



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Evaluación de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante 2009 y 2010

Héctor Andrés Herrera Santoyo

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Departamento de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
2013

Evaluación de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante 2009 y 2010

Héctor Andrés Herrera Santoyo

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar por el título de:

Magister en Políticas Públicas

Director:

Candidato a Ph. D. en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Magister en Antropología,
Antropólogo Federico Parra Hinojosa

Codirector:

Marco Alberto Romero Silva, director académico de la maestría en políticas públicas de la
Universidad Nacional de Colombia.

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Departamento de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
2013

Respeto, biodiversidad, diversidad y ecología de saberes...

Agradecimientos

A mi mamá y mi papá, y a mis hermanas; por su apoyo y comprensión.

A mi director de trabajo de grado por sus sugerencias y observaciones.

A la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia, su equipo de profesores y profesoras, personal administrativo y colegas estudiantes; por el apoyo y lecciones compartidas.

A todas las personas estudiosas de la consulta previa que compartieron sus conocimientos.

Resumen

El Estado colombiano reconoció el derecho a la consulta previa de los grupos étnicos. En consecuencia, asignó funciones al Ministerio de Ambiente para garantizar este derecho cuando va imbricado al trámite de licencias ambientales de proyectos que tienen impactos positivos o negativos en el territorio de un grupo étnico. Para esta situación, el presente trabajo de grado hace una evaluación de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010, bajo un enfoque ex post, recapitulativo, a nivel de resultados y externo.

Palabras clave: consulta previa, evaluación de política pública, política pública ambiental, licencia ambiental.

Abstract

The Colombian government has recognized the right of ethnic groups to prior consultation. Consequently, the government assigned functions to the Ministry of Environment to guarantee this right when it is connected to the environmental licensing of projects that have positive or negative impacts on the territory of an ethnic group. Given this situation this paper evaluates the Ministry of Environment's public policy on prior consultation during the period 2009-2010; under an ex-post, summarizing, external, and results approach.

Key words: Prior consultation, public policy evaluation, environmental policy, environmental license.

Contenido

Resumen.....	4
Lista de figuras.....	7
Lista de tablas.....	8
Lista de abreviaturas.....	9
Introducción.....	10
1. Marco teórico, hipótesis, y delimitación del problema objeto y de los objetivos.....	13
1.1 Evaluación de política pública.....	13
1.2 Tipología de evaluación de política pública.....	14
1.3 Precisión de definiciones.....	15
1.3.1 Pueblos indígenas.....	15
1.3.2 Comunidades afro.....	17
1.3.3 Grupos étnicos.....	17
1.3.4 Territorio.....	18
1.3.5 Fuentes del derecho internacional público: derecho blando y derecho duro.....	18
1.3.6 Línea jurisprudencial.....	19
1.3.7 Bloque de constitucionalidad.....	19
1.3.8 Tercero interviniente.....	20
1.4 Hipótesis.....	20
1.5 Delimitación de objetivos.....	20
1.6 Metodología.....	21
2. Conceptualización de la consulta previa.....	22
2.1 Proceso histórico y político de la consulta previa.....	22
2.2 Marco legal internacional y nacional de la consulta previa.....	23
2.2.1 Marco legal internacional de la consulta previa.....	24
2.2.2 Marco legal nacional de la consulta previa.....	25
2.2.3 Descripción del desarrollo jurisprudencial en consulta previa.....	25
2.2.4 Instrumentos jurídicos de menor jerarquía sobre consulta previa.....	29
2.3 Institucionalidad de la consulta previa.....	31
2.4 Percepción de la consulta previa como obstáculo al desarrollo económico.....	32
2.5 Proceso territorial de los grupos étnicos.....	35
2.6 Oportunidades ante la consulta previa.....	38
3. Marco legal e institucional ambiental y su relación con la consulta previa.....	42
3.1 Marco legal e institucional ambiental.....	42

3.2	Licenciamiento ambiental y su articulación con la consulta previa.....	44
3.3	Objetivos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente.....	50
4.	Evaluación de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante 2009 y 2010.....	59
4.1	Síntesis de las experiencias de consulta previa durante el periodo 1994-2010.....	59
4.2	Evaluación de las experiencias de consulta previa realizadas durante 2009.....	61
4.2.1	Experiencia 1. Proyecto Conexión Terrestre: Nuquí-Copidijo.....	61
4.2.2	Experiencia 2. Modificación de la licencia ambiental de la carretera variante Santander de Quilichao.....	65
4.2.3	Experiencia 3. Reactivación del pozo Mecaya 1.....	69
4.2.4	Experiencia 4. Perforación de pozo estratigráfico en Nóvita y Condoto.....	73
4.2.5	Experiencia 5. Perforación exploratoria del Bloque Tiburón.....	75
4.2.6	Experiencia 6. Permiso marco de investigación científica en diversidad biológica.....	79
4.2.7	Experiencia 7. Interconexión gasífera Colombia-Venezuela.....	81
4.2.8	Experiencia 8. Bloque de perforación exploratoria Quifa Noroeste.....	88
4.3	Evaluación de las experiencias de consulta previa realizadas durante el año 2010... ..	92
4.3.1	Experiencia 9. Área de perforación exploratoria Sabanero.....	93
4.3.2	Experiencia 10. Construcción doble calzada carretera Buenaventura-Loboguerrero, tramo: Citronela y Altos de Zaragoza.....	96
4.3.3	Experiencia 11. Gecelca 3; construcción y operación de una planta termoeléctrica a carbón.....	103
4.3.4	Experiencia 12. Optimización poliducto Pozos Colorados – Ayacucho....	106
4.3.5	Experiencia 13. Programa Institucional de biodiversidad y conservación de la biota colombiana.....	109
4.3.6	Experiencia 14. Investigación sobre Cianobacterias Bentónicas arrecifales.....	112
4.3.7	Experiencia 15. Construcción y operación del terminal de servicio público multipropósito Puerto Bahía.....	113
4.3.8	Experiencia 16. Construcción y operación de una Planta Carboeléctrica con su línea de transmisión.....	116
4.3.9	Experiencia 17. Reactivación pozo Pauta 1.....	119
4.4	Nivel de cumplimiento de los objetivos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente en el periodo 2009-2010.....	125
5.	Conclusiones y recomendaciones.....	132
	Referencias.....	142
	Referencias jurídicas.....	153

Lista de figuras

Figura 2-1: Entidades estatales y sus competencias en consulta previa para el periodo 2009-2010.....	31
Figura 3-1: Procedimiento licencia ambiental, decreto 2820 de 2010.....	48
Figura 5-1: Experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente (2009-2010), por grupo étnico.....	133
Figura 5-2: Experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente (2009-2010), por sector de la economía.....	134
Figura 5-3: Mapa experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante 2009 y 2010.....	135

Lista de tablas

Tabla 2-1: Convenios 107 y 169 de la OIT: diferencias principales.....	22
Tabla 2-2: Instrumentos jurídicos internacionales de consulta previa.....	24
Tabla 2-3: Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia en consulta previa por medidas legislativas.....	26
Tabla 2-4: Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia en consulta previa por medidas administrativas.....	27
Tabla 2-5: Titulación de resguardos indígenas por año y periodo presidencial en Colombia.....	36
Tabla 2-6: Distribución de títulos colectivos a comunidades afrocolombianas.....	37
Tabla 4-1: Licencias ambientales y experiencias de consulta previa por proyecto, 1993-2010.....	59
Tabla 4-2: Lista de comunidades solicitantes de consulta previa por Interconexión gasífera Colombia-Venezuela.....	85
Tabla 4-3: Lista de compromisos de consulta previa que PDVSA señala haber cumplido con comunidades Wayúu.....	86
Tabla 4-4: Reuniones y talleres de la experiencia de consulta previa del proyecto de construcción de planta carboeléctrica y su línea de transmisión de la empresa Cerro Matoso.....	117
Tabla 4-5: Experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010.....	125
Tabla 5-1: Distribución de experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente, por sectores de la economía, para los periodos 1994-2010 y 2009-2010.....	133

Lista de abreviaturas

Abreviatura	Término
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
CAR	Corporación Autónoma Regional
CECOIN	Centro de Cooperación al Indígena
CODECHOCÓ	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
CORTOLIMA	Corporación Autónoma Regional del Tolima
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CPLI	Consentimiento previo, libre e informado
DAA	Diagnóstico de Alternativas Ambientales
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEA	Declaratoria de Efecto Ambiental
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPLF	Due Process of Law Foundation (En español: Fundación para el Debido Proceso)
Ecopetrol	Empresa Colombiana de Petróleos
EIA	Estudio de Impactos Ambientales
EPU	Examen Periódico Universal
Grupos étnicos	Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y pueblo Rrom
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Inderena	Instituto Nacional de Recursos Naturales
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINA	Sistema Nacional Ambiental

Introducción

1492 fue un año determinante para los pueblos de la península ibérica: expulsaron a los musulmanes de regreso al norte de África, Cristóbal Colón se encontró por casualidad con las Américas de hoy día, y se publicó la primera edición de la gramática española; todo bajo el reinado de los reyes católicos. De hecho, lo que hoy se conoce como España, a su vez fue conquistado por el imperio romano en el siglo I, hasta su caída en el siglo V, y 500 años duró la guerra de los ibéricos cristianos hasta que finalmente expulsaron a los musulmanes en 1492.

Nuevos ciclos de violencia y discriminación se activaron en las Américas cuando comenzó la conquista española en 1492: la imposición de la lengua castellana, la evangelización católica, el tráfico de esclavos africanos y el abrumador etnocidio y mortandad de los pueblos indígenas originarios, entre otros.

En parte, como respuesta a la altísima tasa de muertes indígenas y ante la necesidad de mano de obra, a partir del siglo XVI 'comerciantes' portugueses, franceses, españoles e ingleses; con la venia de la corona española, iniciaron el tráfico de esclavos africanos que fueron forzados a trabajar en minas, construcción de edificaciones, o proyectos de infraestructura, entre otros oficios, en el entonces Nuevo Reino de Granada, hoy Colombia (Vélez Ocampo, 2005). “Muchos de los primeros esclavos llegados a tierras americanas huyeron al interior de las selvas a lugares conocidos como 'Arcabucos' o 'Palenques' y a los fugitivos como 'Cimarrones'” (Vélez Ocampo, 2005, párr. 10). La Corona española por medio de una cédula real de 1594 ordenó castigos a los esclavos fugitivos (Vélez Ocampo, 2005). En el siglo XVI comenzaron los primeros asentamientos de las comunidades afro, que en esas condiciones particulares crearon sus propias culturas diferenciadas y un fuerte vínculo con el territorio del que dependían para sobrevivir; así lograron escapar de la persecución española.

Los pueblos indígenas y las comunidades afro, han sido grupos discriminados históricamente. Sin embargo, sólo hasta 1957, ante la preocupación en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por la situación laboral de los indígenas, se estableció el 'Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países.' Si bien, este Convenio fue un paso en el esfuerzo por la protección de los grupos étnicos, tuvo una visión integracionista que buscó 'civilizar' e integrar a los indígenas a la sociedad 'mayoritaria', sin reconocer y respetar su diversidad. Como respuesta a esta situación, en 1989 fue desarrollado el Convenio 169 de la OIT, que pasó de la visión integracionista a una visión pluralista que respeta la soberanía de los grupos étnicos y su diferencia y diversidad. El convenio 169 de la OIT, en su artículo 6 estipula:

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) **consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus

instituciones representativas, cada vez que se prevean **medidas** legislativas o **administrativas susceptibles de afectarles** directamente; (...) 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de **buena fe** y de una **manera apropiada a las circunstancias**, con la finalidad de llegar a un acuerdo o **lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas. (Convenio 169, 1989) (Negrilla del autor).

En consecuencia, al ser las licencias ambientales medidas administrativas expedidas por el Ministerio de Ambiente, manifestaciones de la voluntad del Estado que autorizan este o aquel proyecto, debe garantizarse el derecho a la consulta previa cuando el proyecto tiene impactos positivos o negativos en el territorio de un grupo étnico. Por ende, el Ministerio de Ambiente tiene funciones en la política pública de consulta previa en Colombia, como explico especialmente en el capítulo tres de este trabajo de grado.

El Ministerio de Ambiente fue creado mediante la ley 99 de 1993, y en 1994 empezó a protocolizar experiencias de consulta previa imbricadas a licencias ambientales. Desde 1993 hasta el año 2010 este Ministerio expidió 2112 licencias ambientales (Rodríguez, Gómez y Monroy, 2012) y efectuó 101 experiencias de consulta previa. Por lo tanto, el objetivo del presente trabajo de grado es evaluar la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010, así generar información argumentada a partir de observaciones concretas basadas en normas y valores, que pueda ser un aporte en los campos de la política pública ambiental y de la consulta previa. La metodología para desarrollar el objetivo del presente trabajo de grado se fundamenta en el uso de fuentes secundarias, como los expedientes del Ministerio de Ambiente correspondientes, o instrumentos jurídicos relacionados. Igualmente, para caracterizar el tema de la consulta previa revisé fuentes secundarias adicionales: tesis universitarias e informes de organizaciones de la sociedad civil y del gobierno. Todo esto examinado bajo un enfoque de evaluación de política pública: ex post, recapitulativo, a nivel de resultados y externo. El marco teórico, la hipótesis, los objetivos, la delimitación del problema y la metodología; los presento en el capítulo uno de este trabajo.

En el capítulo dos explico qué es la consulta previa, cuál fue el proceso histórico y político que resultó en el reconocimiento de este derecho, expongo el marco legal internacional y nacional que soporta el derecho a la consulta previa, y sintetizo el desarrollo jurisprudencial sobre el tema de la Corte Constitucional de Colombia. Luego muestro otros instrumentos de menor jerarquía, como el decreto 1320 de 1998, que si bien no tienen tanta importancia como una convención internacional o la Constitución Política, en la vivencia diaria de la aplicación de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente, son determinantes en los procedimientos, formalidades y requisitos que el mismo gobierno y sus funcionarios se ponen como metas. En el capítulo dos presento también un mapa de la institucionalidad a cargo de la consulta previa. Después, reseño algunas críticas que funcionarios de alto nivel y medios de comunicación han hecho públicamente a la consulta previa, que consideran este derecho un obstáculo al desarrollo económico. Finalmente, en el capítulo dos, expongo algunas de las razones por las que la consulta previa tiene gran importancia para los grupos étnicos, desde el proceso territorial hasta la situación actual, pasando por las oportunidades que genera.

En el capítulo tres describo la política pública de consulta previa en cabeza del Ministerio de Ambiente. Para esto explico el marco legal e institucional ambiental, el licenciamiento ambiental y su articulación con la consulta previa, y decanto los objetivos de política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente.

En el capítulo cuatro, primero sintetizo las licencias ambientales y experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente desde 1994 hasta 2010. Luego, describo cada una de las 17 experiencias de consulta previa protocolizadas durante el periodo objetivo de la presente evaluación, esto es, 2009 y 2010. Con fundamento en lo hallado en las experiencias descritas, y con apoyo en otras fuentes secundarias consultadas, paso a evaluar el nivel de cumplimiento de la política pública escogida, objetivo por objetivo. En el capítulo cinco, sustentado en lo encontrado en los capítulos anteriores, presento unas conclusiones y recomendaciones sobre la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010.

Finalmente, la consulta previa es una oportunidad para revertir el proceso histórico de aniquilación e irrespeto por la diversidad cultural y la biodiversidad. Cada territorio, ecosistema, idioma, pueblo, o cultura que desaparece, es una pérdida irremediable para el planeta y la humanidad. No quiero decir con todo esto que los grupos étnicos tienen que convertirse en imágenes estáticas idealizadas por otros segmentos de la sociedad, más bien quiero decir que las transformaciones ambientales y sociales deben darse en un contexto de respeto a la diversidad y a la biodiversidad, en lo cual la consulta previa es una herramienta útil, además de un derecho. Es importante entonces que el Estado y la sociedad civil actúen en forma decidida y articulada para garantizar y promover el derecho a la consulta previa. Las evaluaciones de las políticas públicas relacionadas con la consulta previa, son un insumo relevante en este proceso.

1. Marco teórico

Este capítulo se divide en tres partes. Inicio con las definiciones de política pública y de evaluación, y explico por qué es relevante evaluar. En la segunda parte expongo algunas tipologías relevantes de evaluación de políticas públicas, para así presentar las aplicadas en la presente evaluación. En la tercera parte hago algunas aclaraciones de conceptos y definiciones. En suma, el objetivo de este capítulo es describir el marco teórico, metodológico y conceptual que uso para evaluar la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante los años 2009 y 2010.

1.1 Evaluación de política pública

Para empezar, es importante explicar qué son las políticas públicas y en qué consiste su evaluación, y por qué es importante evaluar. Inicio con la multicitada definición del profesor de la Universidad Nacional de Colombia, André Noel Roth, quien comprende la política pública como:

(...) un conjunto conformado por uno o varios objetos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfecha o problemática (1999, 14).

Entonces, los grupos étnicos en Colombia requieren de políticas públicas que respondan a su situación problemática diferenciada, como explicaré en los siguientes capítulos. De hecho, una de las respuestas a la situación problemática de los grupos étnicos en este país surgió a partir del derecho a la consulta previa. Aunque, es importante recordar que la política pública no consiste en un mero reconocimiento del derecho en una ley, sino que “(...) la política pública es lo que ocurre, no lo que se dice en la legislación” (Peters, 1999, 357). Por lo tanto, es relevante la evaluación de políticas públicas para revisar si los medios previstos son los más idóneos, efectivos y eficientes para lograr transformar esa realidad problemática, y así, cumplir los objetivos de la política pública. Asimismo, la evaluación de políticas públicas se define como la actividad que “(...) se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos” (Majone, 1997, 214).

El gobierno requiere de la evaluación de políticas públicas para aumentar su comprensión de los procesos sociales implicados y así poder fundamentar mejor futuras decisiones, comunicar mejor los resultados de la política pública, conseguir el respaldo de la sociedad civil, y controlar que las actividades planeadas en efecto se realicen (Roth, 2002, 142).

1.2 Tipologías de evaluación de políticas públicas

Existen múltiples tipologías de evaluación de políticas públicas, el profesor André Noel Roth (2002) describe las más importantes:

Según el momento, la evaluación de políticas públicas puede ser: ex ante, antes de la ejecución de la política; concomitante, que acompaña la ejecución de la política; y ex post, que se hace después de ejecutada la política pública (Roth, 2002). Según su finalidad, la evaluación puede ser: endoformativa, cuando busca informar a los actores internos que ejecutan la política pública para que puedan mejorar su desempeño y transformar la política; y recapitulativa, cuando busca informar a actores externos para que se formen una imagen más detallada sobre la política pública (Roth, 2002).

