en Bogotá, creímos que nos íbamos a encontrar con una comunidad organizada que concebía a la CPLI tal como la habíamos *leído y pensado*, pero la realidad era otra.

El golpe de realidad se dio cuando nos topamos con una comunidad sumida en la precariedad, fragmentada y con choques internos alrededor de este derecho que, en todo caso, había

adoptado como tendencia mayoritaria la noción neoliberal de la CPLI. Para el grueso de la población de Arroyo de Piedra, y con mayor fuerza para los personajes de más peso dentro de la comunidad (como el representante legal del Consejo Comunitario), la CPLI es un derecho procedimental que les da la oportunidad de negociar compensaciones económicas y puestos laborales con los proyectos de extraños que, sí o sí, se van a instalar en su territorio. Así las cosas, el meollo de la CPLI soñada estaría en lograr la negociación más jugosa, y en el cumplimiento de lo pactado.

#### **4.1. Contexto y ubicación geográfica**

El corregimiento afrodescendiente de Arroyo de Piedra está ubicado en la zona norte de Cartagena, en medio de la conocida vía al mar que conecta a esta ciudad con Barranquilla. Desde su llegada a del siglo XIX<sup>32</sup>, sus habitantes han mantenido una vida comunitaria y una relación estrecha con el territorio, del que se han alimentado y vivido culturalmente. Como lo narraron los agricultores Santander Nuñez Arzuza, Delio Rodríguez Noriega y Jorge Nuñez, el trabajo de la tierra y el mar ha sido heredado por generaciones y decisivo en la conformación de la comunidad de Arroyo de Piedra.

Esta actividad no se hacía a título individual: cada familia cultivaba o pescaba, y compartía o intercambian con las demás<sup>33</sup>. La agricultura, la pesca y en general todas las actividades

---

<sup>32</sup> Según la investigación: Semillero de Gestión Pública. Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana (2014) *Informe final – levantamiento de información de trabajo de campo en la Zona Norte de Cartagena: Arroyo de Piedra, Pontezuela y Punta Canoa*. Trabajo de campo realizado el mes de abril del año 2014.

<sup>33</sup> “Cuando yo la siembro, vendo una parte y también comíamos los cinco. Pero ahora compro un kilo a dos mil pesos y me lo como yo (...). Anteriormente todo lo que sembrábamos era de todos, ¡hey! regálame un plátano ahí, y uno se lo regalaba, que tírame un ñame, una mano de maíz (...). Pero hoy en día no, la cosa no”. (Santander Nuñez, entrevista, 19 de agosto de 2016).

tradicionales y de signo comunitario están en declive, marcando el tránsito a la neoliberalización, a prácticas individualistas como las relatadas por Santander y a una “economía de características informales y de bajo ingreso” (Espinosa, Alvis y Parejo, 2013,105). Es común el desplazamiento hacia Cartagena de adultos y jóvenes en búsqueda de oportunidades laborales en trabajos de construcción, mototaxismo, servicios domésticos, entre otros. Predominantemente, la economía de Arroyo de Piedra es una economía del rebusque. Esta situación ha venido a reforzar las precarias condiciones de salud, educación y acceso a los servicios públicos ya existentes.

Resaltar demasiado este tránsito económico podría llevar a caer en la ficción de un pasado idílico. En tiempos neoliberales los titulares de la CPLI enfrentan serias disputas sobre el territorio y la posibilidad de permanecer vivos física y culturalmente, pero la sensación general de las entrevistas y talleres realizados en esta investigación es que la precariedad ha sido una constante en su historia. Sobre esto, la obra literaria *La Ceiba de la Memoria* de Roberto Burgos Cantor da cuenta de las continuidades históricas de la tragedia —desde la colonia hasta nuestros días— que ha significado ser negro en Colombia. En ese sentido, la neoliberalización parece ser, más bien, un proceso de radicalización de las difíciles condiciones de vida de la marginalidad.

En conjugación con este panorama, la comunidad de Arroyo de Piedra ha visto alterada su territorialidad por la aparición de diversos actores foráneos en el territorio, que ha sido transformado y con esto también su modo de vida tradicional. Esta aparición ha generado diversos conflictos que, al final, operan como un gran proceso de confinamiento con amenazas desde diferentes flancos. El área donde los piedreros desplegaban sus actividades vitales se ha reducido, amenazando física y culturalmente la posibilidad de desarrollar un proyecto comunitario.

## 42. La carretera y el peaje como afectaciones territoriales

Una de las afectaciones más significativas se consolidó en el año 1996 con la concesión Vía al Mar y, posteriormente, con la instalación del peaje Marahuaco. Como pudimos constatar en entrevistas y talleres con la comunidad, la carretera que conecta a Cartagena con Barranquilla fue un momento hito: decisivo en magnitud y anunciador de las tragedias que estaban por venir.

La carretera fragmentó el territorio en dos. Significó una barrera de carros a alta velocidad<sup>34</sup> entre el corregimiento y el mar, y el rompimiento de todos los caminos tradicionales que conducían a éste. Por otro lado, para su construcción, fue necesario levantar espolones que controlaran la corriente marina, los cuales, terminaron por distanciar el mar aproximadamente un kilómetro<sup>35</sup> y secar el rico ecosistema de manglares del que aún dependen los pescadores y parte de la vida cultural<sup>36</sup> de la región.

Dicha vía vino acompañada de un peaje, que agravó las afectaciones principalmente por su alto precio en medio de la pobreza, constituyéndose en una barrera económica para los derechos. En el ámbito de la salud, los habitantes manifestaron que, a pesar de que el corregimiento cuenta con un puesto de salud, éste solo funciona para situaciones básicas. En consecuencia, cuando la cuestión es de mayor envergadura, como nos comentaron sobre las mujeres embarazadas, es necesario viajar a Cartagena y pagar un peaje, o tomar un taxi que cuesta 50.000 pesos. Por otro

---

<sup>34</sup> No hay puente peatonal.

<sup>35</sup> Actualmente los pescadores deben caminar un tramo más largo para aproximarse al mar, y los alimentos que obtienen del mismo son escasos.