Según el nivel, la evaluación de políticas públicas puede ser: a nivel de medios, que examina la idoneidad de los medios dispuestos para cumplir los objetivos de la política pública; a nivel de impactos, que busca determinar los efectos previstos o no de la política pública; a nivel de eficiencia, que revisa la relación costo-beneficio de los medios utilizados para obtener los objetivos; y a nivel de resultados, que es la más común y revisa si el programa público logró cumplir con los objetivos previstos (Roth, 2002).

Finalmente, según quién hace la evaluación, puede ser: interna, cuando la realizan los mismos ejecutores o beneficiarios de la política pública para autoplaneación y aprendizaje colectivo; externa, cuando la evaluación es realizada por expertos externos con el fin de hacer control de gestión o de cumplimiento de objetivos; mixta o pluralista, cuando la evaluación la realiza un equipo de expertos externos más ejecutores y beneficiarios, para mejorar la acción pública mediante el aprendizaje colectivo (Roth 2002).

Entonces, la evaluación de política pública del presente trabajo de grado, es:

Ex post, porque la evaluación se hace tres años después de terminado el periodo de tiempo seleccionado, esto es, los años 2009 y 2010. Periodo escogido porque corresponde a los dos últimos años de los ocho años de gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, que inició en 2002 y concluyó en 2010. Es entonces un buen momento para evaluar los resultados de política pública en consulta previa del Ministerio de Ambiente, en ese periodo de gobierno. El profesor Andre Noel Roth señala que “(...) la culminación de los periodos presidenciales son por lo general momentos favorables para la realización de esas evaluaciones (...)” (2006, 165). Para Roth “(...) cada periodo presidencial corresponde a una reformulación parcial del programa de políticas, con la introducción, si no de cambios fundamentales, por lo menos de variaciones en las formulaciones, presupuestos, contenidos y modo de implementación de éste” (2006, 165). Lo establecido por el profesor Roth (2006) se verifica en este trabajo de grado, como mostraré en los capítulos cuatro y cinco.

Recapitulativa, porque este trabajo busca informar a actores externos sobre la política pública en cuestión, para que se formen una imagen de esta. Aunque esto no descarta que el presente trabajo pueda servir como insumo para evaluaciones endoformativas.

A nivel de resultados, porque identifiqué los objetivos de la política pública, que en principio no son evidentes, y revisé el nivel de cumplimiento de estos objetivos. Por supuesto, esto implica revisar si los medios dispuestos para cumplir los objetivos fueron los más idóneos.

Externa, porque quien escribe este trabajo no tiene ningún vínculo con el Ministerio de Ambiente, o con el gobierno en general, ni con grupo étnico alguno. Valga decir que desde mi posición ante la consulta previa y la situación de los grupos étnicos: los derechos de los grupos étnicos se deben reconocer en forma legal y simbólica, así como materializar mediante acción pública efectiva, sumada al respeto de los diferentes sectores de la sociedad hacia los grupos étnicos. Esto además, sin dejar de tomar en cuenta las asimetrías existentes entre los grupos étnicos y otros sectores de la sociedad.

Tipificada la presente evaluación de política pública, paso a señalar algunos puntos adicionales importantes para la comprensión del enfoque de este trabajo de grado. En la evaluación de políticas públicas debe usarse herramientas cualitativas y cuantitativas de las ciencias sociales, bajo un abordaje transdisciplinar, transparente e independiente (Roth, 2002). Esto, reconociendo los sesgos según las características de quien evalúa. Sobre el rol del evaluador de políticas públicas, es importante recordar que “(...) no puede reemplazar el debate político y la responsabilidad de los actores políticos” (Roth, 2002, 158). Lo que hace el evaluador de políticas públicas es “(...) aportar conocimiento argumentado a partir de observaciones concretas basadas en normas y valores” (MenyThoenig, 1992, 212, citado por Roth, 2002).

1.3 Precisión de definiciones

Presentado el marco teórico de la presente evaluación, paso a precisar algunos conceptos que son de importancia a lo largo de este trabajo.

1.3.1 Pueblos indígenas

No existe una definición jurídica internacional del concepto 'pueblos indígenas' que pueda abordar todas las realidades sociales y políticas diversas de los indígenas. Es más, “(...) incluso hay quienes afirman que no es necesario ni deseable, especialmente en contextos de países o de regiones en donde existe la reticencia a reconocer dichos pueblos” (Regino y Torres, 2009, 161). No obstante, en seguida cito las definiciones más importantes.

En 1970 la 'Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías' de Naciones Unidas, recomendó la realización de un estudio general sobre la situación de discriminación de los pueblos indígenas. Un año después, para cumplir esta tarea, fue designado

Relator Especial el diplomático ecuatoriano José Ricardo Martínez Cobo, quien en sucesivas entregas entre 1981 y 1984 presentó a Naciones Unidas el 'estudio del problema de la discriminación contra poblaciones indígenas', más conocido como informe 'Martínez Cobo', según el cual:

(...) comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que, poseyendo una continuidad histórica con las sociedades preinvasoras y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran disímiles de otros sectores de las sociedades dominantes en aquellos territorios o parte de los mismos. Ellos componen actualmente sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base para su continuidad como pueblos en conformidad a sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales. Esta continuidad histórica puede consistir en la persistencia, durante un largo periodo de tiempo y hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores: ocupación de territorios ancestrales o parte de ellos; linaje en común con los ocupantes originales de esos territorios; cultura en general o en manifestaciones específicas (como religión, sistema tribal de vida, afiliación a una comunidad indígena, indumentaria, modo de subsistencia, estilo de vida, etc.); lengua (tanto si es utilizada como lengua única, lengua materna, medio habitual de comunicación en el hogar o la familia o empleado como lengua principal, preferida, habitual, general o normal); residencia en ciertas partes de su país o en ciertas regiones del mundo; otros factores relevantes (Regino y Torres, 2009, 161).

De otra parte, en 1989 el Convenio 169 de la OIT estableció características para que un pueblo pueda ser considerado indígena, a saber:

(...) si es descendiente de aquellos que habitaban el área antes de su colonización y si ha mantenido sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas desde la época de la colonización y el establecimiento de los nuevos Estados. Además, el Convenio expresa que la auto identificación es crucial para los pueblos indígenas (Regino y Torres, 2009, 162).

En todo caso, al momento de definir a los pueblos indígenas, es recomendable evitar el uso de la expresión minoría étnica. Esto porque los pueblos indígenas no se definen en tanto que minoría numérica frente a una sociedad mayoritaria, sino que se definen por tener su propia identidad y características especiales mencionadas arriba. La discusión sobre la pertinencia de usar la expresión minoría étnica se dio en la Organización de las Naciones Unidas. Donde se argumentó que en Bolivia o Guatemala los pueblos indígenas no son minoría sino mayoría numérica y que no por eso dejaban de tener sus derechos como pueblos indígenas (Stavenhagen, 2009).

Para la identificación y reconocimiento oficial de los pueblos indígenas en Colombia, el registro y certificación de las autoridades y asociaciones indígenas está a cargo del Ministerio del Interior. Entonces, la prueba legal de la existencia de un grupo étnico y de su autoridad, es el certificado expedido por el Ministerio del Interior.

Resumir los principales puntos del debate sobre la definición de pueblos indígenas es importante, porque la consulta previa no ha sido reconocida como derecho a toda la sociedad, sino solamente

a los grupos étnicos. Por lo tanto, es necesario tener un punto de partida para identificar a quién va dirigida la política pública en cuestión y quién es el sujeto calificado receptor de este derecho.

1.3.2 Comunidades afro

La ley 70 de 1993, desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, define en su artículo dos a las comunidades afro como un:

(...) conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia, y [que] tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revela y conserva conciencia de identidad que la distingue de otros grupos étnicos.

De otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 422 de 1996, se refirió al tema:

La población afrocolombiana está compuesta por hombres y mujeres con una marcada ascendencia (lingüística, étnica y cultural) africana. Los y las afrocolombianos (as) son algunos de los descendientes de africanos y africanas- provenientes de diversas regiones y etnias de África- que llegaron al continente americano en calidad de esclavos.

Entonces, las comunidades afrocolombianas están incluidas dentro de la categoría de grupos étnicos de Colombia, por las razones mencionadas, y por lo tanto son sujeto calificado receptor del derecho a la consulta previa.

1.3.3 Grupos étnicos

En cabeza de los grupos étnicos el Estado colombiano reconoció el derecho a la consulta previa. Según la Corte Constitucional, la categoría de grupos étnicos incluye a las comunidades afrocolombianas, los pueblos indígenas y el pueblo Rrom.

La Corte Constitucional dispuso que la definición de un grupo étnico comporta dos condiciones: una subjetiva y otra objetiva. La subjetiva está relacionada con la conciencia de la identidad étnica, esto es:

La conciencia que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente (Corte Constitucional de Colombia, 1996).

La condición objetiva se refiere a:

(...) los elementos materiales que distinguen al grupo, comúnmente reunidos en el concepto de “cultura”. Este término hace relación básicamente al “conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano. (...) el sistema de valores que caracteriza a una colectividad humana.” En este conjunto se entienden agrupadas, entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (folklore) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos (Corte Constitucional de Colombia, 1996).

1.3.4 Territorio

No es lo mismo tierra, derecho a la tierra, territorio y territorialidad (Herreño, 2004). El concepto tierra suele referir a “(...) un espacio geográfico delimitado, susceptible de propiedad privada o colectiva, y al que se asignan múltiples usos de explotación económica” (Herreño, 2004, 249). De otra parte:

La noción de “territorialidad” en cambio se relaciona estrechamente con las formas culturales de apropiación material y simbólica de las tierras que pueblos originarios han habitado históricamente, y las cuales tienen significado, no sólo por brindar los medios para la subsistencia sino además porque son el soporte en el cual las comunidades tradicionales desarrollan sus identidades y sus visiones del mundo (Herreño, 2004, 250).

Además, según Herreño:

Mientras que la “**tierra**” a secas es una idea que remite a un carácter básicamente instrumental, la noción de territorialidad indica procesos complejos de construcción cultural ligados a la ocupación y al uso de las tierras ancestrales. En tanto, la acepción del “**territorio**” si bien conserva un marcado carácter cultural, su esencia determinante es política pues ha servido para defender el ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades originarias frente a la institucionalidad estatal y a la sociedad mayoritaria, concretándose para ello en la demarcación de áreas territoriales en las cuales los pueblos étnicos pueden desarrollar sus proyectos de vida (2004, 250) (Negrilla fuera de texto).

En síntesis, el territorio son tierras que han habitado históricamente grupos étnicos y con el cual tienen un vínculo material, simbólico y cultural.

1.3.5 Fuentes del derecho internacional público: derecho blando y derecho duro

En el derecho internacional público se distingue entre el derecho blando y el derecho duro. Los instrumentos jurídicos identificados como derecho duro son totalmente obligatorios desde que entran en vigencia, por ejemplo las convenciones o tratados. De otra parte, los instrumentos de derecho blando no surgen con el propósito de ser obligatorios, son horizontes políticos que los estados trazan como deseables, por ejemplo las declaraciones. Respecto de la consulta previa, el Tratado 169 de la OIT es derecho duro para Colombia, es decir, plenamente obligatorio. Es importante aclarar que los instrumentos jurídicos de derecho blando aunque no son plenamente vinculantes, “(...) representan un desarrollo importante en las herramientas políticas disponibles a los pueblos indígenas para exigir su derecho a la consulta” (Rodríguez y Morris, 2010, 64).

1.3.6 Línea jurisprudencial

Es una serie de sentencias de una corte judicial sobre un mismo tema o situación, que se constituye en una forma de interpretación normativa que debe ser aplicada para el mismo tema o situación. Para el profesor Diego López “(...) una línea de jurisprudencia es una pregunta o un

problema jurídico bien definido, bajo el cual se abre un espacio abierto de posibles respuestas” (2006, 141). La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana sobre consulta previa, ha reconocido derechos en cabeza de los grupos étnicos y ha servido para aclarar dudas sobre los objetivos de la política pública de consulta previa en Colombia, esto lo explico en detalle en los capítulos dos y cuatro.

1.3.7 Bloque de constitucionalidad

El bloque de constitucionalidad es conformado por tratados internacionales firmados y ratificados por Colombia, que por su contenido de derechos humanos y por disposición de la Constitución Política, hacen parte del nivel normativo más alto y por lo tanto su cumplimiento es de exigencia constitucional. Esto significa que ninguna ley, decreto o acto administrativo; instrumentos jurídicos de menor jerarquía que el constitucional; pueden contradecir al Convenio 169 (1989) de la OIT que hace parte del bloque de constitucionalidad. Para la Corte Constitucional:

El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu (Corte Constitucional de Colombia, 1995),

Es importante dejar claro que los instrumentos jurídicos internacionales sobre consulta previa hacen parte del bloque de constitucionalidad. Es decir, son del más alto nivel en el ordenamiento jurídico colombiano y en consecuencia tienen que aplicarse. La Corte Constitucional así lo señala:

(...) (R)eiterar que el Convenio 169 de la OIT , y concretamente el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta previa conforma con la Carta Política bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto por los artículos 93 y 94 del ordenamiento constitucional, no sólo porque el instrumento que la contiene proviene de la Organización Internacional del Trabajo y estipula los derechos labores de dichos pueblos -artículo 53 C.P.- sino **i) en virtud de que la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que se adopten respecto de la explotación de recursos naturales en sus territorios, prevista en el artículo 330 de la Carta,** no puede ser entendida como la negación del derecho de éstos pueblos a ser consultados en otros aspectos inherentes a su subsistencia como comunidades reconocibles – artículo 94 C.P.-, **ii) dado que el Convenio en cita es el instrumento de mayor reconocimiento contra las discriminaciones que sufren los pueblos indígenas y tribales,** iii) debido a que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados previamente sobre las decisiones administrativas y legislativas que los afecten directamente es la medida de acción positiva que la comunidad internacional prohíja y recomienda para combatir los orígenes, las causas, las formas y las manifestaciones contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y las formas de intolerancia conexas que afecta a los pueblos indígenas y tribales –Declaración y Programa de Acción de Durban- y iv) debido a que el **artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que no se negará a las minorías étnicas el derecho a su identidad.**”(Corte Constitucional de Colombia, 2003a) (Negrilla fuera de texto).

1.3.8 Tercero interviniente

Según la ley nacional ambiental, ley 99 de 1993, el tercero interviniente es aquella persona natural o jurídica, pública o privada, que hace uso del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales, sin demostrar interés jurídico, ante actividades que afecten o puedan afectar el ambiente.¹

Después de exponer el marco teórico y explicar algunos conceptos susceptibles de ambigüedad, que usaré a lo largo de este trabajo, en seguida presento la hipótesis y delimito el problema objeto y los objetivos.

1.4 Hipótesis

El Estado colombiano reconoció el derecho a la consulta previa y ha desarrollado una política pública de consulta previa, implementada por el Ministerio de Ambiente, entre otras autoridades. Esto, ha resultado en un avance en el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos, pero debido a fallas en el diseño institucional y a la falta de mayor voluntad del gobierno, no se ha traducido en una mejor situación práctica para los grupos étnicos, en términos de sus derechos. Para una mayor garantía de los derechos de los grupos étnicos se requiere la evaluación y análisis de las políticas públicas de consulta previa, para mejorarlas y actualizarlas, y en consecuencia acrecentar sus resultados.

1.5 Delimitación de objetivos

El objetivo principal del presente trabajo es evaluar la política pública de consulta previa implementada por el Ministerio de Ambiente durante los años 2009 y 2010. Otros objetivos de este documento son: a) describir y sintetizar el proceso histórico y político de la consulta previa; b) describir el marco legal nacional e internacional de la consulta previa; c) sintetizar el desarrollo jurisprudencial sobre consulta previa de la Corte Constitucional colombiana; d) decantar los objetivos de la política pública de consulta previa del Estado colombiano y del Ministerio de Ambiente; e) describir cada una de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010; f) evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos de la política pública de consulta previa por parte del Ministerio de Ambiente para el periodo 2009-2010; y finalmente; g) en las conclusiones identificar los logros, fallas y posibilidades del Ministerio de Ambiente en su política pública de consulta previa.

¹ Artículo 69 de la ley 99 (1993): “Del derecho de intervenir en los procedimientos administrativos ambientales. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.”

1.6 Metodología

El presente texto es un trabajo de grado de la maestría en políticas públicas, opción profundización, de la Universidad Nacional de Colombia. En consecuencia, este documento se fundamenta en la revisión sistemática de fuentes secundarias: instrumentos jurídicos, publicaciones e investigaciones, y los expedientes en el Ministerio de Ambiente de los casos seleccionados para esta evaluación. Entonces, en los capítulos del uno al tres, me fundamento en el estudio de los instrumentos jurídicos vinculantes para la consulta previa y los documentos publicados pertinentes. En el capítulo cuatro, me sustento en el examen de los expedientes del Ministerio de Ambiente de las experiencias de consulta previa seleccionadas para la presente evaluación de política pública, además de otras fuentes secundarias. En el capítulo de conclusiones, me baso en los hallazgos de los primeros cuatro capítulos. Hecha esta aclaración metodológica, en el siguiente capítulo paso a explicar qué es la consulta previa.

2. Conceptualización la consulta previa

La consulta previa es un derecho reconocido en el Convenio 169 de la OIT que en su artículo 6 estipula que se deberá “(...) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (1989). Es decir, la consulta previa es el escenario donde los grupos étnicos tienen el derecho a participar en la definición de medidas legislativas, leyes o decretos, que los afecten; y de medidas administrativas que afecten sus territorios, por ejemplo licencias ambientales de carreteras, represas, minas o exploraciones de petróleo, etcétera; que afecten sus territorios. Si bien la consulta debe surtirse de buena fe y tratando de lograr acuerdos entre las partes, según el Convenio 169 (1989), la decisión final sobre la medida legislativa o administrativa la debe tomar el gobierno respetando los derechos de los grupos étnicos.

Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia en las Sentencias T-769 de 2009, T-1045A de 2010 y T-129 de 2011; reconoció que la consulta previa debe obtener el consentimiento previo, libre e informado de los grupos étnicos, cuando la medida legislativa o administrativa pueda poner en riesgo la pervivencia del grupo étnico. Esto lo explico con más detalle en el numeral 3.3 del capítulo tres.