<sup>36</sup> En efecto, una de las festividades más importantes de Arroyo de Piedra es el festival del cangrejo azul, en el mes de julio, que coincide con el fenómeno natural de la marcha del cangrejo.

lado, el peaje a aumentado el valor de la canasta alimentaria y ha dificultado la comercialización de las cosechas.

Por último, es importante advertir que, tiempo después de la construcción de la carretera, y sus adecuaciones en etapas posteriores a doble calzada, no se han cumplido ninguno de los acuerdos a los que llegaron en la CPLI<sup>37</sup>. Es decir que, a pesar de haberla realizado en términos neoliberales y accedido al proyecto consultado, se enfrentaron luego con la contradicción entre lo escrito en el papel y lo incumplido en la práctica. Expresamente, los piedreros manifestaron que la consulta no les ha traído beneficios (taller de cartografía Mayo, 2016), lo que permite entrever que, después de todo, para los habitantes de Arroyo de Piedra la CPLI es una oportunidad para obtener algún provecho económico y sobrellevar las dificultades diarias.

### **4.3. Casa del Mar y la reducción del territorio**

El conflicto general que afecta el proyecto territorial de la comunidad de Arroyo de Piedra es la reducción paulatina que ha sufrido su territorio a través de la aparición de diferentes actores, agudizando y conjugándose con la precariedad mencionada. Quizás, el caso paradigmático de dicha reducción ha sido el proyecto turístico y habitacional Casa del Mar, donde confluyen elementos de la neoliberalización vistos en los primeros capítulos, irregularidades en materia de consulta previa y una amenaza constante a la forma de vida de los piedreros.

Casa del Mar es un proyecto de la sociedad antioqueña Inversiones Arroyo de Piedra LTDA que llegó jurídicamente al territorio a finales de los años noventa y se consolidó en el 2006,

---

<sup>37</sup> Aunque su construcción estuvo compuesta por de tres tramos o etapas, el proyecto vial solo realizó consulta previa para el último.

con la construcción y venta de las primeras casas del complejo turístico. Según consta en la presentación de su página de internet, busca ofrecer unas vacaciones en la propia casa con la comodidad de un hotel cinco estrellas<sup>38</sup>. Para esto, tiene proyectadas la construcción de tres etapas en una extensión de 29<sup>39</sup> hectáreas.

Es fundamental situar el arribo de este proyecto dentro de una parte de la historia de poblamiento de Arroyo de Piedra. Para el año 1964, los empresarios antioqueños Jorge Restrepo y Octavio Vargas compraron una porción grande de tierra habitada por pobladores tradicionales. Para evitar disputas, los empresarios y habitantes pactaron un negocio: la comunidad recibiría la donación de 1000 hectáreas y las demás podrían ser explotadas libremente por los dos extraños. Las tierras de la porción donada fueron repartidas a título individual entre los habitantes de la comunidad.

Hay una gran incertidumbre jurídica en materia de propiedad. Luego de la operación con los empresarios, en el estudio de títulos realizado por la CJDT son constantes las ventas irregulares con falsa tradición<sup>40</sup> y las adquisiciones producto de declaraciones judiciales en procesos de pertenencia. Más allá de la claridad jurídica en la cadena del dominio y las incertidumbres alrededor de la “escritura madre” del territorio inicial de Arroyo de Piedra, lo cierto es que, desde los años sesenta en adelante, los piedreros han sufrido grandes recortes en su territorio. A esto se suma la

---

<sup>38</sup> //www.casadelmarcartagena.com" <https://www.casadelmarcartagena.com>

<sup>39</sup> Hasta la fecha, Casa del Mar cuenta con un edificio de seis apartamentos, 60 casas de playa y 76 villas. Y está previsto que, para el final de la tercera etapa, sean 140 casas con piscina privada, 30 apartamentos y una cancha de golf. //www.casadelmarcartagena.com" <https://www.casadelmarcartagena.com>

<sup>40</sup> Gran parte de la reducción del territorio se ha dado por ventas hechas por extraños que afirmaban tener la “escritura madre” del lugar.



ausencia de un título colectivo, que el Consejo Comunitario solicitó hace 15 años al entonces INCODER, sin recibir una respuesta concreta hasta el día de hoy, contribuyendo a la venta individualizada de sus predios.

Actualmente, el tamaño aproximado de la tierras de la comunidad es de 300 hectáreas. La confusión jurídica y la situación de precariedad han sido cruciales en la renovada puesta en marcha de una ficción colonial: la tierra de nadie (*res nullius*) pasa a manos de quien la conquista, ahora, bajo la noción de desierto o territorio vacío, vista capítulos atrás. A este panorama se sumó el proyecto Casa del Mar.

Espacialmente el proyecto se encuentra entre el mar y la carretera, configurándose como una frontera adicional para acceder al mar y, en razón de las transformaciones ambientales<sup>41</sup> que implicó la construcción, una gran afectación en materia de biodiversidad y de recursos naturales para la comunidad. Por esto, además de la reducción del territorio, la subsistencia física y cultural del proyecto comunitario están en peligro. Aunque no exista título colectivo, existen áreas importantes de uso común que el turismo ha venido transformando, como la playa y el manglar, obstruyendo significativamente el acceso al mar. Este contexto podría radicalizarse con la construcción de las etapas dos y tres. Por el momento, como lo manifestó la comunidad, el acceso al mar ha cambiado pero sigue siendo posible. Sin embargo, la construcción de las etapas siguientes significaría un bloqueo total de los caminos que conducen al mar. Sin contar con la posibilidad de

---

<sup>41</sup> En el trabajo de campo de la CJDT constatamos irregularidades e incluso ausencia total de licencias urbanísticas y ambientales en la construcción de Casa del Mar.

futuros proyectos en el marco del fenómeno generalizado de expansión turística y hotelera en los territorios afrodescendientes en la región<sup>42</sup>.

Finalmente, en lo que atañe a la CPLI, la construcción de Casa del Mar se dio en ausencia total de este derecho porque, tal como expresaron con dos consultores del proyecto entrevistados, “para ese entonces no existía consulta previa” (Entrevista, mayo 2016). El punto es relevante, pues da cuenta de cómo la *existencia* de una determinada figura jurídica de protección y participación de las comunidades no tiene sentido en tanto no signifique nada para los actores involucrados — en tanto no haga sentido— y no se ponga en práctica, a pesar de que en términos jurídicos, en efecto, *exista*.

#### **44. El juego de roles como metodología para la identificación del conflicto de intereses en la CPLI**

El 20 de agosto de 2016 el equipo de la CJDT desarrolló, en conjunto con adultos y jóvenes de Arroyo de Piedra, una de las actividades más fructíferas de la investigación: el juego de roles. Los miembros de la comunidad fueron los protagonistas. Se les planteó un caso hipotético de CPLI sobre la Etapa 2 del proyecto turístico Casa del Mar y, con base en la información que habíamos obtenido en entrevistas y trabajo de archivo jurídico, se distribuyeron una serie de papeles para interpretar, que correspondían a posibles actores dentro de una consulta en su territorio.

---

<sup>42</sup> La investigación realizada permitió observar conflictos similares en el territorio en comunidades de la zona norte de Cartagena, con las que se construyó y socializó en seis talleres la Cartilla de Consulta Previa elaborada por la CJDT en el marco del Proyecto de Presupuesto Social San Francisco Javier de la Universidad Javeriana. Dichas comunidades habitan los corregimientos de Arroyo de las Canoas, Punta Canoa, Villa Gloria, Manzanillo del Mar y Pontezuela.

Los objetivos que nos motivaron a realizar el juego de roles estuvieron encaminados a hacer una puesta en marcha simulada de una CPLI íntimamente relacionada con la situación actual de Arroyo de Piedra, es decir, confrontarlos de antemano con un caso que podría darse en su comunidad. Apuntábamos a que, al visualizarse dentro de una CPLI, la comunidad pudiera interiorizar y poner en “práctica” los conocimientos jurídicos que se habían socializado en talleres pasados. Finalmente, nuestro interés estuvo en que se hicieran patentes las diferentes tensiones que podrían surgir dentro de una CPLI en Arroyo de Piedra.

Los roles se dividieron en tres grupos, y tuvieron una breve descripción por parte del equipo de la CJDT. Por parte del Estado estaba un representante de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, que debía presentarse como el garante de la CPLI y se limitaría a exponer las normas legales sobre la misma, además, se abstendría de hacer juicios o sentar posiciones fuertes en la actividad. Asimismo, un representante de CARDIQUE, autoridad ambiental en la región Caribe, que se encargaría de resaltar minuciosamente los impactos ambientales del proyecto.

De la empresa, los personajes fueron el gerente del proyecto, un antropólogo y un ingeniero. Su papel consistía en afirmar que este tipo de proyectos de desarrollo son la única manera en que comunidades como la de Arroyo de Piedra podrían salir de la pobreza, por lo que se trata de un proyecto importante para el país, sobre el que la comunidad consultada no puede negarse. Asimismo, su enfoque comercial estaría en las compensaciones económicas, buscando en todo momento pactar el menor valor.

Por la comunidad, se propusieron diferentes roles entre los que se destacaron el Presidente del Consejo Comunitario, con una situación económica superior en el corregimiento, y alto interés

en que se realice el proyecto y se logren compensaciones económicas. Dos miembros del Consejo Comunitario a favor de la empresa. Una trabajadora doméstica de Casa del Mar, cuya estabilidad económica se vería afectada por la no realización del proyecto, razón por la cual le indicamos que su posición debía ser conciliadora y que intentaría fortalecer las relaciones económicas con la empresa. Un pescador tradicional y su esposa, que ven con malos ojos el proyecto y pretenden desaprobarlo por completo, pues representa la pérdida paulatina de territorio que viene enfrentando la comunidad, así como la degradación del medio ambiente y la imposibilidad de realizar los trabajos tradicionales con los que se han mantenido. Comprometidos con salvaguardar los intereses comunitarios antes que lograr compensaciones económicas individuales. Compartiendo posición con el pescador, una lideresa de la comunidad, que aglutina a varias mujeres a su alrededor y, finalmente, una joven activa políticamente, comprometida con la defensa del medio ambiente y la forma de vida tradicional de personajes como su padre, otro pescador tradicional.

La distribución de los roles entre los participantes estuvo basada en una inversión de las posiciones que comúnmente tomarían las personas en un escenario de CPLI real. Por ejemplo, Marbelia, una defensora aguerrida del territorio terminó siendo una trabajadora del proyecto; el Presidente del Consejo comunitario, cuya noción implícita de la CPLI en entrevistas y talleres había sido procedimental y negocial, ocupó el papel del pescador tradicional; y Jorge, un joven líder crítico de Casa del Mar, consciente de las afectaciones a su territorio, fue el gerente del proyecto.

Inicialmente, tal como fue planteada la actividad, nuestras expectativas se centraban en que los participantes desplegaran las herramientas jurídicas aprendidas en las tensiones que fueran surgiendo entre los personajes. Sin embargo, más allá de esto, en el desarrollo se observó una inversión adicional de papeles y una explicitación de posturas reales. Fue una segunda inversión de

papeles en el juego, un retorno a la posición original: inversión de la inversión o negación de la negación. Los principales líderes de Arroyo de Piedra, sin proponérselo, se salieron del personaje asignado para plantear sus propias posturas. Esto nos permitió, como investigadores, acceder en su funcionamiento a los significados de la CPLI que habitan en la comunidad, asunto al que no íbamos a llegar a través de preguntas explícitas. Con cada inversión de rol, con cada retorno al personaje original, los participantes sacaron a la luz las posturas y choques realmente existentes sobre la materia.

Marbelia, a quien le correspondió ser la trabajadora doméstica de la empresa, manifestó su posición real cuando, en una interpretación que podríamos llamar crítica de su personaje, decidió renunciar a su trabajo para Casa del Mar y, con ello, cuestionar el proyecto y las negociaciones de la consulta. Para ella, la compensación monetaria y la oportunidad de contados puestos de trabajo no podía aceptarse de ninguna manera, cuando el proyecto significaba una transformación de su territorio y de sus prácticas tradicionales. En el ámbito laboral, objetó el hecho de que el proyecto no significara una oportunidad generalizada para toda la comunidad, sino para pocas personas, a lo que agregó que, tal como se observó en la consulta de la Etapa 1 de Casa del Mar (que efectivamente ocurrió), el grueso de trabajadores provenía de lugares extraños a Arroyo de Piedra. En suma, el motivo de su “renuncia” se centró en que las negociaciones estuvieron enfocadas en asuntos económicos e intereses individuales que no beneficiaban a Arroyo de Piedra en tanto colectividad.