2.1 Evolución histórica de la consulta previa

Al finalizar la primera guerra mundial, en 1919, nació la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en su constitución estableció que “(...) la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social” (Oficina Internacional del Trabajo, 2010, 5). En sus inicios la OIT se interesó en la situación de los trabajadores indígenas, más adelante, durante el contexto de la creación de Naciones Unidas la OIT comenzó a abordar “(...) una variedad de asuntos referentes a los pueblos indígenas y tribales” (Organización Internacional del Trabajo, s.f., párr. 3). En 1957 a solicitud del sistema de la Organización de Naciones Unidas fue adoptado el Convenio 107 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, al cual adhirió Colombia mediante la ley 31 de 1967. Este Convenio recibió muchas críticas por su visión integracionista, y en consecuencia en 1989 la OIT adoptó el Convenio 169, al cual adhiere Colombia mediante la ley 21 de 1991. El siguiente cuadro elaborado por la OIT muestra las principales diferencias entre el Convenio 107 y el Convenio 169 (Organización Internacional del Trabajo, s.f., párr. 4):

Tabla 2-1: Convenios 107 y 169 de la OIT: diferencias principales	
Convenio 107 de 1957	Convenio 169 de 1989
Se basa en el supuesto que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades temporarias destinadas a desaparecer con la 'modernización'	Se basa en la creencia que los pueblos indígenas constituyen sociedades permanentes
Hace referencia a 'poblaciones indígenas y tribales'	Hace referencia a 'pueblos indígenas y tribales'
Fomentaba la integración	Reconoce y respeta la diversidad étnica y cultural

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (s.f., párr. 4).

Entonces, en el Convenio 107 (1957) de la OIT se puede rastrear el discurso del 'otro', de lo 'salvaje', de la 'frontera', de los indígenas como sociedades temporarias en proceso de 'civilizarse', de integrarse al 'centro', de homogeneizarse (Serje, 2011). Esta posición es revisada en 1989 con el Convenio 169 de la OIT.

De otra parte, la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías de la ONU, desde los años 50 empezó a trabajar el tema de la discriminación hacia los pueblos indígenas. Después, en 1982 la ONU estableció el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas que gestó un borrador que resultaría en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta declaración fue adoptada en el año 2007 por la Asamblea General de Naciones Unidas, donde hubo 143 países a favor, cuatro en contra, 11 abstenciones y 34 Estados ausentes al momento de la votación (Rodríguez y Orduz, 2010). El gobierno colombiano se abstuvo de votar, pero posteriormente decidió adherirse a la Declaración, con la siguiente salvedad: “No admite que deba obtenerse el consentimiento libre, previo e informado para ninguna situación, ni la desmilitarización del territorio indígena, como tampoco la propiedad de estos pueblos sobre el subsuelo.” (Rodríguez y Orduz, 2010, 12). Es importante aclarar que la mencionada Declaración no es vinculante u obligatoria, pero sí constituye “(...) un compromiso político importante para los Estados” (Rodríguez y Orduz, 2010, 12). La salvedad de Colombia evidencia la tensión entre la tendencia internacional incremental en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y los objetivos de desarrollo económico del gobierno colombiano.

De otra parte, el Banco Mundial en su política operacional *OP 4.01* de 2005 estableció que se debe garantizar la consulta previa en los proyectos que financie y que afecten a pueblos indígenas. Igualmente, la Corporación Financiera Internacional (2007), institución afiliada al Banco Mundial encargada de financiar al sector privado, en su *Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes*, señala cómo las comunidades indígenas pueden verse expuestas a riesgos particulares por los proyectos realizados en sus territorios, y por lo tanto considera importante desarrollar la consulta previa en forma adecuada (Rodríguez y Orduz, 2010, 21). Cabe recordar que el Banco Mundial, por medio de la CFI, ha financiado proyectos mineros en Latinoamérica, como la mina Yanacocha en Perú o el proyecto minero Angostura en el páramo de Santurbán en Colombia², entre otros.

2.2 Marco legal internacional y nacional de la consulta previa

En esta parte describo el marco legal de la consulta previa. Lo cual será de utilidad en el ejercicio de identificación y descripción de la política pública de consulta previa del Estado colombiano en general y del Ministerio de Ambiente en particular.

² Para más información ver Virviescas (2011) y Corporación Financiera Internacional (2009).

2.2.1 Marco legal internacional de la consulta previa

El instrumento jurídico internacional más importante sobre consulta previa es el Convenio 169 de la OIT (1989). Por su parte la Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas de 2007 reconoce también el derecho a la consulta previa. Para Colombia, el Convenio 169 (1989) de la OIT fue incorporado al sistema jurídico colombiano mediante la ley 21 de 1991, y se ubica en el nivel constitucional por hacer parte del Bloque de Constitucionalidad. Igualmente, la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 21 se refiere a la protección de la propiedad privada, que en este contexto aplica a la propiedad de los grupos étnicos sobre sus territorios colectivos. El artículo 21 fue desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia sobre el litigio entre el Estado de Surinam y el pueblo ancestral afro Saramaka, cuyos territorios colectivos fueron afectados por la explotación maderera autorizada por el Estado.³ Esta Sentencia de la Corte Interamericana tiene especial importancia porque además de reconocer el derecho a la consulta previa, reconoce el derecho al consentimiento previo, libre e informado cuando está en riesgo la pervivencia del grupo étnico. En la siguiente tabla sintetizo el marco legal internacional pertinente:

Convenio 169 de la OIT (1989)	Integrado al ordenamiento jurídico de Colombia mediante la ley 21 de 1991. El Convenio 169 de la OIT hace parte del Bloque de Constitucionalidad. Entre otros, reconocen el derecho a la consulta previa los artículos 6, 15, 17, 22, 27 y 28.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)	(Derecho blando). Sobre consulta previa; especialmente los artículos 15, 17, 19, 30, 32, 36 y 38. Sobre consentimiento previo, libre e informado; especialmente los artículos 10, 11, 19, 28, 29 y 32.
Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969)	Especialmente el artículo 21 que se refiere a la protección de la propiedad privada, que para el caso aplica a la propiedad que los grupos étnicos tienen sobre sus territorios colectivos.
Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Esta sentencia se refiere a pueblos ancestrales afro de Surinam afectados por explotación maderera. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

Fuente: Elaboración propia.

2.2.2 Marco legal nacional de la consulta previa

Inicio con la presentación de los modelos legales usados ante la cuestión indígena, esto es: católico, indigenista y multicultural (Lemaitre, 2009). En primer lugar, está el modelo católico donde los indígenas “(...) eran cristianos potenciales, y la iglesia debería tener poderes especiales

³Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Y Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

en la administración y reducción de los “indígenas a la vida civilizada”” (Lemaitre, 2009, 292). De otra parte, en el modelo indigenista los indígenas “(...) eran ciudadanos acreedores de los progresos y del bienestar de la civilización, y habría que encontrar formas amables de integrarlos progresivamente a la nación” (Lemaitre, 2009, 292). Finalmente, en el modelo multicultural, que inspira la Constitución Política de 1991, “(...) los indígenas son sujetos de derechos colectivos cuyo fin es proteger culturas esencialmente diferentes” (Lemaitre, 2009: 292).⁴

Entonces, el más alto instrumento jurídico colombiano, la Constitución Política de 1991, incrementó el reconocimiento y protección de los derechos de los grupos étnicos (Londoño, 2002). Sobre este proceso la profesora Beatriz Londoño concluye:

(En la Asamblea Nacional Constituyente) se empezó a reconocer una realidad que hasta entonces había sido invisible para nuestro país: su evidente carácter multiétnico y pluricultural. La fuerza y el empuje de estos dos constituyentes (Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry) fue evidente y marcó avances significativos en la Constitución de 1991. Su influencia fue notoria en tres aspectos que deben señalarse: 1. el ordenamiento territorial; 2. la apertura de espacios políticos y sociales de participación para los indígenas y los demás grupos étnicos, en especial la circunscripción especial indígena para el Senado y la circunscripción especial para los grupos étnicos; 3. El reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de nuestro país y la garantía a derechos territoriales y culturales de los indígenas en la nueva Constitución. (2002, párr. 2).

Así como la Constitución de 1991 reconoció la diversidad étnica de la sociedad colombiana en varios artículos que protegieron los derechos de los pueblos indígenas (171, 246, 286, 321, 329, 330, 357, 56 transitorio, entre otros), también fueron reconocidos y protegidos los derechos de las comunidades afrocolombianas en el artículo 55 transitorio, cuyos contenidos fueron desarrollados en la ley 70 de 1993. Este reconocimiento en la Constitución Política de los derechos de los grupos étnicos, pueblos indígenas, comunidades afros y el pueblo gitano; más el Convenio 169 de la OIT que hace parte del Bloque de Constitucionalidad, sirvió como fundamento para la protección al derecho a la consulta previa hecha por la Corte Constitucional. La línea jurisprudencial constitucional en consulta previa fue ampliamente desarrollada hasta llegar al reconocimiento del consentimiento previo, libre e informado en la Sentencia T-769 de 2009, caso Mandé Norte, que reseño más abajo en este escrito.

2.2.3 Descripción del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre consulta previa

A partir del reconocimiento y la reafirmación de los derechos de los pueblos indígenas y grupos étnicos, la Corte Constitucional colombiana ha contribuido al respeto de estos derechos. En

⁴ Para un análisis sobre los derechos especiales otorgados a los grupos étnicos y el multiculturalismo en Colombia, recomiendo leer al profesor de la Universidad Nacional Camilo Borrero (2003). Asimismo, para un análisis sobre la tensión entre los valores liberales y la diversidad cultural en la Constitución Política de 1991, recomiendo leer *La Constitución Multicultural* (Bonilla, 2006).

seguida resumo la jurisprudencia relevante y luego desagrego algunos escenarios en que la Corte ha reconocido estos derechos.

Tabla 2-3: Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia en consulta previa por medidas legislativas

-Sentencia C-169 de 2001. Magistrado Ponente (M.P.) Carlos Gaviria Díaz. Consulta previa de medidas legislativas y administrativas. Revisión constitucional del proyecto de ley número 025/99 Senado y 217/99 Cámara, *“por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia”*.

-Sentencia C-418 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 685 de 2001. Artículo del código de minas que se refiere a las zonas mineras indígenas.

-Sentencia C-891 de 2002. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería. Demanda contra varios artículos de la ley 685 de 2001 (código de minas).

-Sentencia C-620 de 2003. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 773 de 2002 y contra su artículo primero (parcial). (*“por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas ubicadas en el municipio de Manaure, Guajira y Salinas de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones*).

-Sentencia C-208 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Inconstitucionalidad contra el Decreto 1278 de 2002, *“Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”*.

-Sentencia C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Inconstitucionalidad de la ley 1021 de 2006 o ley general forestal.

-Sentencia C-461 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Inconstitucionalidad Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

-Sentencia C-750 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Revisión de constitucionalidad del *“Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y sus entendimientos”, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006*” y la Ley aprobatoria Número 1143 de 4 de julio de 2007.

-Sentencia C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural o ley 1152 de 2007.

-Sentencia C-615 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Revisión automática del *“Acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones Indígenas Wayúu de la República de Colombia y de la República de Venezuela”*, firmado en Caracas el tres (3) de mayo de 1990, así como de la Ley 1214 de 2008, mediante la cual fue aprobado.

-Sentencia C-063 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Demanda de inconstitucionalidad contra el literal i del artículo 14 de la ley 1122 de 2007 *“por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*.

-Sentencia C-608 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Revisión de constitucionalidad del *“Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el Canje de Notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”*, así como de la Ley 1363 del 9 de diciembre de 2009, aprobatoria del mismo.

-Sentencia C-702 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Inconstitucionalidad del Acto Legislativo Número 1 de 2009.

-Sentencia C-915 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Revisión de constitucionalidad del *“Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia hecho en Lima (Perú) el veintiuno (21) de noviembre de 2008”*, el *“Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009 por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia”* y la Ley 1360 de 2009 que los aprueba.

-Sentencia C-941 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Revisión constitucional del *“Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, el Memorando de Entendimiento relativo al Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados de la AELC y el Canje de Notas respecto del Capítulo 4 del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, suscritos en*

Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de dos mil ocho; el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la Confederación Suiza, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la República de Islandia, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; y el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y el Reino de Noruega, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008” y la Ley aprobatoria número 1372 del 7 de enero de 2010.

-Sentencia C-027 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Revisión oficiosa de la Ley 1254 de 2008 “*Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en la ciudad de Lima, el 23 de noviembre de 2001.*”

-Sentencia C-187 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Revisión de constitucionalidad del “*Acuerdo en materia de informes anuales sobre derechos humanos y libre comercio entre la República de Colombia y Canadá hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010*” y la Ley 1411 de 2010 que lo aprueba.

-Sentencia C-366 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Que declara inconstitucional la reforma del código de minas o ley 1382 de 2010.

-Sentencia C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara “*por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*”.

-Sentencia C-253 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. Demanda de inconstitucionalidad parcial contra la expresión “*comunidades negras*” contenida en Ley 70 de 1993 “*Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*”.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2-4: Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia en consulta previa por medidas administrativas*

-Sentencia T-428 de 1992. Magistrado Ponente (M.P.) Ciro Angarita. Resguardo indígena de Cristianía ante la construcción de una carretera.

-Sentencia SU-039 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Pueblo Uwa ante exploración y explotación petrolera en su territorio.

-Sentencia T-652 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Pueblo indígena Embera-Katío ante proyecto hidroeléctrico Urrá.

-Sentencia T-634 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Pueblo Arhuaco ante creación del municipio de Pueblo Bello, departamento del Cesar.

-Sentencia SU-383 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Fumigación de cultivos ilícitos en territorios indígenas.

-Sentencia T-955 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Consejo Comunitario Mayor Afro Cuenta Río Cacarica ante explotación forestal en su territorio colectivo.

-Sentencia T-737 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Reconocimiento del Cabildo indígena del pueblo Yanacona en Mocoa, Putumayo.

-Sentencia T-382 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Asociación de Autoridades Tradicionales del Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas –CRIMA- ante proyecto de ley 25 de 2004, por el cual se expide la “Ley General Forestal”.

-Sentencia T-880 de 2006. M.P. Álvaro Tafur. Pueblo Motilón Barí ante explotación de petróleo en su territorio.

-Sentencia T-154 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Indígenas Kogui, Kankuano, Arhuaco y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta ante construcción de la presa El Cercado y el distrito de riego del río Ranchería.

-Sentencia T-769 de 2009. M.P. Nelson Pinilla Pinilla. Consulta y **consentimiento previo** a los indígenas Embera del Resguardo Uradá Jiguamiandó y comunidad Afro del río Jiguamiandó por proyecto minero **Mandé Norte.**

- Sentencia T-547 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Pueblos Kogi, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta, ante la construcción del puerto multipropósito Brisa.

-Sentencia T-745 de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Proyecto vial en la Isla de Barú.

-Sentencia T-1045A de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Consejo Comunitario del corregimiento La Toma, municipio de Suárez, Cauca, ante explotación minera.

-Sentencia T-116 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Resguardo Indígena Páez de la Gaitana ante educación pública.

-Sentencia T-129 de 2011. Jorge Iván Palacio Palacio. Resguardos Chidima-Tolo y Pescadito pertenecientes a la etnia Embera-Katío en el Chocó, ante la construcción de la carretera Unguía-Acandí, una interconexión eléctrica y actividades mineras.

-Sentencia T-379 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Resguardo Indígena Quillasinga "Refugio del Sol", en Nariño, ante educación pública.
-Sentencia T-601 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Resguardo indígena de San Lorenzo, comunidad Embera Chamí, departamento de Caldas, ante decisiones administrativas que se toman en su resguardo.
-Sentencia T-693 de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Cabildo Indígena Resguardo Turpial - La Victoria ante construcción del Oleoducto Campo Rubiales – El Porvenir.
- Auto 053 de 2012. Niega las solicitudes de nulidad de la Sentencia T-769 de 2009.

Fuente: Elaboración propia. *Las sentencias subrayadas se refieren también al consentimiento previo, libre e informado.

No analizo con mayor detalle el desarrollo jurisprudencial sobre consulta previa, por desbordar esto el objetivo del presente trabajo. Empero, antes de continuar, considero importante señalar que la Corte Constitucional ha reconocido el derecho a la consulta previa en cabeza de los grupos étnicos, ante proyectos que impacten su territorio; y también ante medidas administrativas locales, lo que por ejemplo incluye decisiones sobre educación pública dirigida a pueblos indígenas. Sobre este asunto el profesor Marco Romero de la Universidad Nacional hace el siguiente análisis:

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, la Consulta Previa tiene el carácter de derecho fundamental, dada la estrecha relación que guarda con los derechos territoriales y culturales de los pueblos y, consecuentemente por la capacidad de asegurar su consentimiento previo, libre e informado sobre las intervenciones en sus territorios. La declaratoria de inexecutable de varias leyes por el incumplimiento de estos requisitos, es un indicador incontrovertible de la ausencia de una institucionalidad y una voluntad política acorde con el compromiso de nación (2012, 9).

También, la Corte Constitucional reconoció el derecho a la consulta previa ante medidas legislativas que afecten a los grupos étnicos; así por ejemplo, declaró inconstitucional el proyecto de ley forestal de 2006 y la reforma del código de minas de 2010, en las Sentencias C-30 de 2008 y C-366 de 2011. Asimismo, el alto tribunal reconoció el derecho al consentimiento previo, libre e informado; en las Sentencias T-769 de 2009, T-1045A de 2010 y T-129 de 2011, subrayadas en la tabla 2-4. Sobre esto el profesor Romero señala.

Es de tal magnitud el divorcio entre el reconocimiento constitucional de los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas y afrodescendientes y la ausencia de garantías para su ejercicio, que la propia Corte Constitucional colombiana se ha visto obligada a intervenir declarando inexecutable leyes prioritarias para el modelo de desarrollo propuesto por los gobiernos, tales como: la Reforma del Código Minero, la Ley de Desarrollo Rural y la Ley de Desarrollo Forestal (2012, 7).

En suma, la Corte Constitucional colombiana ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos. El máximo tribunal ha aplicado instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y en consecuencia ha reconocido la consulta previa como derecho fundamental. No obstante, para entender la actuación en la práctica de las instituciones públicas ante la consulta previa, es necesario conocer también los instrumentos jurídicos de menor jerarquía que regulan este derecho, y que los funcionarios aplican más en sus procedimientos y documentos; los cuales presento enseguida.

2.2.4 Instrumentos jurídicos de menor jerarquía sobre consulta previa

Para explicar el accionar del gobierno colombiano relacionado con la consulta previa, es necesario conocer los instrumentos jurídicos de jerarquía inferior a la Constitución Política, que regulan la consulta previa.

El primer intento de la rama ejecutiva de regular la figura de la consulta previa fue el decreto 1320 de 1998, durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano, 1994-1998, donde se establecieron pasos y periodos para efectuar un procedimiento de consulta previa. “La prioridad del Gobierno en ese momento era destrabar los proyectos de exploración petrolera y de la central hidroeléctrica (Urrá) detenidos por la necesidad de realizar la consulta previa” (Rodríguez y Orduz, 2012, 89). Es importante mencionar que en las Sentencias T-745 de 2010 y T-680 de 2012, la Corte Constitucional ordenó inaplicar el decreto 1320 de 1998 “(...) por su incompatibilidad con la Constitución Política” (Corte Constitucional de Colombia, 2010c). No obstante, el decreto 1320 (1998) fue citado como fuente vinculante por el Ministerio de Ambiente en todas las experiencias de consulta previa protocolizadas por esta cartera en el periodo 2009-2010, como mostraré en los capítulos cuatro y cinco.

Posteriormente, con la resolución 3598 (2008) del Ministerio del Interior y de Justicia, la responsabilidad sobre consulta previa en el Ministerio del Interior pasaría de las Direcciones de Asuntos Indígenas y Asuntos Afro, al Grupo de Consulta Previa. Al cual le asignaron como funciones: coordinar interinstitucionalmente la realización de los procesos de consulta previa con los grupos étnicos, realizar las visitas de verificación en las áreas de los proyectos para determinar la presencia de los grupos étnicos, expedir las certificaciones sobre la presencia de grupos étnicos en zonas de proyectos de desarrollo, hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos asumidos en las actas de protocolización de las experiencias de consulta previa, consolidar la información sobre los procesos de consulta previa, y promover el conocimiento sobre consulta previa, entre otras (Ministerio del Interior, 2008).

Álvaro Uribe Vélez en su segundo gobierno expidió la directiva presidencial 01 de 2010, que hizo una lista de algunas acciones que requerían consulta previa, y enumeró situaciones que no necesitaban consulta previa; además creó y reguló asuntos procesales para el procedimiento de la consulta previa y el manejo de los impactos de los proyectos de desarrollo económico. En esta directiva presidencial (2010) el Presidente de la República dio indicaciones detalladas sobre cómo se debe efectuar una experiencia de consulta previa. De otro lado, para la Comisión Colombiana de Juristas (2010) las falencias de esta directiva presidencial (2010), son: la directiva traba sobre un asunto que es reserva de ley estatutaria, la directiva no fue concertada con los grupos étnicos, y la directiva destaca cuando 'no' procede la consulta previa. Finalmente, la Comisión Colombiana de Juristas (2010) señaló como preocupante el siguiente aparte de la directiva presidencial 01 de 2010: “(...) si bien es cierto que la realización del proceso de consulta previa en los casos previstos en los acuerdos internacionales es obligatoria, los grupos

étnicos nacionales, en ejercicio de este derecho fundamental no pueden vetar el desarrollo de proyectos” (Directiva presidencial número 01 de 2010, marzo 26).

Igualmente, son relevantes; el decreto 1397 de 1996 que creó la Comisión Nacional de Territorio Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas; el decreto 4679 de 2010 que creó el Programa Presidencial Indígena; y el decreto 2893 de 2011 que reemplazó el Grupo de Consulta Previa con la Dirección de Consulta Previa, órgano con mayor jerarquía dentro de la estructura del Ministerio del Interior.

2.3 Institucionalidad de la consulta previa

Descrito el marco legal, resumo en seguida la institucionalidad pertinente para la consulta previa en la figura 2-1:

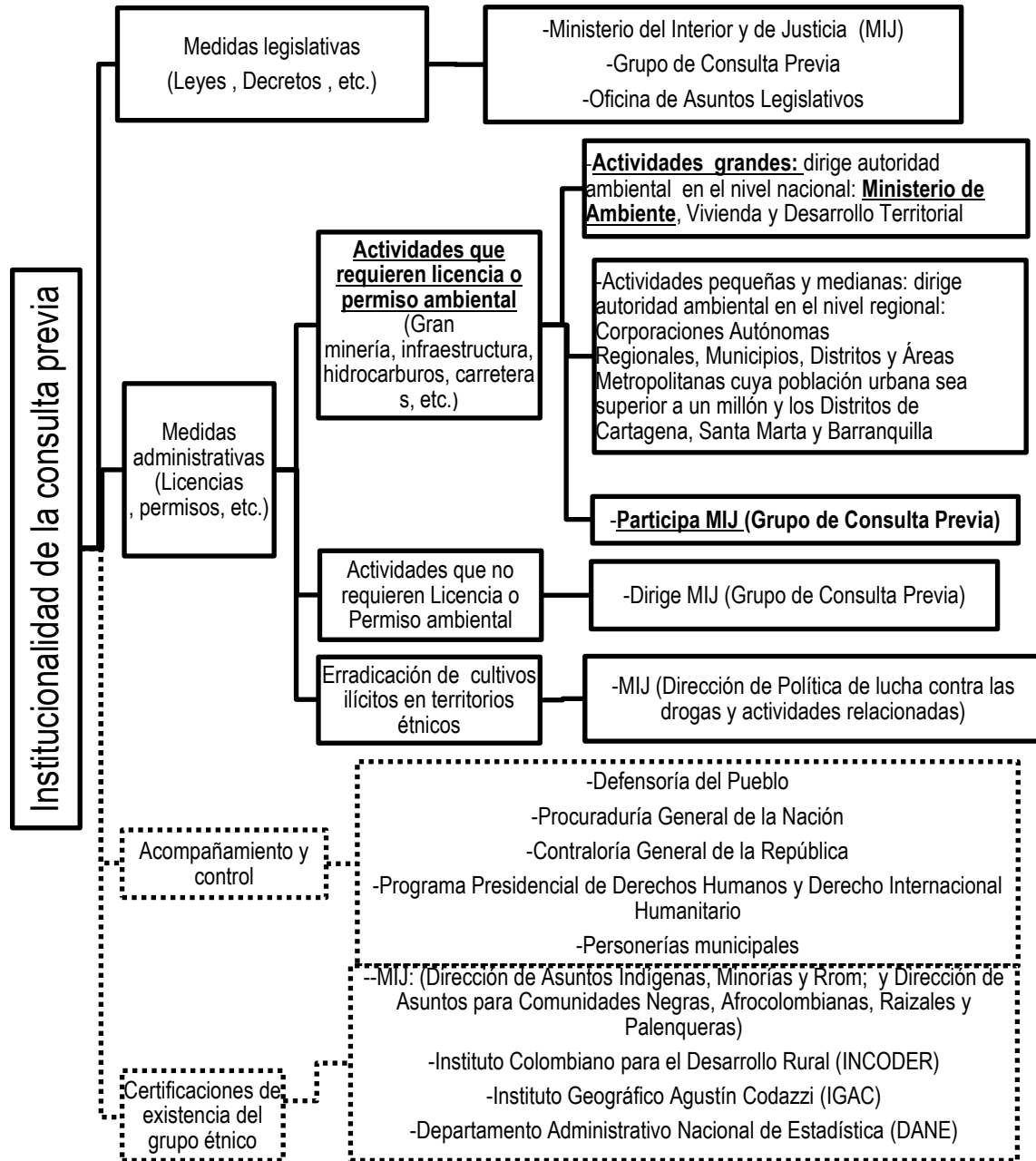


Figura 2-1: Entidades estatales y sus competencias en consulta previa para el periodo 2009-2010. Basado en (Duque y Herrera, 2011). Hay dos tipos de medidas: legislativas y administrativas. El tipo de medida, el tamaño de la inversión y el requerimiento de licencia ambiental; para el caso de las medidas administrativas, determinan cual entidad estatal tiene que

dirigir y acompañar el proceso. Asimismo, identifiqué otras instituciones que deben tenerse en cuenta según el tipo o el momento del proceso de consulta previa.

Es importante destacar que las autoridades ambientales deben liderar las experiencias de consulta previa, cuando estas van imbricadas con el proceso de licenciamiento ambiental. A continuación, presento algunas percepciones sobre la consulta previa de altos funcionarios de la institucionalidad colombiana.

2.4 Percepción de la consulta previa como obstáculo al desarrollo económico

Aunque no hace parte del marco teórico de este trabajo de grado, sí es importante reseñar el referencial (Muller, 2010) de la política pública de consulta previa, que han construido altos funcionarios del gobierno colombiano y medios masivos de comunicación. Toda política pública, incluida la de consulta previa, implica la construcción de una representación de la realidad sobre la que se quiere intervenir (Muller, 2010). “Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes 'es el referencial de la política pública'” (Muller, 2010, 115).

Los referenciales son representaciones de la realidad en imágenes. Asimismo, los referenciales son esquemas usados para interpretar la realidad, y son construidos por actores con una posición estratégica, que Muller (2010) define como 'mediadores': profesionales, altos funcionarios gubernamentales, políticos, medios de comunicación; quienes formulan el campo intelectual que sirve de marco para adelantar negociaciones, ejecutar acciones o tomar decisiones⁵ (Muller, 1999).

Los diferentes 'mediadores' luchan por dar mayor fuerza a su referencial, y así construir el campo intelectual propicio para ejecutar la política pública en la forma que consideran mejor. Entonces, a continuación voy a bosquejar el referencial construido por algunos altos funcionarios del gobierno colombiano y sectores en los medios de comunicación del orden nacional y regional: que representa una imagen de la consulta previa como obstáculo para el desarrollo y crecimiento económico del país.

Semana, uno de los medios de comunicación impresos más consultados por los líderes de opinión en Colombia (Cifras y Conceptos, 2012), publicó en febrero de 2012 un artículo titulado: *El dilema de la Consulta previa*, donde advierte que:

Hay una creciente percepción de que este procedimiento que busca garantizar los derechos de estas comunidades en las zonas donde se asientan, y que debe hacerse antes de cualquier proyecto

⁵ Para conocer más sobre los referenciales y la diferencia entre referencial global y sectorial, es recomendable la lectura de Muller (2010).

de explotación económica o ley que pueda afectar su forma de vida, **se está convirtiendo en un obstáculo para el desarrollo del país** (Revista Semana, 2012, párr. 2).

En *El Tiempo*, diario más consultado por los líderes de opinión en Colombia (Cifras y Conceptos, 2012), la periodista María Isabel Rueda escribió en febrero de 2013 la columna titulada *De la consulta al chantaje*:

El populismo jurisprudencial de la Corte Constitucional (en más de 40 sentencias) ha desencadenado que muchas consultas previas se desborden y pasen a la irracionalidad. Hasta degenerar en lucrativos negocios individuales de avivatos acompañados de **mafias de asesores** que hacen su modus vivendi. (...) Mientras negocian, **frenan la infraestructura nacional**, y en el Congreso **tienen varados** hace más de año y medio **proyectos fundamentales** que requieren consultas previas: la ley general de tierras, la de reforma de las podridas 'Car' y el código minero. (Rueda, 2013, párr. 2) (Negrilla del autor).

El Tiempo, en su artículo *Consultas con minorías étnicas 'paralizan' la agenda estatal*, de febrero de 2013, argumenta que la “(...) falta de reglas claras para realizar consultas previas (...) tiene “paralizada” parte de la agenda del país y **puede afectar el desarrollo**” (Valero, 2013, párr. 1) (Negrilla fuera de texto). Dice este diario que la consulta previa tiene frenado el trámite legislativo de leyes fundamentales para el país, como la reforma del código de minas o la reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales; asimismo, obras de infraestructura estratégicas como el tramo tres de la Ruta del Sol, al igual que la investigación científica en territorios de grupos étnicos. Al final, este artículo recogió varias declaraciones de altos funcionarios que muestran el malestar que ha generado la consulta previa en ciertos sectores del gobierno, a saber:

Ministro del Interior, Fernando Carrillo: “Las **consultas previas deben ser un factor de aceleración del desarrollo** y no deben estar en un punto muerto. Esperamos una metodología y un cronograma” (Valero, 2013, párr. 28).

Ministro de Ambiente, Juan Gabriel Uribe: “La consulta previa es un paso importante, pero debe tener una serie de escalas y de etapas claras y concretas para poder generar resultados” (Valero, 2013, párr. 30).

Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo: “Para que un proyecto sea ley debe tener cuatro debates, pero cuando toca consultarlo tiene por lo menos 44: 20 con los indígenas, 20 con los afros y 4 en el Congreso” (Valero, 2013, párr. 29).

Ministro de Minas, Federico Renjifo: “Las consultas previas son un proceso para reconocer la identidad de las minorías étnicas, pero no pueden convertirse en un chantaje” (Valero, 2013, párr. 31).

Ministra de Transporte, Cecilia Álvarez: “Hemos tenido procesos de consulta previa que han tardado cuatro meses y otros que se han demorado hasta cuatro años” (Valero, 2013, párr. 32).

El Colombiano, periódico más consultado por los líderes de opinión en Antioquia (Cifras y Conceptos, 2012), el 21 de febrero de 2013 en su editorial *Vueltas de la consulta previa*, concluye:

Se quejan algunos ministros y otros altos funcionarios gubernamentales de las dificultades que las consultas previas añaden a la realización de grandes proyectos de infraestructura y al trámite de ciertas leyes importantes. (...) **El desarrollo del país está en juego**. Nadie aboga por desatender a los grupos étnicos. Pero hay proyectos que hay que hacer, leyes que aprobar y vías que terminar que no pueden estancarse por procesos de consulta que por mal manejados enredan todo hasta el infinito. (El Colombiano, 2013, párr. 12) (Negrilla fuera de texto).

De otra parte, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto al resolver una acción de tutela, ordenó garantizar el derecho a la consulta previa de los grupos étnicos del Alto y Bajo Mira, que puedan ser afectados por las fumigaciones contra la pudrición de cogollo en los cultivos de palma aceitera (El Espectador, 2013). Sobre este fallo judicial el ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, el 13 de febrero de 2013, se pronunció en la emisora de cobertura nacional *Blu Radio*:

Pues respetando como hay que respetar todos los fallos, nos parece un monumental disparate, y un eslabón más en toda esta cadena de circunstancias que están llevando a desfigurar totalmente el mecanismo de la consulta, a hacerla interminable, costosa y dilatoria. (Mañanas Blu, 2013).

En *Blu Radio* también hicieron una lista de algunos de los proyectos “(...) varados a la espera de consultas previas” (Mañanas Blu, 2013), mencionaron: La Ruta del Sol, la vía Cali – Buenaventura, el ferrocarril del carbón, el puerto Brisa en la Guajira, la investigación sobre palma aceitera de la Universidad Nacional, la ley de tierras y desarrollo rural, el código minero y la reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales (Mañanas Blu, 2013).

Por otro lado, un referencial distinto de la consulta previa ha sido construido por algunos profesionales de organizaciones de la sociedad civil y universidades (Muller, 1999), quienes promueven una comprensión de la consulta previa como oportunidad para fortalecer la democracia participativa y avanzar en el respeto de los grupos étnicos y sus derechos. Por ejemplo, el profesor de la Universidad Nacional de Colombia y profesional de Codhes, Marco Romero, al examinar las declaraciones sobre consulta previa de funcionarios públicos y páginas editoriales de medios de comunicación de alcance nacional, concluyó “(...) que invierten los términos del problema situando la consulta previa como un obstáculo del progreso y dejando de lado las características y la complejidad de los riesgos que viven los pueblos” (Romero, 2012, 9).

Asimismo, las mencionadas percepciones negativas sobre la consulta previa difundidas por los medios masivos de comunicación, fueron controvertidas por las expertas en consulta previa Gloria Amparo Rodríguez (2013), Natalia Orduz (2013) y César Rodríguez (2013 y 2013). Igualmente, el CINEP sobre el asunto estableció:

El debate público sobre los procesos de consulta previa con los grupos étnicos se ha centrado en el freno que estas ponen a los procesos de desarrollo del país. Las críticas a las demoras como las del Ministro de Agricultura que sugirió evitar la “parálisis del Estado” con informaciones a través de internet (Mañanas Blu, 2013), o las cómodas interpretaciones sobre denuncias de corrupción (Rueda, M., 2013) no hacen más que reafirmar los históricos prejuicios sobre las comunidades étnicas y negar el valor de un proceso que representa los ejercicios de democracia participativa de actores que tradicionalmente han recurrido a dinámicas contenciosas para gestionar sus problemas (Restrepo y Coronado, 2013, 19).

En suma, algunos 'mediadores', altos funcionarios y formadores de opinión pública, han promovido una imagen de la consulta previa como obstáculo para el desarrollo y el crecimiento económico. Tomar en cuenta este referencial es relevante para el presente trabajo de grado, en tanto que estos funcionarios son los encargados de dirigir la aplicación de la política pública de consulta previa en Colombia y también son un referente para la formación de opinión pública. Que en las altas esferas burocráticas la consulta previa sea considerada de antemano como un obstáculo a superar o un 'freno al desarrollo económico', antes que una oportunidad para fortalecer la democracia o el respeto de los derechos de los grupos étnicos: incide en la ejecución de la política pública en un sentido u otro.

Finalmente, es preciso explicar que si bien este trabajo de grado se enfoca en la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente para el periodo que comprende los años 2009 a 2010, fue hasta 2012 y 2013 que las percepciones sobre consulta previa mencionadas quedaron registradas en los medios de comunicación, percepciones que no fueron construidas de un día a otro. Por esta razón, las referencias de esta parte corresponden a años más recientes que el periodo objetivo de este trabajo de grado.⁶ Hecha esta precisión metodológica, prosigo con la descripción del proceso organizativo de los grupos étnicos para lograr el reconocimiento legal de sus territorios ancestrales.

2.5 Proceso territorial de los grupos étnicos

La lucha en Colombia de los grupos étnicos por su territorio se remonta a la llegada de los españoles conquistadores en el siglo XVI. Ante la disminución de la población indígena debido a su etnocidio y mortandad por enfermedades foráneas, y para sostener la fuerza de trabajo indígena sobreviviente, entre 1595 y 1642 la corona española adjudicó cédulas reales y adoptó la institución de las reducciones o resguardos: sistema de propiedad colectiva (Herreño, 2004). Esto logró cierta recuperación demográfica y de la fuerza de trabajo indígena, que fue sometida mediante tributos (Herreño, 2004).

Después de la lucha independentista con el Imperio español entre 1810 y 1816, la naciente República de Colombia mediante la ley 11 de 1821 cambió el sistema de propiedad para los

⁶ Más artículos sobre este asunto: Revista Semana (2013) y Correa (2013).

indígenas, de uno colectivo a uno individual, donde la tierra era susceptible de ser vendida. Esto de acuerdo a las ideas liberales de los criollos revolucionarios que se constituyeron en la nueva élite (Herreño, 2004). Después, con la ley 22 de 1850 se estableció la libertad de compra y venta de los resguardos indígenas, esto como parte de un proceso de 'campenización' promovido por el régimen político de la época. En 1890 mediante la ley 89 se reconoció el gobierno interno de las comunidades indígenas, esto es, los cabildos: instituciones de gobierno indígena en su propio territorio (Herreño, 2004).