Otra negación de la negación significativa se dio con el pescador tradicional. Cuando el personaje que representaba al gerente del proyecto hizo su primera intervención, en seguida, el Representante Legal (ya no el pescador que se le había asignado) le dio indicaciones sobre cómo

debía ser su papel, demostrando pleno conocimiento e inclinación por dicha posición. Asimismo, los intérpretes del pescador y del gerente del proyecto se mostraron incómodos con las palabras de sus personajes, y parecieron no representar claramente la posición asignada, sino explicitar la propia.

El juego de roles me permitió llegar a algunas conclusiones. Primero, para algunos miembros de la comunidad, la CPLI gira en torno al proyecto, a sus palabras y a sus propuestas, como protagonista de la consulta. El discurso del actor desarrollista ocupa un lugar central. Segundo, no es posible sostener que en comunidades precarizadas como Arroyo de Piedra exista una única noción sobre la CPLI, pues a pesar de los papeles propuestos por nosotros, que parecían no dar lugar a desvíos o posturas diferentes a lo programado, se observó que aún dentro de la comunidad hay disputas sobre el tipo de CPLI que estiman conveniente para sus intereses comunitarios y personales. Precisamente, esta división hace que no sea posible afirmar con total claridad que nos encontremos ante una *comunidad* organizada políticamente, sino ante una comunidad cuyos lazos comunitarios y territoriales están perdiendo fuerza por fenómenos de precarización y conflictos sobre el territorio. Y por último, se constató que en Arroyo de Piedra existe una versión dominante sobre la CPLI, esta es, la del Representante Legal, que termina prevaleciendo gracias a las relaciones de poder al interior de la comunidad y a la situación de precariedad de la misma. Esta noción dominante es la que he denominado neoliberal: se enfoca en los asuntos procedimentales y de negociación económica, y nunca en un cuestionamiento real del proyecto.

Los múltiples conflictos sobre el territorio y la precariedad de los piedreros plantea serias preguntas sobre la CPLI. Una de las lecciones del trabajo en Arroyo de Piedra es que este derecho

no siempre funciona como una herramienta jurídica adecuada para resolver las diferentes disputas territoriales, mucho menos en escenarios de precariedad. Se echa de menos el acompañamiento de otras estrategias. Esta pérdida de efectividad o fuerza de la CPLI ha contribuido a que sea solo procedimental y negocial porque, incluso en el mejor escenario posible, las amenazas sobre el territorio y degradaciones sobre la calidad de vida desde otros flancos se mantienen, de manera que ante una consulta en un contexto neoliberal solo quede negociar.

#### **45. Recapitulación del argumento**

La comunidad de Arroyo de Piedra en la zona norte de Cartagena afronta en su interior la polémica sobre la CPLI: está dividida en el significado y uso de este derecho. Por un lado, personas como Marbelia la conciben como un instrumento jurídico para la defensa del territorio y de un proyecto comunitario a largo plazo, que guarda sus raíces en una historia negra de poblamiento. Por otro, personas como el Representante Legal del Consejo Comunitario ven en ella una oportunidad para negociar y hacerle frente a las difíciles condiciones de precariedad que han atravesado como una constante en su historia. En Arroyo de Piedra prima esta segunda noción, la noción neoliberal.

He querido argumentar que la adopción de esta concepción despolitizada de la CPLI es producto de la neoliberalización del territorio, donde el derecho es usado como herramienta para implantar el desarrollo dominante y transformar radicalmente la vida de las comunidades que lo habitan. Su adopción parece estar relacionada con la precariedad existente, que el neoliberalismo ha radicalizado. Se trata de un círculo: la vida marginal del pasado ayuda a justificar el uso despolitizado de la CPLI y la llegada de los proyectos que, a su vez, transforman la vida comunitaria y profundizan la precariedad.

## 5. Reflexión final: sobre los procesos de despolitización y politización de la CPLI desde los estudios de Giorgio Agamben

*Stasis* es el término con que los griegos designaban a la guerra civil, pero también al acto de levantarse, de ponerse sobre los pies. Dentro del proyecto *Homo Sacer* en que Agamben indaga por la estructura originaria del poder soberano en Occidente, se pregunta por la guerra civil como paradigma político, que para los filósofos e historiadores de la Grecia clásica era un escenario propio y deseable de la vida política.

Partiendo y tomando distancia de Nicole Loraux<sup>43</sup>, Agamben señala que el lugar propio de esta figura es la relación entre la casa (*oikos*) y la ciudad (*polis*), entre el lugar que habita la *zoé*, esto es, la vida que designa el simple hecho de vivir, y *bios*, es decir, la vida cualificada en comunidad, que encarna la pregunta fundamental sobre cómo vivir, sobre la forma de vida<sup>44</sup>.

Con esto en mente, y siguiendo las huellas de algunos pasajes griegos, Agamben replantea la postura de Loraux sobre el origen de la *Stasis* y afirma que no “tiene su lugar dentro de la casa,

---

<sup>43</sup> Para Loraux la familia, cuyo lugar es la casa, es el origen de la guerra civil, y precisamente por ello es también lo que permite la reconciliación. Se trata de un lugar ambivalente, pues allí donde nace el conflicto nace también la unión, entre hermanos. En ese sentido, sugiere que, así como la *stasis* es connatural a la familia y no proviene de un factor externo, lo es también de la ciudad, pues integra la vida política de los griegos.