Más adelante, durante el primer gobierno del liberal López Pumarejo (1934-1938), la ley 200 de 1936 consagró la función social de la propiedad y regularizó los títulos de propiedad de aquellos que trabajaban la tierra, esto fue una dificultad en los territorios indígenas donde campesinos colonos adquirieron la propiedad. Luego, la reforma agraria de la ley 135 de 1961, definió a los resguardos como unidades de producción económica. Hasta el gobierno del liberal Virgilio Barco (1986-1990) se reglamentó el trámite para instituir resguardos indígenas, figura contemplada en la ley 135 de 1961. En esta reglamentación se le dio la facultad al Incora de comprar tierras en beneficio de los pueblos indígenas (Herreño, 2004).

Una nueva etapa en el reconocimiento legal del Estado a los territorios indígenas, empezó con la Constitución Política de 1991, que en su artículo 63 reconoce y protege el derecho a la propiedad colectiva de los resguardos y consagra estas tierras como inalienables, imprescriptibles e inembargables. El dirigente indígena Gabriel Muyuy (1998) considera que los derechos reconocidos por la Constitución se pueden organizar en seis grupos, a saber: (1) identidad cultural; (2) autonomía territorial; (3) autonomía política y social; (4) ejercicio autónomo de una jurisdicción especial indígena; (5) ambiente y control sobre explotación de recursos naturales en territorios indígenas y; (6) derechos económicos, por ejemplo, a participar en las transferencias nacionales. En suma, con la Carta Magna de 1991 se reitera y eleva a rango constitucional el reconocimiento del resguardo indígena. La siguiente tabla sintetiza el proceso de reconocimiento formal del Estado a territorios colectivos indígenas desde 1966 hasta el año 2007.

Tabla 2-5: Titulación de resguardos indígenas por año y periodo presidencial en Colombia				
Año	Hectáreas	Porcentaje del total	Presidente	%
1966	7.718,74	0,02	Lleras Restrepo	0,24
1967	5.115,00	0,02		
1968	61.605,00	0,20		
1971	2.343,56	0,01	Pastrana Borrero	2,11
1973	5.889,38	0,02		
1974	652.762,99	2,09		
1975	765.887,15	2,45	López Michelsen	6,36
1976	60.100,63	0,19		
1977	112.569,26	0,36		
1978	1.048.064,40	3,35		
1979	125.981,41	0,40	Turbay Ayala	19,43
1980	554.251,00	1,77		
1981	1.778.780,63	5,69		
1982	3.615.467,16	11,57		

1983	238.679,25	0,76	Belisario Betancur	6,52
1984	1.134.395,05	3,63		
1985	130.651,17	0,42		
1986	533.861,30	1,71		
1987	286.726,03	0,92	Virgilio Barco	44,91
1988	7.025.752,46	22,48		
1989	6.456.137,82	20,66		
1990	269.227,52	0,86		
1991	7.100,55	0,02	Gaviria Trujillo	7,34
1992	453.820,81	1,45		
1993	1.723.510,48	5,51		
1994	109.859,26	0,35		
1995	315.103,98	1,01	Samper Pizano	5,24
1996	267.918,51	0,86		
1997	29.654,51	0,09		
1998	1.024.949,48	3,28		
1999	107.271,64	0,34	Pastrana Arango	1,23
2000	169.659,44	0,54		
2001	41.860,96	0,13		
2002	65.075,58	0,21		
2003	1.995.350,96	6,38	Uribe Vélez	6,62
2004	11.798,44	0,04		
2005	45.599,31	0,15		
2006	10.867,97	0,03		
2007	4.187,93	0,01		
Total	31.255.556,71	100,00		

Fuente: Houghton (2008) con base en datos de Incode y el Sistema de Información del Cecoin.

De otra parte, fue hasta la Constitución de 1991 que las comunidades afrocolombianas lograron reconocimiento jurídico de sus territorios tradicionales, sobretodo en el pacífico. El artículo 55 transitorio de la Carta Magna, su posterior desarrollo en la ley 70 de 1993 y la jurisprudencia pertinente de la Corte Constitucional; reconocieron la institución de los consejos comunitarios y el amparo legal de los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes. La siguiente tabla ilustra la distribución de los territorios colectivos afrocolombianos legalmente reconocidos:

Tabla 2-6: Distribución de títulos colectivos a comunidades afrocolombianas, por departamento			
Departamento	Número de títulos	Hectáreas	Familias
Antioquia	13	241.640	2.448
Valle del Cauca	26	339.483	6.053
Nariño	36	1.023.370	15.173
Chocó	56	2.944.919	29.071
Cauca	17	574.615	6.935
Risaralda	1	4.803	198
Total	149	5.128.830	60.418

Fuente: Libia Grueso, “El Territorio como estrategia: construcción sociocultural, natural y económica de los pueblos afro”, en Informe de Gestión 2006. Bogotá: PCN. Citando a: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (2006). Citado en Rodríguez y Lam (2011).

Lo anterior en el campo jurídico, en el campo organizativo y político, los pueblos indígenas han articulado sus movimientos sociales en torno a la defensa del territorio. En la primera mitad del siglo XX, entre otros, se pueden mencionar los movimientos indígenas liderados por Manuel Quintín Lame y José Gonzalo Sánchez, y en las décadas de los 60 y 70 hubo recuperaciones de tierras y nacieron formalmente organizaciones como AICO (Autoridades Indígenas de Colombia), o el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), esto especialmente en el suroccidente colombiano (Herreño, 2004). Existen otras organizaciones étnicas en el resto del país, por ejemplo en Bogotá se encuentra la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia), que nació en los años 80.

Para terminar esta parte, es relevante tomar en cuenta que así como los grupos étnicos, a través de procesos políticos y jurídicos, han logrado reivindicar su territorio, por otro lado el Estado ha venido construyendo un referencial y unos instrumentos jurídicos que establecen el subsuelo como propiedad de la nación y asocian su explotación al interés general del país. Por ejemplo, la ley segunda de 1969 en su artículo 20 estableció por primera vez a la minería como actividad de utilidad pública e interés social. En la actualidad, según el artículo 332 de la Constitución Política, la Nación es propietaria del subsuelo, y la ley 685 de 2001, código de minas vigente, dispone en su artículo 13 que la minería es una actividad de interés público. Esto ha servido de sustento para otorgar permisos de exploración y explotación de recursos naturales en territorios colectivos de grupos étnicos. Situación que contrasta con el artículo 63 de la Constitución Política de 1991, que consagra como inalienables, imprescriptibles e inembargables las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo.

En suma, el territorio es vital para la supervivencia de los grupos étnicos, es el espacio donde son posibles sus relaciones sociales y sus procesos de producción económica y de reproducción cultural.⁷ El Convenio 169 de la OIT (1989) así lo reconoce:

(...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las **tierras o territorios**, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación (art. 13) (Negrilla fuera de texto).

Dicho esto y para finalizar este capítulo, enseguida reseño la preocupante situación vigente de los grupos étnicos y señalo algunas oportunidades que la consulta previa propicia para mejorar esta situación.

2.6 Oportunidades que genera la consulta previa

En el año 2001 se creó la figura del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, quien hace parte del sistema de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Este Relator en

⁷ Para una descripción más detallada de la movilización social indígena por el territorio, véase Borrero (2003).

julio de 2009 visitó Colombia, y en enero de 2010 publicó el informe resultado de esa visita, donde, entre otras cosas, reportó que: “H(a) recibido información sobre una situación sumamente preocupante de violencia y otros crímenes contra pueblos indígenas, así como de desplazamiento forzado y confinamientos, que amenaza a la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas del país” (Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, 2010, 2).

Asimismo, sobre el derecho a la consulta previa, el Relator estableció que:

La falta de consulta previa con los pueblos indígenas en decisiones que les afectan es un problema persistente en Colombia. La Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia importante acerca del derecho a la consulta, definiendo en la jurisprudencia interna los contornos de la norma que avanza el derecho a la consulta expresado en el Convenio N° 169 y, en efecto, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. A pesar de estos avances importantes, la violación del derecho a la consulta había persistido en varios contextos, (...) (Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, 2010, 20).

Entonces, el Relator de Naciones Unidas sobre la Situación de los Indígenas (2010) encontró que los pueblos indígenas son víctimas de los conflictos armados y del desplazamiento y confinamiento forzado, situaciones que ponen en peligro su pervivencia física y cultural en Colombia. Señaló también el Relator (2010) que a pesar del importante avance en la protección legal del derecho a la consulta previa en Colombia⁸, este derecho sigue siendo violado en el país. Esto, sumado a todo lo explicado en el presente capítulo, sirve de telón de fondo para resaltar las oportunidades de la política pública de consulta previa en Colombia.

Según el profesor Marco Romero “(...) la consulta previa es una herramienta para democratizar las relaciones entre el Estado y los pueblos respecto del uso de sus territorios” (2012, 9). La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un Estado pluriétnico, esto implica que el ejercicio de la democracia no es homogéneo y uniforme, sino que deberá ser pluralista y diverso, lo que implica reconocer y respetar cada uno de los pueblos indígenas y comunidades afro, y sus instituciones de gobierno propio. Entonces, la consulta previa, cuando se garantiza en forma adecuada, es una oportunidad para construir un escenario de interacción más democrático, equitativo y pluralista; entre el Estado, los grupos étnicos y otros actores.

Igualmente, la profesora Gloria Amparo Rodríguez considera que la consulta previa, realizada en forma adecuada, es una oportunidad para “(...) lograr la protección de la integridad étnica, social y cultural de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos como un aporte al logro de la paz y a la pervivencia de los pueblos” (2009, 55). Además, la garantía efectiva del derecho a la consulta previa, podría convertirse en una oportunidad para revertir el proceso histórico de dominación

⁸ Ver Corte Constitucional de Colombia (1997, 1998, 2001, 2002, 2002a, 620, 2003, 2003a, 2006, 2006a, 2007, 2008, 2008a, 2009, 2009, entre otras).

violenta y discriminación del que han sido víctimas los pueblos indígenas y las comunidades afro.

Asimismo, es recomendable “(...) consolidar propuestas que involucren otras visiones del desarrollo además de generar la organización de instancias necesarias para que se pueda garantizar el derecho a la participación y a la consulta” (Rodríguez, 2009, 55) Igualmente, “(...) debe encontrarse la forma de construir un país donde coexistan visiones y modelos de desarrollo diferentes que deben ser reconocidos y respetados. (Rodríguez, 2009, 73). Entonces, el derecho a la consulta previa efectivamente garantizado, es una oportunidad para permitir a cada pueblo indígena y comunidad afro de Colombia decidir su propio futuro y modelo desarrollo, lo que es muy importante en un país pluralista como Colombia, según establece la Constitución.

La garantía efectiva del derecho a la consulta previa, ante decisiones que puedan afectar la vida o el territorio de los grupos étnicos, “(...) es un mecanismo para avanzar en el reconocimiento real de los derechos humanos de los pueblos indígenas” (Rodríguez, 2009, 56). Es decir, la consulta previa es una oportunidad para aumentar el respeto a los grupos étnicos y de sus derechos.

Otra oportunidad que genera una política pública efectiva de consulta previa, es permitir y estimular en Colombia una mayor estabilidad jurídica y confianza en las instituciones. La ley general forestal de 2006, el plan nacional de desarrollo 2006-2010 y la reforma de 2010 del código de minas; son todas medidas legislativas que tienen algo en común, haber sido declaradas parcial o totalmente inexequibles por la Corte Constitucional por no haberse garantizado el derecho a la consulta previa en su creación. Esto ha generado inestabilidad jurídica, evitable si las citadas medidas legislativas hubiesen sido consultadas en forma adecuada. Para mayor información sobre las leyes que ha revisado la Corte Constitucional por efectos de consulta previa, véase la tabla 2-3 en este capítulo.

Colombia, además de los instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 de la OIT (1989), cuenta con una elaborada línea jurisprudencial en materia de consulta previa desarrollada por la Corte Constitucional. Línea que da un importante marco interpretativo y de aplicación de la consulta previa y por lo tanto se constituye en una oportunidad para ejecutar mejor la política pública de consulta previa. Prácticamente, la Corte Constitucional en su jurisprudencia sobre consulta previa ha dado recomendaciones y órdenes para garantizar el derecho a la consulta previa, ante todo tipo de situaciones, desde represas hasta carreteras. Esta es otra oportunidad ante la política pública de consulta previa. Para más información sobre la línea jurisprudencial en consulta previa recomiendo revisar las tablas 2-3 y 2-4 en este capítulo.

Una política pública de consulta previa adecuada y conforme a los estándares correspondientes, podría reducir el número y el nivel de conflictos ambientales y sociales ocasionados por proyectos en territorios de grupos étnicos. La consulta previa es un escenario de participación e

interlocución, donde el interesado en el proyecto y el grupo étnico podrían prever conflictos y acordar medidas para evitarlos.

La consulta previa también es una oportunidad para reducir los impactos ambientales ocasionados por proyectos en territorios de grupos étnicos. Esto, porque los pueblos indígenas y comunidades afro son los mejores conocedores de sus propios territorios, que han habitado ancestralmente. En un escenario efectivo de consulta previa los grupos étnicos podrían dar indicaciones y acordar medidas, para que el interesado en el proyecto elabore un plan de manejo ambiental contextualizado, ejecute mejor las obligaciones de la licencia ambiental, o incluso tome medidas ambientales adicionales cuando sea necesario.

Acabo de mencionar algunas de las oportunidades que genera una política pública efectiva y rigurosa de consulta previa, con esto cierro el capítulo segundo de este trabajo de grado. Inicio el siguiente capítulo, con la descripción del marco legal e institucional ambiental, continúo con la institución de la licencia ambiental, y luego explico su relación con la figura de la consulta previa. Esto me servirá para identificar los objetivos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente y, además, deja claro por qué es pertinente hacer una evaluación de política pública de consulta previa enfocada en el Ministerio de Ambiente y no en otra autoridad.

3. Marco legal e institucional ambiental y su relación con la consulta previa

Es importante aclarar que el marco legal e institucional ambiental son relevantes para las experiencias de consulta previa, cuando estas van imbricadas a los procesos de licenciamiento ambiental: en este escenario será la autoridad ambiental la encargada de garantizar el derecho a la consulta previa. En todo caso el Ministerio del Interior, autoridad encargada de la consulta previa en principio, deberá acompañar y verificar que se garantice este derecho incluso en el marco de los procesos de licencia ambiental. Entonces es importante explicar el marco legal ambiental y su institucionalidad, para entender cuándo es competencia de la autoridad ambiental realizar las experiencias de consulta previa y cuándo estas se hacen en el marco del proceso de una licencia ambiental.

3.1 Marco legal e institucional ambiental

Dos cumbres internacionales han sido los hitos históricos en el desarrollo del derecho internacional ambiental: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano ocurrida en 1972 en Estocolmo, y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo acontecida en Río de Janeiro en 1992.⁹

La cumbre de Estocolmo (...) constituyó la primer gran Cumbre en el seno de las Naciones Unidas dedicada a lidiar con los problemas ambientales más importantes en ese momento y para muchos genera además el inicio del derecho internacional ambiental, el cual a su vez ha marcado una pauta importante en la construcción de leyes, políticas e instituciones nacionales en cada uno de los países de América Latina”. (Cabrera, 2001, 2).

La Cumbre de Río¹⁰ en 1992 también “(...) implicó un importante hito en el derecho internacional y las políticas dirigidas hacia la sostenibilidad.” (Cabrera, 2001, 6). Adicionalmente, es importante para este análisis entender que Colombia ha suscrito y ratificado múltiples tratados de derecho internacional ambiental, los cuales constituyen un marco de principios y obligaciones para el Estado colombiano en asuntos ambientales, entre otros; el Convenio de Diversidad Biológica o el Convenio Marco de Cambio Climático.¹¹

El decreto-ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, fue “(...) la principal respuesta de Colombia a los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano realizada dos años antes” (Rodríguez, M. 2004, 155). El Código de Recursos Naturales inició en sentido estricto la

⁹ Aún es muy temprano para avizorar los resultados y alcances de Río+20, Cumbre realizada en Río de Janeiro en 2012, por lo tanto no la incluí como hito en la historia del derecho internacional ambiental.

¹⁰ Para profundizar en una posición crítica sobre la Cumbre de Río, ver Mesa (2010, 19) y la columna del profesor Manuel Rodríguez (2012) en *El Tiempo*.

¹¹ Para más información sobre tratados internacionales ambientales que ha firmado y ratificado Colombia, se puede visitar el sitio web del Ministerio de Ambiente <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1292&catID=556>

senda del derecho ambiental nacional colombiano. El artículo primero de este Código establece que el ambiente es patrimonio común de utilidad pública e interés social y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo. En 1976 Colombia “(...) reformó el Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables creado en 1968 y orientado prioritariamente al aprovechamiento de estos recursos, para darle la función de la protección del medio ambiente” (Rodríguez, M. 2004, 155). Esta institución pasó a llamarse Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, aunque mantuvo su sigla de Inderena y su dependencia del Ministerio de Agricultura.

A nivel nacional, la Carta Política de 1991 reconoció y elevó a nivel constitucional el derecho a un ambiente sano y otros derechos ambientales, y estipuló que el Estado debería garantizarlos y protegerlos.¹² La ley 99 de 1993, o ley nacional ambiental, creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) que es el “(...) conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y la ley 99 de 1993.” (Ley 99, 1993, art. 4).

La ley 99 (1993) liquidó el Inderena y creó el Ministerio de Medio Ambiente como autoridad ambiental nacional, que empieza a funcionar en 1994; y designó como autoridades ambientales locales a las Corporaciones Autónomas Regionales: todas encargadas de garantizar el derecho constitucional a un ambiente sano (Roth, 2004). La ley 99 (1993) también ordenó la creación de los institutos de investigación adscritos al Ministerio de Ambiente, como instituciones técnicas asesoras del SINA, por ejemplo: el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos 'Alexander Von Humboldt' o el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). El Presidente Álvaro Uribe Vélez en su primer año de gobierno, 2002, bajo el criterio de mayor eficiencia y reducción del gasto público, fusionó el Ministerio de Vivienda con el Ministerio de Medio Ambiente, que entonces pasó a llamarse Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Ley 790, 2002). Este Ministerio en 2011 pasó a ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, durante el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, que creó nuevamente una cartera especializada en asuntos de vivienda (ley 1444, 2011).

Así como el código de recursos naturales y la asignación de funciones ambientales al Inderena, fue la respuesta a la cumbre de Estocolmo de 1972; la ley 99 de 1993 y la creación del Ministerio de Ambiente, “(...) fueron las principales respuestas de Colombia a los compromisos adquiridos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992” (Rodríguez, M., 2009, 22).

Es importante señalar que la ley nacional ambiental reitera los derechos de los grupos étnicos, al ordenar que:

¹² Constitución Política de Colombia (1991) artículos 79, 80, 268, 277 y 333.

(...) la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las **comunidades indígenas y de las negras tradicionales** de acuerdo con la ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, **previa consulta** a los representantes de tales comunidades (Ley 99, 1993, art. 76) (Negrilla fuera de texto).

Para finalizar, es relevante el análisis sobre este tema del profesor Gregorio Mesa, para quien la “(...) historia del derecho ambiental es la historia de la apropiación de la naturaleza o el ambiente” (2010, 22), que puede partir desde las costumbres propias de los pueblos indígenas para el uso y acceso a los bienes naturales antes de la llegada de los españoles a las Américas, continuando con la Colonia y sus formas de apropiación basadas en el derecho imperial español, pasando por la Independencia y su visión patrimonialista, hasta llegar a la Conferencia de Estocolmo de 1972, ya mencionada (Mesa, 2010). Veinte años después, en 1992, aconteció la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en cuyo marco resultó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de Bosques, el Programa 21, y fueron abiertos para su firma el Convenio de Diversidad Biológica y el Convenio Marco de Cambio Climático. Sobre las declaraciones y convenciones resultado de la Conferencia de Río 1992, el profesor Mesa señala el “(...) carácter esencialmente retórico de las normas ambientales que le acompañan pues una mirada retrospectiva indica que tales normas quedaron en la mera formulación, pero los países, (...) hicieron muy poco o nada por cumplir los mandatos establecidos (...)” (2010, 24).

Para profundizar en un análisis de la política ambiental en Colombia desde un enfoque de *coaliciones promotoras*, se puede consultar el capítulo VI del libro *Políticas Públicas* del profesor Andre Noel Roth (2002). Reseñado el marco legal e institucional ambiental, se tiene el contexto básico para explicar a continuación la figura de la licencia ambiental y su articulación con la consulta previa.

3.2 Licenciamiento ambiental y su articulación con la consulta previa

La Constitución Política colombiana consagra en su artículo 333 que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, eso sí, dentro de los límites del bien común. De hecho, en el mismo artículo estipula la Constitución que para el ejercicio de la actividad económica nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de ley. Asimismo, la Carta Magna consagra el derecho a un ambiente sano en su artículo 79, y asigna en su artículo 80 al Estado la función de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible. Entonces, si bien se garantiza la libertad a la actividad económica y a la iniciativa privada, esto se hace dentro de los límites del bien común, el desarrollo sostenible y el derecho a un ambiente sano. La licencia ambiental es una de las figuras que demarca estos límites, caso a caso.

La licencia ambiental es la respuesta a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos generados por ciertas actividades humanas o económicas (Rodríguez, Gómez y Monroy, 2012). La ley 99 de 1993 estipuló que para realizar actividades que tengan impacto en el ambiente deberá solicitarse licencia ambiental. El artículo 50 de la ley 99 define la licencia ambiental como:

(...) la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la misma, de los requisitos que la licencia establece en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, la obra o actividad autorizada (1993).

Las autoridades ambientales competentes para otorgar o negar licencias ambientales durante el periodo de tiempo objeto de este trabajo de grado, son: Ministerio de Ambiente; Corporaciones Autónomas Regionales; Corporaciones de Desarrollo Sostenible; Grandes Centros Urbanos; y autoridades ambientales de la ley 768 de 2002, por ejemplo, los Distritos de Cartagena, Santa Marta o Barranquilla.

Entonces, cuando la actividad tiene un impacto de gran escala la competencia para otorgar o negar la licencia ambiental está en cabeza del Ministerio de Ambiente, cuando la actividad es de menor escala la competencia es de las autoridades ambientales regionales. El Estado mediante la ley 99 de 1993 y los decretos relacionados,¹³ enuncia las actividades de mayor o menor escala para en consecuencia asignar las competencias. Por ejemplo, para el caso de la minería de carbón térmico, es competente el Ministerio de Ambiente cuando la explotación sea mayor o igual a 800.000 toneladas al año,¹⁴ cuando se trata de menor cantidad será competencia de la autoridad regional ambiental. Esto también determina cuando, o cuando no, el Ministerio de Ambiente adelantará experiencias de consulta previa.

La ley 99 de 1993 fue regulada en lo referido a licenciamiento ambiental mediante decretos proferidos por el Presidente de la República. Así, para el periodo de tiempo objeto del presente trabajo, aplican principalmente el decreto 1220 de 2005 y el decreto 2820 de 2010, este último expedido el 5 de agosto de 2010, dos días antes de finalizar el periodo presidencial correspondiente. Desde su creación en 1993, era el Ministerio de Ambiente el encargado de procesar las solicitudes de licencias ambientales; en su Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales. Dirección que fue cerrada en el año 2011, con el decreto 3573, el cual creó la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), asignándole la función de otorgar o negar licencias ambientales.

¹³ Consultar ley 99 (1993) y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010).

¹⁴ Consultar artículos 50 y 52 de la ley 99 (1993) y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010).

Es relevante también señalar que el marco regulatorio de las licencias ambientales se ha caracterizado por su inestabilidad y sucesivo debilitamiento (Rodríguez G., 2011), desde 1993 ha habido las siguientes regulaciones sobre licencias ambientales, que han resultado en un complejo y complicado régimen de transiciones (Rodríguez, Gómez y Monroy, 2012): decreto 1753 de 1994, decreto 1768 de 1994, decreto ley 2150 de 1995, decreto 2183 de 1996, decreto 2233 de 1996, resolución 655 de 1996, decreto 883 de 1997, decreto 788 de 1999, decreto 1892 de 1999, decreto 2353 de 1999, ley 685 de 2001, decreto 1728 de 2002, decreto 1180 de 2003, decreto 1220 de 2005, resolución 958 de 2005, decreto 500 de 2006, decreto 2820 de 2010, decreto 3570 de 2011 y decreto 3573 de 2011.¹⁵

Antes de exponer los procedimientos de los decretos que aplican para el periodo objeto del presente trabajo de grado, 1220 de 2005 y 2820 de 2010, y habiendo descrito más arriba en esta sección qué es la licencia ambiental. Explico enseguida qué son el Diagnóstico de Alternativas Ambientales y el Estudio de Impacto Ambiental, ambas, figuras clave en el proceso del licenciamiento ambiental.

Diagnóstico de Alternativas Ambientales (DAA): la ley 99 de 1993 ordena que en el proceso del licenciamiento ambiental, en el periodo de factibilidad, el interesado deberá preguntar a la autoridad ambiental si hay necesidad de un DAA. El DAA debe incluir información sobre las características generales del proyecto: localización; características del entorno geográfico, social y ambiental de las alternativas del proyecto; y un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas. Con base en el DAA presentado, la autoridad elegirá la alternativa o las alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental.

Estudio de Impacto Ambiental (EIA): según la ley 99 de 1993, el EIA es el conjunto de información que deberá presentar ante la autoridad ambiental correspondiente el interesado en obtener una licencia ambiental. El EIA debe contener información sobre: la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad; la evaluación de los impactos que puedan producirse; el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos; y el plan de manejo ambiental del proyecto. La autoridad ambiental competente fijará los términos de referencia para el EIA, a menos que estos ya estén definidos de manera genérica para la actividad. Dicho esto, paso a reseñar los procedimientos del decreto 1220 de 2005 y 2820 de 2010.

El decreto 1220 de 2005 estableció el procedimiento para la licencia ambiental. Este inicia con la solicitud por escrito del interesado, a la que deberá dar respuesta el Ministerio de Ambiente en 15

¹⁵ Para información más detallada se puede consultar el libro *Las Licencias Ambientales en Colombia* (Rodríguez, Gómez y Monroy, 2012, 59).

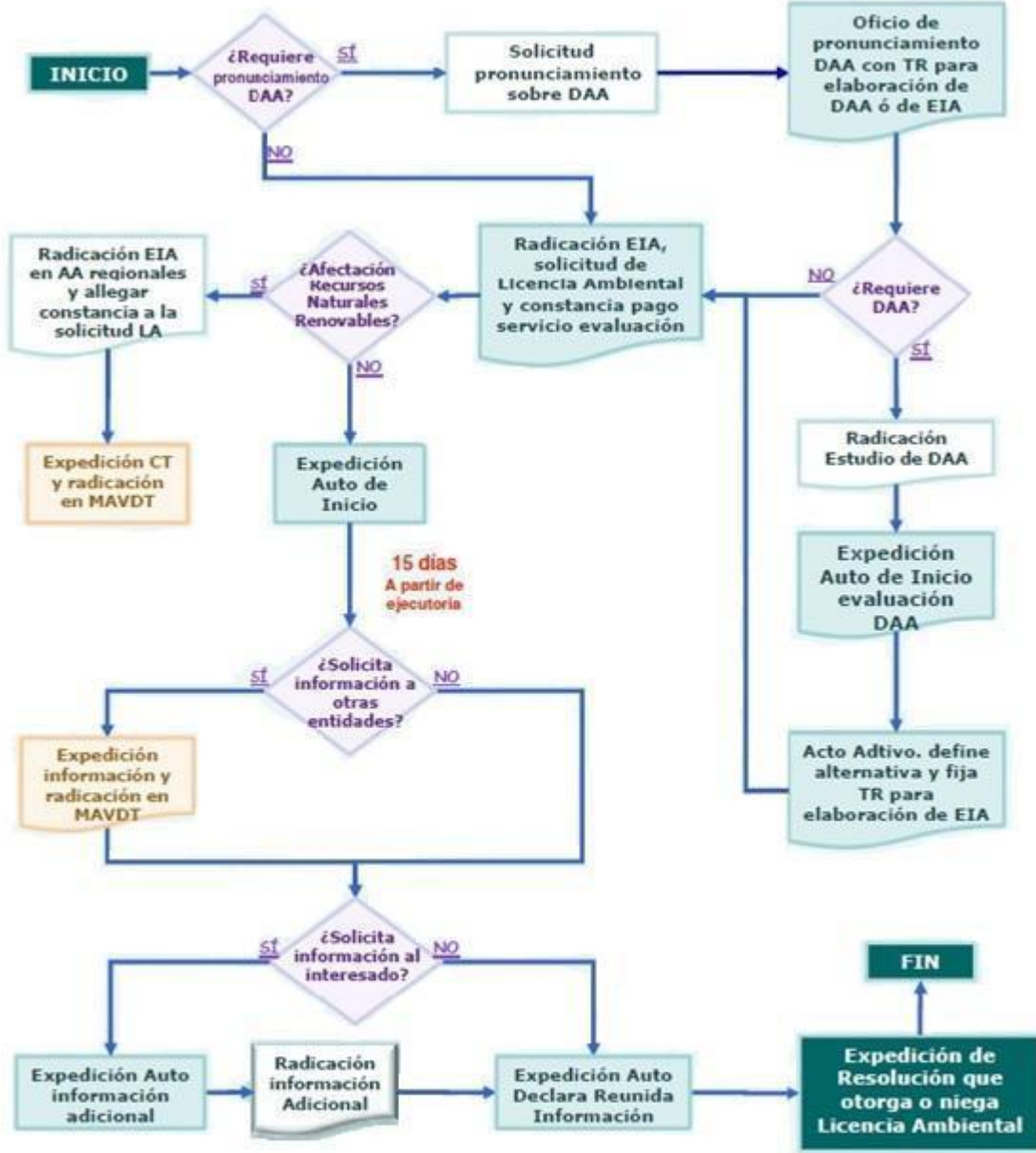
días hábiles indicando si se requiere o no DAA, si se requiere DAA el Ministerio deberá indicar los términos de referencia para este. Presentado el DAA por parte del interesado, el Ministerio tendrá 10 días hábiles para proferir auto de iniciación del trámite, una vez iniciado el trámite la autoridad cuenta con 30 días hábiles para elegir la alternativa que guiará la elaboración del EIA.

Cuando no se requiere DAA o una vez surtido su trámite, el interesado deberá elaborar el EIA, basado en los términos de referencia previamente indicados por el Ministerio de Ambiente. El artículo 14 del decreto 1220 estipula que “(...) en los casos que se requiera deberá darse cumplimiento a los dispuesto en el artículo 76 de la ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, y al Decreto 1320 de 1998” (2005). Según el decreto 1220 el EIA, entre otros requisitos, deberá identificar a los grupos étnicos y los mecanismos utilizados para informarles sobre el proyecto.¹⁶ Una vez el interesado presenta el EIA, la autoridad tendrá 10 días hábiles para verificar que la documentación esté completa, incluido el certificado de presencia o ausencia de grupos étnicos, y expedir el auto de iniciación del trámite. La autoridad ambiental podrá solicitar información adicional que considere indispensable, tanto al interesado como a otras autoridades. Una vez expedido el auto que declara reunida toda la información necesaria, la autoridad cuenta con máximo 15 días hábiles para aprobar o negar la licencia ambiental.

Adicionalmente, el decreto 1220 (2005) dispone que el Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental deberá incluir, además de los datos básicos del proyecto, “(...) certificado del Ministerio del Interior y de Justicia sobre comunidades indígenas y/o negras tradicionales” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010, art., 24). Explicado brevemente el procedimiento de la licencia ambiental del decreto 1220 de 2005, sigo con el otro procedimiento que aplica para el periodo objeto de este trabajo, esto es, el del decreto 2820 de 2010. El Ministerio de Ambiente (2010) elaboró un gráfico que sintetiza el procedimiento, que replico a continuación.

¹⁶ Artículo 20 del decreto 1220 de 2005 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

Procedimiento Licencia Ambiental - Decreto 2820 de 2010



CONVENCIONES			BASE LEGAL	NOTA
MAVDT	Autoridad Ambiental Regional	Peticionario	Ley 99 de 1993 Decreto 2820 de 2010	Los Términos se ven suspendidos en los siguientes casos: 1. Solicitud de Información Adicional 2. Audiencia Pública 3. Por solicitud del interesado

Figura 3-1: Procedimiento licencia ambiental, decreto 2820 de 2010. Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010p).

Entonces, se inicia el procedimiento informando al Ministerio de Ambiente la intención de surtir un procedimiento de licencia ambiental y presentando las características generales del proyecto, el Ministerio responderá si es necesario un DAA¹⁷, o si se puede presentar el EIA¹⁸ directamente.

Después, el interesado debe presentar el EIA, que es el instrumento básico para que la autoridad ambiental tenga los insumos que le permitirán decidir sobre el proyecto. En el EIA deberá anexarse el certificado del Ministerio del Interior sobre presencia o no de grupos étnicos en el territorio étnico que podría ser impactado. Asimismo, el Ministerio de Ambiente puede verificar directamente con el Ministerio del Interior la posible presencia de grupos étnicos. Si la autoridad competente certifica que no hay presencia de grupos étnicos, se continúa el proceso de licencia ambiental. Si se certifica la presencia de grupos étnicos, entonces deberá iniciarse una experiencia de consulta previa, que además deberá ser incluida en el EIA y la licencia ambiental.

Después, la autoridad ambiental revisa el EIA y puede solicitar información adicional a otras autoridades o al interesado. Una vez la autoridad ambiental expide auto declarando reunida toda la información, a partir de ese momento tiene 25 días hábiles para proferir resolución donde otorga o niega la licencia ambiental. Cuando hay presencia de grupos étnicos en el territorio afectado por el proyecto, en forma paralela y concomitante se surte la consulta previa.¹⁹ En la licencia ambiental correspondiente se incluirá el cumplimiento de los compromisos de la consulta previa como obligación del interesado. De hecho, el decreto 2820 de 2010 dispone en su artículo 15:

En los casos que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de **consulta previa** con comunidades indígenas y negras tradicionales por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010) (Negrilla fuera de texto).

En síntesis, a partir de la comprobación de la presencia de grupos étnicos en el territorio donde se desarrollará el proyecto que requiere licencia ambiental, hay imbricación entre la experiencia de consulta previa y el proceso de la licencia ambiental. Es necesaria entonces la coordinación

¹⁷ Artículos 17 al 20 del decreto 2820 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005) y artículo 56 de la ley 99 (1993). La decisión sobre el DAA la adopta la autoridad en relación con las siguientes actividades: a) exploración sísmica de hidrocarburos que requiere la construcción de vías. b) Transporte y conducción de hidrocarburos líquidos o gaseosos, que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a 6 pulgadas (15.24 cm), excepto en aquellos casos de nuevas líneas cuyo trayecto se vaya a realizar por derechos de vía o servidumbres existentes. c) Terminales de entrega de hidrocarburos líquidos, entendidos como la infraestructura de almacenamiento asociada al transporte por ductos. d) Construcción de refinerías y desarrollos petroquímicos. e) Construcción de presas, represas o embalses. f) Construcción de puertos. g) Construcción de vías férreas y variantes de éstas. h) Proyectos que requieran trasvase de una cuenca a otra. En caso de requerirse el DAA debe elaborarse de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales y los términos de referencia establecidos por la autoridad ambiental.

¹⁸ Artículo 57 de la ley 99 (1993).

¹⁹ Es importante no confundir con la audiencia pública, que es un mecanismo de participación previsto en la ley 99 (1993) y que tiene sustento en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia (1991).

institucional entre la autoridad ambiental y la autoridad encargada de asuntos étnicos: para garantizar el derecho a la consulta previa.

Es importante no olvidar que así el Ministerio del Interior o el Incoder no tengan registros de la presencia de un grupo étnico, esto no es excusa para dejar de realizar la consulta previa, si es que en la práctica el grupo étnico se encuentra allí. En este sentido, es muy claro el Convenio 169 de la OIT que en su artículo 14 obliga a los Estados parte a “(...) tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (Organización Internacional del Trabajo, 1989). El citado artículo también obliga a los gobiernos parte del Convenio a instituir “(...) procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.” (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 14). Asimismo, el Convenio 169 ordena:

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a los que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 14).

Una vez he presentado los procedimientos de licenciamiento ambiental en Colombia y su relación con la consulta previa, paso a describir los objetivos de la política pública, objeto de evaluación en el presente trabajo de grado.

3.3 Objetivos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente.

Aunque no constituye el marco teórico del presente trabajo de grado, sí vale la pena mencionar el enfoque analítico del ciclo de política pública, herramienta propuesta por Jones (1970). Según explica el profesor André Noel Roth, este enfoque “(...) propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas” (2002, 49). Las cinco etapas en el enfoque del ciclo de la política pública son: “(...) identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (Roth, 2002, 49). Este enfoque del ciclo de la política pública sirve para activar una serie de preguntas que ayudan a identificar la política pública y sus objetivos, aunque el profesor Roth aclara “(...) que en la realidad las cosas no funcionan según este esquema lineal. De hecho, el proceso de una política pública puede perfectamente iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas” (2002, 51).