<sup>44</sup> Estas relaciones entre *zoe* y *bios*, *oikos* y *polis* habían sido estudiadas por nuestro autor en el primer volumen de *Homo Sacer*. Allí se proponía entre otras cosas problematizar, a través de la estructura del estado de excepción, la idea de que la ciudad es una superación de la casa. Aunque para los griegos *zoé* debía ser excluida de la ciudad y relegada a la casa, y a *bios* le correspondía la ciudad, esta exclusión operaba al mismo tiempo como una inclusión. Al igual que el soberano, que para preservar el orden jurídico suspende el derecho aplicando la figura jurídica del estado de excepción, manteniendo a lo excluido en una suspensión, aplicando la ley al desaplicarla, *oikos* y *zoé* estarían incluidas en la *polis* y *bios*, respectivamente, a través de su exclusión. Lo que opera es “una exclusión inclusiva (una *exceptio*) de la *zoe* en la *polis*, como si la política fuera el lugar en que el vivir debe transformarse en vivir bien, y fuera la nuda vida lo que siempre debe ser politizado” (Agamben, *Homo Sacer I*, 2013, 17).



sino que constituye un umbral de indiferencia entre *oikos* y *polis* (...) [L]a *stasis* confunde, en un doble desplazamiento, lo que pertenece al *oikos* y lo que es propiamente de la *polis*, lo íntimo y lo ajeno<sup>45</sup>” (Agamben, 2015, 15). Entonces, entre los griegos la guerra civil tenía su lugar entre dos lugares, constituyéndose como una zona de indiferencia entre un espacio impolítico y uno político, de tal manera que lo que pertenece al primero se politiza al cruzar el *umbral*, y lo que pertenece al segundo se despolitiza al hacer lo mismo.

De ahí que Agamben parezca sostener que el término clave para entender la política y su dinámica es el *umbral*, el espacio donde habita la tensión. Solo hay política donde hay conflicto. Sin éste no hablaríamos propiamente de política sino de un escenario despolitizado: una *oikonomía* donde, como en un hogar o industria, la administración y tratamiento de los problemas son diferentes a los del espacio común de la comunidad. ¿Se puede acaso resolver los asuntos políticos de la *polis* de la misma forma que se resuelven los de una casa, y viceversa? Para Agamben (2015) la política es un “campo de fuerzas cuyos extremos son el *oikos* y la *polis*: entre ellos, la guerra civil marca el *umbral* a través del cual lo impolítico se politiza y lo político se economiza” (22).

Por eso, en la despolitización de lo político nos corresponde la tarea de hacer claridad sobre el problema, sobre la estructura que opera detrás del truco economizador, pues solo de esta manera, manteniendo la tensión, es posible invertir el rumbo hacia una politización. Si en un contexto despolitizado como el que atraviesa la CPLI en tiempos neoliberales, alejamos la mirada del *umbral*, el camino de regreso a la política parecerá cada vez más lejano. Debemos insistir en que se trata de un asunto político donde está en juego la pregunta por el desarrollo y la forma de vida.

---

<sup>45</sup> Traducción propia.

Trayendo a colación la relación entre guerra y economía de Alliez y Lazzarato cabe ahora preguntar, ¿cómo es la guerra civil en el siglo XXI?, ¿cuál es la cara de la despolitización que hoy nos muestra el neoliberalismo? La historia reciente del capitalismo en su fase neoliberal nos sitúa frente a una tendencia radical de despolitización de lo político, tal como observamos en la CPLI, en conjunción con procesos de precarización y de irrupción dentro de los territorios habitados por los pueblos con un modo de vida diferente al dominante.

Comprendo que si la CPLI es sólo vista como una institución exclusivamente de la *oikonomia*, tal y como lo pretende la mirada neoliberalizadora que aquí he explicado, la única posibilidad desde el *stasis* sería su destrucción. Pero este derecho ocupa un lugar ambivalente de disputa y tensión, propio de los instrumentos jurídicos en el campo de la política. En Colombia, la experiencia de la CPLI ha hecho explícitas las tensiones que ella misma atraviesa en nuestro tiempo. Está la faceta del multiculturalismo neoliberal consignada en la fórmula del *sí, pero*. También aquella que reivindica la autodeterminación de los pueblos y cuestiona realmente los proyectos consultados y, a veces con mayor alcance, el modelo general dentro del que se enmarcan. Ejemplo de esto ha sido la apuesta por la consulta autónoma que ha emprendido el pueblo Wayúu en el sur de la Guajira<sup>46</sup>, el uso del derecho y en particular de la CPLI, por los cuatro pueblos indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta<sup>47</sup>, y el trabajo de la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana, donde he podido participar.

---

<sup>46</sup> Archila, M., Arboleda, Z., Coronado, S., Cuenca, T., García, M. C. & Guariyú, L. E. (2015). *Hasta Cuando Soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de la Guajira*. Bogotá: CINEP.

<sup>47</sup> Cárdenas Mendoza, O. & Baquero Díaz, C. A. The Dispute over the “Heart of the World”: Indigenous law meets western law in the protection of Santa Marta’s Sierra Nevada. En Garavito Rodríguez, C. (2015). *Human Rights in Minefields. Extractive economies, environmental conflicts and social justice in the Global South*. Bogotá: Dejusticia.

Allí donde el pensador italiano sostendría que se necesita una eliminación de este tipo de instituciones, considero que estas, en particular la CPLI, pueden ser un espacio propicio para un proceso de *politización*, como el mismo filósofo ya lo presentaba en *Stasis*, y como la lucha de los movimientos sociales en América Latina lo demuestra. Las instituciones jurídicas no son exclusivamente redes que atrapan y moldean la vida, sino también escenarios de disputa donde es posible la defensa de una forma de vida. Este uso politizador sería, entonces, una apropiación distinta del derecho, que permite hacerle frente a la neoliberalización<sup>48</sup> a través de herramientas como la CPLI en clave de autodeterminación.

Por ello, entonces, es fundamental mantener la tensión presente en la CPLI: afirmar el *umbral*, la ambigüedad que permite el tránsito de la *oikonomía* a la política, pues solo así nuevos usos del derecho se hacen posibles. Al politizar lo que había sido *relegado* al reino de la *oikonomía* se abre un camino para expandir hacia otra dirección la estrategia que pretenden consolidar aquellos que quieren imponer su agenda neoliberal sobre las formas de vida.

Pero el movimiento politizador no es posible si no entendemos que en la actualidad los excluidos sufren por cuestiones básicas, como comer, beber agua potable y tener un techo donde vivir. Estos asuntos son decisivos porque son el presupuesto material para la vida como sujetos políticos. Como se dijo en una nota al pie, no es posible una vida en tanto *bios* sin *zoé*.