En la primera fase “(...) una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales, (...) se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político” (Roth, 2002, 49). Para el caso de la consulta previa, la situación de

discriminación histórica de los pueblos indígenas fue entendida como problemática en la OIT. En consecuencia, algunos actores gubernamentales y de la sociedad civil promovieron el Convenio 169, como ya expliqué al principio del capítulo dos. En el plano nacional, la situación problemática que ha afectado a los pueblos indígenas fue visibilizada por los movimientos sociales indígenas, que se articularon en defensa del territorio y a favor del reconocimiento de derechos indígenas en la Constitución Política. Asimismo, el Estado colombiano firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT mediante la ley 21 de 1991. Todo esto, que explico con más detalle en el capítulo dos, resultó en que la consulta previa entró a la agenda gubernamental y fue reconocida como derecho.

En la segunda fase, la administración aborda el asunto de la consulta previa y formula soluciones ante esta (Roth, 2002), y en la tercera fase las instituciones gubernamentales “(...) examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta” (Roth, 2002, 49). Una vez que ya la consulta previa está inscrita en la agenda gubernamental, mediante la presión de los instrumentos legales y de los movimientos sociales, el gobierno respondió, entre otras, con las siguientes acciones: asignó en 1994 funciones al Ministerio de Ambiente para el caso de consultas previas imbricadas con licencias ambientales, en el año 2003 asignó funciones sobre consulta previa a la Dirección de Asuntos Indígenas y a la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Ministerio del Interior, en el año 2008 creó el Grupo de Consulta Previa dentro del Ministerio del Interior. Asimismo, la rama judicial del Estado ante acciones legales interpuestas por grupos étnicos, ha revisado casos y en sus sentencias ha dado órdenes específicas a instancias del gobierno para garantizar el derecho a la consulta previa, esto, principalmente en la Corte Constitucional como expongo en la sección 2.2 del capítulo dos.

“La cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión (¡o su no implementación!) Por lo general es la administración la encargada de implementar la solución escogida por el decisor (...)” (Roth, 2002, 51) En este caso el decisor es la rama ejecutiva, que asignó funciones sobre consulta previa, y la rama judicial, que ordenó acciones específicas a instancias del gobierno ante violaciones del derecho a la consulta previa. En consecuencia, el Ministerio de Ambiente empezó a protocolizar experiencias de consulta previa en 1994, como explico en detalle en el siguiente capítulo. No obstante, en concordancia con lo señalado por el profesor Roth, la no implementación también es notoria, como se evidencia en los múltiples casos donde la Corte Constitucional reconoció que el Estado no actuó para garantizar el derecho a la consulta previa.

“Al final, la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos (...)” (Roth, 2002, 51). Ha habido varios análisis, diagnósticos y cartillas sobre consulta previa en Colombia, elaborados por organizaciones de la sociedad civil, el gobierno o la academia, entre otros: Roldán (1998), Vargas (1998), Rodríguez (2001), Núñez (2005), Dirección de Etnias del Ministerio del Interior (2006), Bonilla (2009), Ministerio del Interior (2009 y 2009a), Instituto latinoamericano de Servicios Legales

Alternativos (2009), Grueso (2010), Rodríguez (2009), Jahncke y Meza (2010), Rodríguez y Morris (2010), Rodríguez A. (2010), Rodríguez G. (2010), Departamento Nacional de Planeación (2011), DPLF y Oxfam (2011), Duque y Herrera (2011), Hernández (2011), Organización Nacional Indígena de Colombia (2011), Vela (2011), Cano (2012), Rodríguez y Orduz (2012), Vega (2012), o Rodríguez (2013). Valga decir que ninguno de los análisis mencionados se enfoca en el periodo de tiempo objetivo del presente trabajo de grado. Entonces, después de 20 años de política pública de consulta previa, el gobierno y la sociedad civil han analizado su nivel de implementación y han reconocido los avances y tareas pendientes que hay en esta materia. Desde el punto de vista de la sociedad civil, el análisis de DPLF y Oxfam hace la siguiente síntesis:

En Colombia, los obstáculos para la vigencia del derecho a la consulta previa están relacionados con i) la falta de voluntad política, ii) la falta de una regulación adecuada y consensuada, iii) la falta de participación real de los grupos étnicos en los procesos de regulación de la consulta previa, iv) la falta de una ley específica sobre consulta previa, v) la dificultad para lograr acuerdos en el marco de los procesos de consulta, vi) la realización de consultas con quienes no son los legítimos representantes de los pueblos, vii) el diseño y ejecución de megaproyectos de infraestructura, desarrollo y minería sin un proceso de consulta previa, libre e informada orientado a obtener el consentimiento de los grupos étnicos afectados. Además, existen otros factores, derivados de la grave situación de derechos humanos que vive el país, que también influyen en el desconocimiento del derecho, como i) el desplazamiento forzado, ii) los homicidios de indígenas y las masacres y asesinatos de líderes indígenas y afrodescendientes, iii) el riesgo permanente para la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas, iv) el riesgo de exterminio en que se encuentran varios pueblos indígenas como consecuencia del desplazamiento, los homicidios y las masacres, v) la presencia militar en resguardos indígenas sin previa consulta, vi) la colocación de minas antipersonales en territorios indígenas, vii) el uso de los territorios indígenas para actividades ligadas con la confrontación armada y con el narcotráfico, viii) la precariedad en la titulación de las tierras, nutrida a su vez por factores propios del conflicto armado, como los mencionados. (DPLF y Oxfam, 2011, 10).

Desde el punto de vista del gobierno, el ministro del Interior colombiano se pronunció sobre el estado de la política pública de consulta previa en Colombia, y sus proyecciones. Esto en su presentación del segundo Informe Nacional del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 2013:

Colombia es pionera en el desarrollo de una política pública de materialización del derecho a la consulta previa. Fuimos promotores principales del Convenio 169 de la OIT y hemos jugado en estas décadas un papel clave, en tal condición. En materia de reglamentación normativa, hemos acudido a la figura de **Protocolos específicos que recogen los estándares definidos por la Corte Constitucional**, con quien el Gobierno Nacional trabaja mancomunadamente. La semana pasada acordé con el Representante de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, **la conformación de un Grupo de Trabajo para la construcción de acuerdos en el desarrollo de buenas prácticas de consulta previa** que sean consistentes con la normatividad internacional. Apreciados Embajadores: **hemos cumplido y seguiremos cumpliendo con resultados concretos** porque nos asiste una profunda convicción: los derechos humanos son la base del desarrollo y el mejor camino para conseguir la paz que hoy busca este Gobierno, con el apoyo de todos ustedes. (Intervención del Ministro del Interior, Fernando Carrillo, durante la presentación del II Informe Nacional del Examen Periódico

Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2013) (Negrilla fuera de texto).

Hasta aquí presento la política pública de consulta previa en líneas gruesas, a la luz del enfoque del ciclo de política pública. Inmediatamente, paso a describir con más de detalle los objetivos de la política pública de consulta previa, esto de conformidad con la metodología y objetivo del presente trabajo de grado que expliqué en el capítulo primero.

La Constitución Política de 1991 organizó el Estado colombiano en tres ramas del poder público: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. A esto se suman los órganos de control; que son la Contraloría General de la República y el Ministerio Público que es ejercido por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y los personeros municipales. La Constitución Política, máximo instrumento normativo de Colombia, dispone en su artículo 113 que “(l)os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.” (1991). Esto significa que las diferentes partes del Estado deben actuar en forma articulada para realizar sus objetivos de política pública. En consecuencia, el Ministerio de Ambiente cuando realice el proceso de licencias ambientales que afecten el territorio de los grupos étnicos, debe garantizar el derecho a la consulta previa con todas sus características inherentes. El Ministerio de Ambiente hace parte de la rama ejecutiva del Estado colombiano, y como tal debe asumir y llevar a cabo los objetivos asumidos por el Estado en su conjunto.

La Constitución también señala en su artículo cuarto que “(...) (e)s deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades” (1991). Más aún, en el caso de los servidores públicos, la Carta Magna estipula en su artículo 122 que todos deberán prestar juramento de “(...) cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben” (1991). Todo esto, que resulta una obviedad en un, así llamado, Estado de Derecho, es importante recordarlo a la hora de entender que las diferentes personas e instituciones que hacen parte de ese gran aparato que es el Estado deben actuar armónicamente para la realización de los fines y objetivos de política pública, todo esto dentro del marco fundamental de la Constitución Política.

Asimismo, un Convenio Internacional para ser parte del sistema normativo colombiano debe ser firmado por un representante autorizado de la rama ejecutiva del Estado; luego debe ser aprobado por la rama legislativa, esto es el Congreso; y después debe ser declarado exequible por la Corte Constitucional de la rama judicial; para finalmente ser perfeccionado por el Presidente, Jefe de Gobierno. Independientemente de que las tres ramas del poder participen en la adopción de un tratado internacional, sólo por constituirse en ley colombiana, ya se hace obligatorio su cumplimiento en Colombia, siempre y cuando no vaya en contra de la Constitución Política, más aún cuando se trata de Convenios de derechos humanos. Según la figura del bloque de constitucionalidad prevista en el artículo 93 de la Carta Magna:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (Constitución Política de Colombia, 1991).

El Convenio 169 de la OIT (1989) fue firmado por un representante autorizado del Estado colombiano y ratificado por el Congreso mediante la ley 21 de 1991. El Convenio 169, es un Convenio Internacional que reconoce el derecho a la consulta previa como ya expliqué en el capítulo segundo de este trabajo de grado, al ser un Convenio de derechos humanos hace parte del bloque de constitucionalidad y prevalece en el orden jurídico interno. Esto significa que las leyes de menor jerarquía no pueden vulnerar el derecho a la consulta previa consagrado en el Convenio 169. Tampoco los servidores públicos o cualquier nacional o extranjero en territorio colombiano, pueden violar el derecho a la consulta previa.

Tomando en cuenta que el Convenio 169 de la OIT prevalece en el orden jurídico interno y tiene nivel de reconocimiento constitucional, el derecho a la consulta previa es desde 1991 un objetivo general y primordial de la política pública macro del Estado colombiano. Derecho y objetivo luego desarrollado y detallado por la Corte Constitucional en lo que se refiere a sus principios y formas de aplicación.

Según el Convenio 169 de la OIT y el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional que expongo en el capítulo segundo, hay diez características que deben cumplirse cuando se garantiza el derecho a la consulta previa. Esto sin perjuicio de otras garantías pertinentes, es decir, la lista que presento a continuación no es taxativa, sino un un marco de referencia para la presente evaluación de política pública. Estas diez características son entonces los objetivos específicos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente, a saber: (1) la consulta previa debe ser previa; (2) la consulta previa debe ser libre; (3) la consulta previa debe ser informada; (4) la consulta previa debe realizarse de buena fe; (5) el gobierno es quien debe adelantar la consulta previa; (6) debe haber un acuerdo previo con el grupo étnico sobre cómo se realizará la consulta previa, es decir, debe haber pre-consulta; (7) debe haber participación efectiva y real de los grupos étnicos en la consulta previa, a través de sus representantes legítimos; (8) la consulta previa debe realizarse con el objetivo de llegar a un acuerdo y de lograr el consentimiento respecto de las medidas propuestas; (9) cuando no se llegue a acuerdo con el grupo étnico, el gobierno será quien tome la decisión correspondiente, decisión que debe garantizar los derechos de los grupos étnicos; (10) cuando esté en riesgo la pervivencia física o cultural del grupo étnico, deberá garantizarse el consentimiento previo, libre e informado. En seguida sustento cada uno de los diez objetivos mencionados.

(1) La consulta previa debe ser previa. El artículo seis del Convenio 169 dice que el gobierno deberá “(...) consultar a los pueblos interesados (...), cada vez que se **prevean** medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Organización

Internacional del Trabajo, 1989) (Negrilla fuera de texto). Esto significa que la consulta previa debe hacerse antes de adoptar la medida administrativa o legislativa, no después.

(2) La consulta previa debe ser libre. Esto implica que en la experiencia de consulta previa el grupo étnico debe estar libre de coacciones o presiones, así podrá deliberar y decidir libremente (Rodríguez y Orduz, 2012). La coacción o presión puede ser, por ejemplo, el resultado de amenazas de grupos armados, lo cual tiene especial importancia en un país con conflicto armado como Colombia. También, cuando los grupos étnicos tienen deficiencias en el nivel de disfrute de sus derechos, por ejemplo, necesidades básicas insatisfechas. Esto se puede traducir en un factor de presión que perjudica su libertad a la hora de decidir en el marco de una consulta previa, y podría colocar al grupo étnico en una posición de desventaja frente a un tercero más fuerte, lo que podría llevarlo a transar acuerdos sólo para mitigar necesidades presentes. El Convenio 169 (1989) estipula que el gobierno deberá:

“(…) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar **libremente**, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 6) (Negrilla del autor).

(3) La consulta previa debe ser informada. El grupo étnico debe tener “(…) total acceso a la información sobre el proyecto y las consecuencias del mismo, como los impactos económicos, sociales, culturales y ambientales.” (Rodríguez, 2013). La Corte Constitucional ordenó que en la experiencia de consulta previa se debe “(…) proveer información precisa, completa y significativa a los pueblos afectados sobre los proyectos que se pretende desarrollar en su territorio” (2008a, citado en Rodríguez, 2013, 18).

La Corte Constitucional de Colombia también ordenó que el grupo étnico, respecto de la consulta previa, debe contar con información “(…) completa, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y oportuna” (2002, citado en Rodríguez, 2013, 18). Igualmente, la Corte Constitucional estipuló que el gobierno debe garantizar a los grupos étnicos:

(i) tener un conocimiento pleno sobre los proyectos a ser desarrollados; (ii) conocer las formas en las que dichos proyectos podrían afectarlos en diferentes aspectos de su vida diaria, y (iii) evaluar informada y libremente las ventajas y desventajas que les podría reportar la ejecución del proyecto (2003, citado en Rodríguez 2013, 18).

(4) La consulta previa debe realizarse de buena fe. El Convenio 169 dispone que “(l)as consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias (...)” (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 6). Según la Corte Constitucional, la buena fe aplicada a la consulta previa:

(...) implica que ésta no se debe abordar como un mero procedimiento formal a cumplir, ni como un trámite, sino como un proceso de raigambre constitucional, con un contenido sustantivo que le es propio y orientado a preservar los derechos fundamentales de los pueblos afectados. De allí que se deba proveer información precisa, completa y significativa a los pueblos afectados sobre los proyectos que se pretende desarrollar en sus territorios, y que el objetivo fundamental del proceso participativo sea llegar a un acuerdo con tales pueblos, para proceder con el proyecto con respeto por sus derechos colectivos fundamentales. (2009, citado en Rodríguez 2013, 18).

(5) El gobierno es quien debe adelantar la consulta previa. El Convenio 169 establece en su artículo 6 que “(a)l aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados (...)” (Organización Internacional del Trabajo, 1989). El Convenio 169 (1989) fue firmado y ratificado por el Estado colombiano, y el mismo Convenio dispone que los Estados parte de este Convenio tienen la obligación de realizar las consultas previas. La Corte Constitucional colombiana señaló que “(...) reuniones que sostenga una empresa con la comunidad no se pueden entender como consulta, pues si bien son un actor que debe estar presente en el proceso, es el gobierno el llamado a realizarla y velar por su adecuado desarrollo” (Rodríguez, 2013, 17).

(6) Debe haber un acuerdo previo con el grupo étnico sobre cómo se realizará la consulta previa, es decir, debe haber pre-consulta. La Corte Constitucional de Colombia estableció que se debe acordar con los grupos étnicos “i) (...) el procedimiento y los términos en que se adelantarán las consultas; ii) (...) el ámbito territorial de las mismas (...)” (2003a, citado en Rodríguez, 2013, 17). Para la Corte Constitucional la consulta previa “(...) no es un proceso adversarial en el que las autoridades se contraponen a los grupos étnicos; por el contrario, es una oportunidad para que los grupos étnicos afectados participen efectivamente en los proyectos que los afectan directamente” (Rodríguez, 2013, 17). Asimismo, la Corte Constitucional sobre este asunto señaló:

El proceso consultivo que las autoridades realicen ante los pueblos indígenas para tomar una decisión que afecte sus intereses, **deberá estar precedido de una consulta acerca de cómo se efectuará el proceso consultivo**. Ciertamente, el Estado colombiano deberá tener en cuenta que **los procesos de consulta previa no podrán responder a un modelo único aplicable indistintamente a todos los pueblos indígenas**, pues para dar efectiva aplicación al Convenio 169 de la OIT y en especial a lo dispuesto en su artículo 6° y del artículo 7° de la Carta, los procesos de consulta deberán ante todo garantizar los usos y costumbres de los pueblos indígenas, respetando sus métodos o procedimientos de toma de decisiones que hubieren desarrollado (2005, citado en Rodríguez, 2013, 17).

(7) Debe haber participación efectiva y real de los grupos étnicos en la consulta previa, a través de sus representantes legítimos. El Convenio 169 ordena que “(a)l aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas (...)”

(Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 6). La Corte Constitucional sobre este objetivo de política pública señaló que las experiencias de consulta previa deben realizarse con las:

(...) organizaciones/instituciones genuinamente representativas, que estén habilitadas para tomar decisiones o hablar en nombre de las comunidades interesadas. Por consiguiente, los gobiernos, antes de iniciar las consultas, deben identificar y verificar que las organizaciones/instituciones con las que tienen previsto tratar cumplan con estos requisitos (2005, citado en Rodríguez, 2013, 17).

(8) La consulta previa debe realizarse con el objetivo de llegar a un acuerdo y de lograr el consentimiento respecto de las medidas propuestas. Tal cual lo plantea el Convenio 169 (1989) que ordena realizar la consulta previa “(...) con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.” (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 6).

(9) Cuando no se llegue a acuerdo con el grupo étnico, el gobierno será quien tome la decisión correspondiente, decisión que debe garantizar los derechos de los grupos étnicos. En este escenario, “(...) el gobierno debe adoptar decisiones que sean objetivas, razonables y proporcionadas” (Rodríguez, 2013, 19).

(10) Cuando esté en riesgo la pervivencia física o cultural del grupo étnico, deberá garantizarse el consentimiento previo, libre e informado. En este escenario, no sólo debe realizarse la consulta previa, sino que debe obtenerse el consentimiento previo, libre e informado de los grupos étnicos. La Corte Constitucional en la sentencia T-1045A de 2010, sobre este asunto dispuso:

En sentencia T-769 de 2009, esta corporación aclaró que cuando se trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, **es deber del Estado no sólo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones**, dado que estas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a afrontar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que **en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea** (2010a, citado en Rodríguez 2013, 24).