---

<sup>48</sup> Dos ejemplos de esto:

- De Sousa Santos, B. & Rodríguez Garavito, C. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona: Anthropos.
- Rajagopal, B. (2005) *El Derecho Internacional Desde Abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia en el tercer mundo*. Bogotá: Ilsa.

Es el problema de la precariedad, que es la ausencia efectiva de derechos y de condiciones mínimas para vivir dignamente. El drama que atraviesa “una clase que está excluida de los beneficios de la sociedad civil, una clase que está privada de los beneficios de los derechos humanos elementales” (Zizek, 1998, 177). Nos han dicho que son excepciones, casos aislados sobre los que se harán las correcciones, pero vemos que son la regla (Lorey, 2016, 17). “Las “excepciones actuales” —los sin techo, los que viven en guetos, los desocupados permanentes— son el síntoma del sistema universal del capitalismo tardío; constituyen una evidencia permanente, en aumento, que nos recuerda cómo funciona la lógica inmanente del capitalismo tardío” (Zizek, 1998, 177).

Visto así, el neoliberalismo es un gran movimiento productor de precariedad. El punto es que se ha valido de ella como un instrumento mediante el cual “somos gobernados y seguimos siendo gobernables” (Lorey, 2016, 18). El problema de la precarización da luces sobre la facilidad con que la CPLI se ha vuelto una *oikonomía* y un instrumento de gobierno, enseñanza que dejó el trabajo con la comunidad de Arroyo de Piedra. Cuando se consulta a una comunidad que vive en la precariedad, es posible que aflore primero la urgencia por cubrir las necesidades más básicas, que la difícil decisión de permanecer en el territorio y enfrentarse al proyecto. Por esto, en muchos casos, en los territorios más pobres y apartados, la CPLI es vista como una oportunidad para negociar beneficios económicos y hacer más llevadera la miseria, aunque sea solo de manera parcial y por un tiempo más.

Este fondo de precariedad hace posible la efectividad de las promesas de desarrollo que se dan con cada CPLI, en suma, de su tránsito hacia la *oikonomía*. La precarización no puede pensarse desconectada de las guerras civiles, pues funciona como una consecuencia de estas, y al mismo

tiempo, como un presupuesto para continuar colonizando. Al reducir a una población a la precariedad, no solo se logra una destrucción constructora de progreso en los términos de Alliez y Lazzarato, sino que también se crea un espacio propicio para que las CPLIs sigan el curso de una gestión y se implante el modelo de la *oikonomía* donde no corresponde.

Considero que la politización de la CPLI debe superar el problema de la precariedad, de lo contrario, la disputa se mantendrá con facilidad en el terreno procedimental y de transacción comercial que he intentado describir. En ese entendido, la transición por el umbral de la *oikos* hacia la *polis* no puede ser un paso aislado; requiere de medidas tendientes a la desprecarización que le hagan frente a la precarización de la vida causada por la máquina de guerra neoliberal.



Por esto, en escenarios como el de la CPLI, hace falta agregar otro *umbral*, además del que Agamben propone, un *umbral* a través del cual las cosas no solo se politizan y despolitizan sino que se precarizan y desprecarizan también. Y sugerir que en el siglo XXI, tenemos el reto de hacer de los dos movimientos una estrategia conjunta, que le abra paso a una apropiación renovada de las herramientas del derecho.

---

<sup>49</sup> Este cuadro explicativo de la *stasis* es de autoría de Agamben, en el libro que lleva su nombre; aquí le agrego el problema de la desprecarización y precarización.

## 6. Conclusiones

He intentado presentar dos pulsiones políticas presentes en el debate en torno a los usos y significados de la CPLI en tiempos neoliberales. La primera es el camino de *politización*, que recoge la carga histórica de las luchas de los movimientos sociales de América Latina por incorporar sus aspiraciones en el derecho constitucional e internacional en torno a la autodeterminación de los pueblos, como también, por usar el derecho para posicionarse frente a la irrupción neoliberal en sus territorios. La segunda pulsión es la *despolitización*. Está marcada por la noción que el proyecto neoliberal tiene de la CPLI, según la cual, esta es un obstáculo para la visión dominante del desarrollo y es, en ese sentido, un escenario procedimental de transacción económica y chantaje étnico.

A pesar de encontrarnos en una arena política de tensión, la experiencia que tuve con la comunidad afrodescendiente de Arroyo de Piedra enseñó que esta no está equilibrada en los términos que la Corte Constitucional presenta y que, por el contrario, la locomotora neoliberal ha buscado la forma para seguir su paso. La estrategia se ha centrado en la fórmula del *sí, pero* del multiculturalismo neoliberal, que acepta los avances en materia de derechos siempre que su alcance sea limitado, neutralizando su potencial en la defensa del territorio y el cuestionamiento del modelo imperante. En escenarios de CPLI, la consigna es la siguiente: consulta sí, pero débil y que permita ejecutar el proyecto de forma ágil. Vista así, la concepción neoliberal de la CPLI termina por ser una puerta procedimental y económica para el asalto al territorio, a pesar de sus comunidades y formas de vida.

Adicionalmente, las comunidades inmersas en condiciones de precariedad como la de Arroyo de Piedra, han adoptado la visión despolitizada de este derecho, dejando en un segundo

plano la noción politizada del mismo. En este punto argumento que la precariedad es la condición de posibilidad para que comunidades con difíciles condiciones materiales para vivir adopten la noción transaccional, en desmedro de aquella sobre la autodeterminación, ya que el uso de la CPLI en términos neoliberales les permite cubrir necesidades básicas que de otra forma no podrían suplir. En ese sentido, la precariedad opera como una forma de gobierno aliada del neoliberalismo, y una justificación para implantar sus proyectos de desarrollo en el territorio.

Aunque prime la noción que he cuestionado, Marbelia me enseñó que queda *un resto*, un camino político de esperanza en las experiencias del uso alterno del derecho que aún habitan en las comunidades. Dicho esto, si se quiere respetar la vida y prioridades de los pueblos étnicamente diferenciados, la CPLI afronta el reto de la politización.

Para esto, el planteamiento del problema sobre el desarrollo y la CPLI debe hacerse en términos políticos como he intentado hacerlo, más allá de los tecnicismos jurídicos, para retornar el camino inverso que ha sabido implementar el giro neoliberal; de lo contrario, se corre el riesgo de mantener el debate en el terreno ganado por la *oikonomía* y caer en el juego del *sí, pero*. La politización de la CPLI consiste en abandonar la noción neoliberal y recuperar la apropiación fuerte del Estado que ya han hecho los pueblos indígenas, afrodescendientes y gitanos, marcada por la forma de vida y la autodeterminación en la pregunta por el desarrollo, que la Corte Constitucional también ha desarrollado. Pero a su vez, propongo que este tránsito debe asumir el problema de la precariedad como instrumento de gobierno y, en consecuencia, adoptar un movimiento conjunto de *politización y desprecarización*.

Finalmente, desde una lectura marxiana del problema, formulo algunas preguntas que me retan. ¿Puede el uso del derecho contribuir a la desprecarización o es estéril y sería una ilusión ideológica sostenerlo? Recordando las líneas sobre el latido inicial: ¿en qué consiste, entonces, una apropiación distinta —popular— del derecho y el Estado que no caiga en las trampas ideológicas, y que en cambio pueda transformar la vida de quienes padecen la locomotora de la desprecarización neoliberal?, ¿cuál es su justa medida, hasta qué punto el derecho puede cambiar el mundo real de las relaciones sociales? En suma: ¿debemos insistir en la cuestión del uso del derecho?, ¿vale la pena seguir soñando?



## Bibliografía

- Agamben, G. (2013) *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, G. (2015). *Stasis. Civil War as a Political Paradigm. (Homo Sacer II, 2)*. Stanford: Stanford University Press.
- Alliez, E. & Lazzarato, M. (2016). *Guerras y Capital*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/329009011/Guerras-y-Capital-Alliez-Lazzarato>
- Anaya, J. (1996). *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford University Press.
- Anaya, J. (2002). The Contours of Self-Determination and its Implementation: Implications of Developments Concerning Indigenous Peoples. En Alfredsson, Gudmundur & Stavropoulou, Maria. *Justice Pending: Indigenous peoples and other good causes*. La Haya: Martinus Nijhoff Publishers.
- Arboleda, Z. Territorio, consulta previa y autonomía. Archila, M., Arboleda, Z., Coronado, S., Cuenca, T., García, M. C. & Guariyú, L. E. (2015). *Hasta Cuando Soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de la Guajira*. Bogotá: CINEP.
- Archila, M. (2015). Sobre interculturalidad y nociones de desarrollo. Archila, M., Arboleda, Z., Coronado, S., Cuenca, T., García, M. C. & Guariyú, L. E. (2015). *Hasta Cuando Soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de la Guajira*. Bogotá: CINEP.
- Archila, M., Arboleda, Z., Coronado, S., Cuenca, T., García, M. C. & Guariyú, L. E. (2015). *Hasta Cuando Soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de la Guajira*. Bogotá: CINEP.
- Betancur, A. C. (ed.) (2011). *Movimientos Indígenas en América Latina. Resistencia y nuevos modelos de integración*. Copenhague: IWGIA.
- Betancur, A. C. (2014). *La Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. De la participación democrática a la expropiación de territorios*. Recuperado de [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com\\_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121)
- Bonilla, D. (2006). *La Constitución Multicultural*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Burgos Cantor, R. (2017). *La Ceiba de la Memoria*. Bogotá: Editorial Planeta.

Cárdenas Mendoza, O. & Baquero Díaz, C. A. The Dispute over the “Heart of the World”: Indigenous law meets western law in the protection of Santa Marta’s Sierra Nevada. En Rodríguez Garavito, C. (Dir.) (2015). *Human Rights in Minefields. Extractive economies, environmental conflicts and social justice in the Global South*. Bogotá: Dejusticia.

Casa del Mar. <https://www.casadelmarcartagena.com>

Castro-Gómez, S. (2014). *El Multiculturalismo como Ideología. Slavoj Zizek y la Crítica de la Democracia Liberal*. Recuperado de <http://santiagocastrogomez.sinismos.com/blog/?p=585>

Clavero, B. (2002). Multiculturalismo constitucional, con perdón, de veras y en frío. En *Revista Internacional de Estudios Vascos*. 1 (47) 35-62

Clavero, B. (2008). *Geografía jurídica en América Latina: Pueblos Indígenas entre Constituciones Mestizas*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Clavero, B. (2015). Consulta Indígena e Historia Colonial: Colombia y las Américas, de México a Bolivia, entre Derechos Humanos y Derecho Constitucional, 1989-2014. En: *Cuaderni Fiorentini*. 1 (44) 589-661

CODHES (2012). *El derecho fundamental a la Consulta Previa: línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia*. Bogotá: Kimpres.

Douzinas, C. (2008). *El Fin de los Derechos Humanos*. Bogotá: Legis & Universidad de Antioquia.

De Sousa Santos, B. & Rodríguez Garavito, C. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona: Anthropos.

De Sousa Santos, B. (2014). *Derechos humanos, Democracia y Desarrollo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Espinosa Espinosa, A.; Alvis Arrieta, J. & Parejo Igiro, M. Arroyo de Piedra. Agencia comunitaria: la búsqueda de capacidades para el desarrollo. En Espinosa Espinosa, A. y Alvis Arrieta, J. (Comp.) (2013). *Pobreza rural y desarrollo humano en Cartagena de Indias*. Cartagena: Instituto de Estudios para el Desarrollo.

Fischer, K. The influence of Neoliberals in Chile before, during, and after Pinochet. En Mirowski, P. & Plehwe, D. (2009). *The Road From Mont Pèlerin. The making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard University Press.

- Ganti, T. (2014). Neoliberalism. *The Annual Review of Anthropology*. (43), 89–104.
- García Arboleda, J.F. ¡Los milagros existen! Análisis cultural sobre la crisis social y el papel de la dogmática jurídica. En Álvarez Londoño, L. F. & Prieto Sanjuan, R. (Eds.) (2013). *Derecho, Crisis y Desastre*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana & Grupo Editorial Ibáñez.
- García Arboleda, J.F. Transiciones políticas y recursos naturales. Entre el exterminio y la reciprocidad. En Rossel Granados, Jaime; Sampredo Arrubla, J.A.; González Jácome, J. & Szegedy-Maszák, I. (Eds.) (2015). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de Extremadura & Grupo Editorial Ibáñez.
- Gilbert, J. (2006). *Indigenous Peoples. Land Rights Under International Law. From victims to actors*. Ardsley: Transnational Publishers.
- Guardiola Rivera, O. (2013). *Story of a Death Foretold: The Coup Against Salvador Allende, 11 september 1973*. New York: Bloomsbury Press.
- Hale, C. (2002). Does Multiculturalismo Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin America Studies*. Cambridge University Press. (34), 485-524.
- Hale, C. (2005). Neoliberal Multiculturalism: The the remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America. *Political and Legal Anthropology Review*. 1 (28) 10-28.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Editorial Akal.
- Hillón Vega, Y. T. (2013). La Consulta Previa en la Solución de Conflictos Socio-Ambientales. *Revista de derecho*. Universidad del Norte. 1 (41) 83-111.
- Horkheimer, M. Observaciones sobre Ciencia y Crisis. En Horkheimer, M. (1974). *Teoría Crítica*. Buenos Aires: Amorrurtu Editores.
- Lorey, I. (2016). *Estado de Inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Mirowski, P. & Plehwe, D. (2009). *The Road From Mont Pèlerin. The making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rajagopal, B. (2005). *El Derecho Internacional Desde Abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia en el tercer mundo*. Bogotá: Ilsa.

- Rodríguez Garavito, C. (2012). *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en campos sociales minados*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad.
- Rose, N. (1997). El gobierno en las democracias liberales “avanzadas”: del liberalismo al neoliberalismo. *Revista Archipiélago-Cuadernos de Crítica Cultural*. La epidemia neoliberal. 3 (29) 25-40.
- Semillero de Gestión Pública. Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana (2014) Informe final – levantamiento de información de trabajo de campo en la Zona Norte de Cartagena: Arroyo de Piedra, Pontezuela y Punta Canoa. Trabajo de campo realizado el mes de abril del año 2014.
- Sieder, R. (ed.) (2002). *Multiculturalism in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Svampa, M. (2008). *Cambio de Época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos aires: Siglo XXI editores.
- Trujillo Guerrero, J. (2015). La tensión entre desarrollo y el derecho a la autodeterminación. Una mirada desde la Consulta Previa en Colombia. *Universitas Estudiantes* 1(12) 71-88
- Van Cott, D. L. (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Van Cott, D. L. Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations. En Sieder, R. (ed.) (2002). *Multiculturalism in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Vargas, S. Del “diálogo intercultural” al “procedimiento intercultural”: el carácter procesal restrictivo de la consulta previa. En Puyana, Ana María (comp.) (2016). *Consulta Previa y Modelos de Desarrollo: Juego de Espejos*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Viana Garcés, A. (2016). *El derecho a la Consulta Previa. Echando un pulso a la nación homogénea*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Wacquant, L. (2012). Tres pasos hacia una antropología histórica del neoliberalismo real. *Revista Herramienta*. 15 (41). Recuperado de <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-49/tres-pasos-hacia-una-antropologia-historica-del-neoliberalismo-real>.
- Yrigoyen Fajardo, R. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la

descolonización. En Rodríguez Garavito, César (2011). *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos aires: Siglo Veintiuno Editores.

Zizek, S. Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional. En Jameson, F. & Zizek, S. (1998). *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

### **Normas jurídicas y documentos oficiales referenciados (en orden cronológico)**

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957.

Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989.

Declaración de Derechos de Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. *CONPES 3762*. 20 de abril de 2013.

Ministerio del Interior. Dirección de Consulta Previa (diciembre 10 de 2013). Recuperado de [http://www.upme.gov.co/Memorias%20Convocatoria%20Redes%20de%20Alto%20Votaje/MININTERIOR\\_CONSULTA-PREVIA.pdf](http://www.upme.gov.co/Memorias%20Convocatoria%20Redes%20de%20Alto%20Votaje/MININTERIOR_CONSULTA-PREVIA.pdf)

### **Sentencias referenciadas (en orden cronológico)**

Corte Constitucional. Sentencia T-411/1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. Sentencia T-428/1992 M.P. Ciro Angarita Barón

Corte Constitucional. Sentencia T-380/1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Corte Constitucional. Sentencia SU-039/1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional. Sentencia T-652/1998 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional. Sentencia SU-383/2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-955/2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-880/2006 M.P. Alvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional. Sentencia T-769/2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional. Sentencia T-547/2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Mertelo

Corte Constitucional. Sentencia T-129/2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

Corte Constitucional. Sentencia T- 698/2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia T-376/2012 M.P. María Victoria Calle Correa  
Corte Constitucional. Sentencia T-693/2012 M.P. María Victoria Calle Correa  
Corte Constitucional. Sentencia T-197/2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio  
Corte Constitucional. Sentencia T-630/2016 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Mertelo  
Corte Constitucional. Sentencia T-704/2016 M.P. Luis Ernesto VargasSilva

### **Referencias en medios de comunicación**

Revista Dinero (agosto 8 de 2017). Consultas previas al paredón: Gobierno busca fijar reglas claras. Revista Dinero. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/consultas-previas-se-regularan-con-ley-estatutarias/246291>

Revista Semana (Febrero 27 de 2012) El Dilema de la Consulta Previa. Revista Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-dilema-consulta-previa/254088-3>

Rueda, M. I. (Febrero 17 de 2013) De la Consulta al Chantaje. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12600406>

Sardi, E. (febrero 1 de 2017) Consultas previas. El País de Cali. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/emilio-sardi/consultas-previas.html>

Valero, D. (febrero 10 de 2013). Consultas con minorías étnicas 'paralizan' la agenda estatal. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12587449>.

Vargas Núñez, P. (Julio 5 de 2016). ¿Cómo lograr que las comunidades no sigan frenando grandes proyectos en el país? Portafolio. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/en-colombia-grandes-proyectos-se-frenan-por-culpa-de-las-comunidades-498527>

### **Entrevistas y talleres referenciados**

Taller de Cartografía Social en Arroyo de Piedra. Mayo de 2016.

Santander Núñez, agricultor de Arroyo de Piedra. Entrevista realizada el 19 de agosto de 2016.