En suma, el objetivo general de la política pública macro del Estado colombiano, reconocido en el Convenio 169 de la OIT (1989), es garantizar el derecho de los grupos étnicos a la consulta previa, que debe realizarse con las 10 características que acabo de presentar en esta sección y que son los objetivos específicos de la política pública de consulta previa. Todo esto, es el marco de política pública que aplica para el Ministerio de Ambiente ante experiencias de consulta previa imbricadas a procesos de licenciamiento ambiental. Dicho esto, en el siguiente capítulo paso a describir las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente

durante el periodo 2009-2010, para luego evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente para ese periodo.

4. Evaluación de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente (2009 - 2010)

En este capítulo, en primer término sintetizo las experiencias de consulta previa que ha protocolizado el Ministerio de Ambiente desde 1994, año en que asumió funciones en el tema, hasta el año 2010, que coincide con el final del periodo seleccionado para este trabajo de grado. En segundo término, describo y evalúo cada una de las experiencias de consulta previa efectuadas por el Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010: en total son 17 experiencias. Finalmente, reviso el nivel de cumplimiento de los objetivos de la política pública de consulta previa por parte del Ministerio de Ambiente, para el periodo 2009-2010.

4.1 Síntesis de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante el periodo 1994-2010

El Ministerio de Ambiente asumió la función de tramitar licencias ambientales en el año 1993, y en 1994 empezó a efectuar experiencias de consulta previa de conformidad con la competencia en el asunto que le asignó el Convenio 169 de la OIT (1989), y más en específico el artículo 76 de la ley nacional ambiental; que dice:

(...) **La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales** de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, **previa consulta** a los representantes de tales comunidades. (Ley 99, 1993) (Negrilla del autor).

Desde 1993 hasta el año 2010 el Ministerio de Ambiente expidió 2112 licencias ambientales (Rodríguez, Gómez y Monroy, 2012) y efectuó 101 experiencias de consulta previa (Duque y Herrera, 2011). Es decir, 4,78% de las licencias ambientales expedidas involucraron una experiencia de consulta previa durante el periodo 1993-2010.

Año	Licencias ambientales	Experiencias de consulta previa por proyecto
1993	77	0
1994	160	6
1995	183	6
1996	173	6
1997	137	10
1998	104	10
1999	115	6
2000	96	4
2001	92	9

2002	75	3
2003	107	0
2004	89	2
2005	138	1
2006	108	9
2007	105	11
2008	96	4
2009	99	6
2010	158	8
Total	2112	101
Fuente: Rodríguez, Gómez y Monroy (2012) y, Duque y Herrera (2011); ambas con información del Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial.		

Llama la atención que en el año 2003 el Ministerio de Ambiente otorgó 107 licencias ambientales y sin embargo no protocolizó ninguna experiencia de consulta previa. Ese año coincide con el inicio del primer gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, que fusionó el Ministerio de Medio Ambiente con el Ministerio de Vivienda, con el objetivo de reducir los costos de funcionamiento del Estado (Ley 790, 2002).

En el periodo comprendido entre 1994 y 2010, por sectores de la economía, un 41,6% del total de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente correspondió a hidrocarburos, el 30,7% a infraestructura, el 12,9% al sector eléctrico, y un 5% a minería. Para el periodo 1994-2010, el 64,4% de las experiencias de consulta previa fueron con pueblos indígenas, el 31,7% con comunidades afro, y un 4% con ambos, indígenas y afros. Los departamentos donde ocurrieron más experiencias de consulta previa para ese mismo periodo, fueron; Putumayo con el 12,5% y Tolima con el 10,7% (Duque y Herrera, 2013).

Entonces, hecha una breve descripción general de las experiencias de consulta previa efectuadas por el Ministerio de Ambiente desde el año 1994 hasta el año 2010. En seguida presento las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante los años 2009 y 2010, correspondientes a los dos últimos años del segundo periodo de gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez. Aclaro que el Ministerio de Ambiente lleva el registro de las experiencias de consulta previa asignándoles año de acuerdo a la fecha de la reunión de protocolización, en consecuencia, las experiencias que se evalúan enseguida, si bien surtieron su reunión de protocolización en el año indicado, puede que hayan iniciado en años anteriores.

Los insumos para esta descripción y evaluación de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010, son: investigaciones académicas, reportes de organizaciones no gubernamentales, respuestas a derechos de petición, y principalmente los expedientes de las licencias ambientales de los años 2009 y 2010 que reposan en la Agencia Nacional de Licencias Ambientales. Es importante recordar que esta evaluación de políticas públicas no incluye fuentes primarias, en tanto que trabajo de grado, como expliqué en la sección de metodología del capítulo uno.

4.2 Evaluación de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente en 2009

En el año 2009 fueron ocho las experiencias de consulta previa que protocolizó el Ministerio de Ambiente, cuatro con pueblos indígenas y cuatro con comunidades afro. La carretera entre Nuquí y Copidijo en el departamento de Chocó, que ha impactado a la Comunidad afro de Riscales; la modificación de la licencia ambiental de la carretera de Santander de Quilichao en el Cauca, que ha impactado a la comunidad afro de la vereda el Tajo; la reactivación del pozo petrolífero Mecaya 1 en Puerto Guzmán, Putumayo, que ha impactado a varios resguardos del pueblo indígena Inga; la perforación de un pozo exploratorio de hidrocarburos en Nóvita y Condoto en el Chocó, que ha impactado a las comunidades afro de esos municipios; el bloque exploratorio de hidrocarburos Tiburón en el municipio de Uribia, Guajira, que ha impactado al pueblo indígena Wayúu; el proyecto de investigación científica de la Universidad Nacional de Colombia en el Archipiélago de San Andrés, que ha impactado a comunidades raizales; la interconexión gasífera entre Colombia y Venezuela, que atraviesa 89 kilómetros del territorio del pueblo indígena Wayúu en la Guajira; y el bloque exploratorio de petróleo Quifa Noroeste en Puerto Gaitán, Meta, que ha impactado al pueblo indígena Sikuani.

A continuación, describo las experiencias de consulta previa del año 2009. En cada caso señalo algunas prácticas positivas y negativas que pueden identificarse en la información de los expedientes del Ministerio de Ambiente, a la luz de los objetivos de política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente. En todo caso, en la parte final de este capítulo reviso el nivel de cumplimiento de los objetivos de la política pública de consulta previa para el periodo 2009-2010.

4.2.1 Experiencia 1. Proyecto Conexión Terrestre: Nuquí-Copidijo

Esta experiencia de consulta previa fue realizada debido al proyecto de infraestructura Conexión Terrestre Nuquí-Copidijo, promovido por el Consorcio Vía al mar, empresa de capital privado nacional, e impacta a la comunidad negra organizada en el Consejo Comunitario Riscales de Chocó. Este proyecto es un tramo de carretera de 18,6 kilómetros de longitud entre el casco urbano de Nuquí y Alto Copidijo, en Chocó. El número del expediente en el Ministerio de Ambiente es 610.

El reconocimiento formal del Consejo Comunitario de Riscales por parte del Estado colombiano, fue el resultado de un proceso organizativo de decenas de años. En 1991, después de mucha incidencia y presión, la Asamblea Nacional Constituyente reconoció en el artículo 55 transitorio de la Constitución Política (1991) el derecho a la titulación de los territorios colectivos de las comunidades afro del pacífico colombiano (Consejo Comunitario General “Los Riscales”, 2007). El artículo 55 transitorio fue desarrollado con la ley 70 de 1993, que el Presidente César Gaviria sancionó en Quibdó, capital de Chocó. El decreto 1745 de 1995, a su vez reglamentó el capítulo III de la ley 70, que trata sobre la titulación colectiva y la conformación de los Consejos

Comunitarios. Con sustento en esto se creó el Consejo Comunitario General “Los Delfines” que incluía parte de los municipios de Nuquí, Bahía Solano y Juradó (Consejo Comunitario General “Los Riscales”, 2007). “Más adelante, el Consejo comunitario de Nuquí, se independiza y crea en el año 2002, el Consejo Comunitario General “Los Riscales”” (Consejo Comunitario General “Los Riscales”, 2007, 19), cuyo territorio colectivo fue titulado en 2003 (Consejo Comunitario General “Los Riscales”, 2007). El Consejo Comunitario tomó su nombre de los árboles Riscales que atraen abundante vida marina y por ende son buen sitio para pescar (Consejo Comunitario General “Los Riscales”, 2007).

De otra parte, hay antecedentes históricos de proyectos de carreteras que pretenden integrar el pacífico colombiano y el Chocó con el interior del país. Así por ejemplo, con la ley 21 de 1959 el Congreso aprobó la ruta del Chocó, que conectaría este departamento con Manizales y Bogotá. En 1962 la Organización de Estados Americanos y la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos hicieron un acuerdo para financiar los estudios de ingeniería, para lo cual contrataron al Consorcio Brown & Root Overseas Inc.(Conciviles y Sensac, 2006). “Los diseños de este Consorcio estimaron una longitud de 167 kilómetros para el tramo Las Ánimas-Bahía Solano” (Conciviles y Sensac, 2006, 2). Después, por razones financieras y técnicas los diseños fueron ajustados ubicando a Nuquí o Tribugá como sitios finales de la conexión al pacífico colombiano (Conciviles y Sensac, 2006, 3).

Mediante el auto 203 de marzo 2 de 2001, el Ministerio de Ambiente avocó conocimiento sobre el proyecto de conexión terrestre las Ánimas-Nuquí en Chocó, solicitado por el INVÍAS; y exigió Estudio de Impacto Ambiental que debería considerar tres alternativas posibles de carreteras, esto para escoger aquella con menores impactos ambientales y sociales. El Ministerio de Ambiente con el auto 756 de 2001, ordenó también al INVÍAS presentar un estudio regional de diversidad biológica y social que incluyera alternativas productivas sostenibles para la región impactada, esto para reducir el deterioro ambiental y ecológico del Chocó biogeográfico (Ministerio del Medio Ambiente, 2001).

La Procuraduría Ambiental y Agraria del Chocó solicitó el 24 de noviembre de 2004 la celebración de una audiencia pública ambiental sobre el proyecto en cuestión. Además, el Ministerio de Ambiente entre noviembre de 2004 y febrero de 2009, reconoció 18 terceros intervinientes dentro del trámite de la licencia ambiental referida, a saber: Consejos Comunitarios de Riscales, Cértigui, Cantón de San Pablo, Paimadó y Río Baudó; Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria – Zona Quibdó; Organización Ambiental y Social del Chocó – ONG AMSOCH; Sociedad de Ingenieros del Chocó – SICH; Sociedad Portuaria del Chocó S.A.; Donaldo Antonio Cañadas Moreno; Cámara de Comercio de Quibdó; Asociación de Comerciantes de Chocó – ASCOMCHOCÓ; Liga de Usuarios de Servicios de Públicos del Chocó; Asociación de Profesores Universitarios del Chocó – ASPUCH-; Asociación de Egresados de la Universidad del Chocó ASEUTCH; Cámara de Comercio de Manizales; Corporación Trocha Juvenil y Liderazgo; Asociación de Cabildos Indígenas del Alto Baudó - Condoto- Tassí ACIABCOT; Félix Moreno Pandales; Tomás Cambioa Rozo; Jimmy Gamboa

Ibargüen; y la ONG “Colonia nuquiseña residente en Quibdó” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, 2009c). En el múltiple seguimiento a este caso, vía terceros intervinientes, se evidencian los variados intereses detrás de este proyecto.

El Ministerio del Interior el 31 de enero de 2006 certificó la existencia del Consejo Comunitario “Riscales”, que se encuentra en el área de influencia del tramo “Nuquí – Alto de Copidijo” localizado en Chocó, asimismo certificó que en dicho tramo no registraba comunidades indígenas (Ministerio del Interior y de Justicia, 2006).

En enero de 2009 el Ministerio de Ambiente aceptó el cambio del titular de la solicitud de licencia ambiental del proyecto, que pasó del INVÍAS al Consorcio Vía al Mar Nuquí 2006, integrado por Construcciones Civiles S.A., Conciviles S.A. y SESAC Limitada (Ministerio de Ambiente, 2009).

Los interesados en el proyecto enviaron al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) los resultados del estudio de arqueología espacial y preventiva de la vía al mar Nuquí-Las Ánimas, tramo 1 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, 2009c). El 26 de febrero de 2009 los interesados enviaron a la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCÓ), la nueva versión del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto, para así solicitar concepto técnico sobre el uso de recursos naturales para el proyecto. El cual fue remitido por CODECHOCÓ el 3 de abril de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, 2009c).

A petición de la Procuraduría Ambiental y Agraria del Chocó, el 23 de febrero de 2009 el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de audiencia pública sobre el proyecto en cuestión, que se realizó el 18 de marzo de 2009 en el municipio de Nuquí, Chocó. La Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente remitió a la Dirección de Licencias Ambientales el concepto técnico relacionado con la sustracción de la Reserva Forestal del Pacífico del 13 de abril de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, 2009c).

Según la licencia ambiental del proyecto, el Estudio de Impacto Ambiental contó con la participación de integrantes del Consejo Comunitario Riscales y su representación en el Colectivo Territorial Afrochocó. El EIA produjo una caracterización ambiental del área de influencia del proyecto, la identificación y evaluación de impactos y la formulación del Plan de Manejo Ambiental. En el EIA están anexas las actas de las reuniones de socialización del EIA, de los talleres realizados por el INVÍAS para la identificación de impactos y de las medidas de manejo definidas con participación de los Consejos Comunitarios Mayores y Generales articulados en la Asociación Colectivo Territorial Afrochocó, y específicamente con el Consejo Comunitario Riscales. También, están las actas de las reuniones efectuadas entre 2005 y 2008, con los preacuerdos de la experiencia de consulta previa.

Sobre la participación de las comunidades no étnicas y las autoridades locales, hay actas de reuniones de presentación del proyecto, del EIA y del plan de manejo ambiental a gremios, autoridades municipales y comunidades no étnicas.

En la licencia ambiental del proyecto, el Ministerio de Ambiente señala haber constatado que se adelantó un proceso de información y socialización del proyecto con las comunidades del área de influencia del proyecto y con las comunidades organizadas en los Consejos Comunitarios Mayores y Generales articulados en el Colectivo Territorial Afrochocó. Según el Ministerio, específicamente con las comunidades localizadas en el área de influencia del tramo 1 del corredor vial, agrupadas en el Consejo Comunitario Riscuales, se efectuó la experiencia de consulta previa, incluyendo nueve reuniones de preacuerdos.²⁰

El interesado en el proyecto hizo un estudio de caracterización social, económica y etnocultural de las poblaciones afro pertenecientes al Consejo Comunitario Riscuales; que incluye la descripción y análisis de aspectos como: territorio, territorialidad, prácticas económicas tradicionales, gobierno local, tejido social, tejido político, sistemas médicos, creencias religiosas, educación ancestral y etno-educación. Este estudio también incluyó una identificación, análisis y evaluación de impactos que puede ocasionar el proyecto vial en cuestión. Este documento de caracterización fue realizado por un equipo interdisciplinario y mediante diversas técnicas de investigación social, con sustento en información recopilada de fuentes secundarias y trabajo de campo en el área de influencia del proyecto. El Ministerio de Ambiente consideró el mencionado estudio una herramienta adecuada para la identificación de los posibles impactos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, 2009c).

Mediante el auto 641 del 12 de marzo de 2009 el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de la consulta previa con el Consejo Comunitario Riscuales, reunión que se realizó el 21 de marzo de 2009 a las 9:00 am en las instalaciones del Instituto Nacionalizado Litoral Pacífico, en Nuquí, Chocó.

Entre los acuerdos resultados del proceso de consulta previa, está incluido un Plan de Aseguramiento Cultural y Territorial de los consejos Comunitarios articulados a Afrochocó, que contiene cinco programas con sus proyectos, a saber: 1) Fortalecer la gobernabilidad, gestión y control territorial en un horizonte común de desarrollo, por valor de \$ 775.180. 991 de pesos colombianos²¹; 2) ordenamiento ambiental y fortalecimiento de sistemas productivos ancestrales y del sistema económico, por valor de \$ 3.492.827.632; 3) recuperación de la diversidad biológica y compensación y protección ambiental del territorio, por valor de \$ 725.999.988; 4) saneamiento ambiental y atención integral en salud, por valor de \$ 35.000.000; 5) ordenamiento, control y recuperación de recursos naturales y de la inmigración, por valor de \$ 2.902.000.000. Se acordó igualmente la creación de un comité de seguimiento y que el colectivo Afrochocó haría el seguimiento por parte de las comunidades.

²⁰Las fechas de las reuniones de pre-acuerdos son: 9-10 de septiembre de 2005, 20-21 de octubre de 2005, 16 de agosto de 2006, 28 de agosto de 2006, 23 de marzo de 2007, 12 de abril de 2007, 28 de febrero de 2008, 14 de mayo de 2008 y 28 de julio de 2008 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, 2009c).

²¹ Todos los valores en este párrafo son en pesos colombianos.

Después de revisar el expediente del proyecto en el Ministerio de Ambiente, decanté los aspectos positivos que menciono enseguida. Como aspecto positivo puedo señalar que se realizó pre-consulta de la consulta previa, esto es, asambleas con los consejos comunitarios locales. Además, hubo cohesión de las comunidades en el proceso de consulta previa. La participación del INVÍAS en los diferentes escenarios del proceso fue activa y permitió la participación de las comunidades y sus asesores. Con base en la lectura del expediente, podría afirmarse que el proceso logró algún grado de concertación. Aquí es importante mencionar la especial complejidad que un proyecto como una carretera tiene en el territorio de un grupo étnico, esto porque la afectación no es en un punto específico del territorio, sino es una línea que atraviesa el territorio a lo largo o a lo ancho. Además, la presencia de una carretera genera toda una serie de impactos negativos y positivos, y nuevas dinámicas sociales y económicas de largo plazo, que es importante prever.

Mediante el auto número 999 del 14 de abril de 2009, el Ministerio de Ambiente declaró reunida la información necesaria para el análisis de la solicitud de la licencia ambiental del proyecto. Dos días después, con la resolución 712 de abril 16 de 2009, el Ministerio otorgó licencia ambiental al proyecto Conexión Terrestre: Nuquí-Copidijo.

4.2.2 Experiencia 2. Modificación de la licencia ambiental de la variante Santander de Quilichao

Esta experiencia de consulta previa fue realizada con la comunidad afro de la vereda El Tajo, municipio Santander de Quilichao, departamento del Cauca; a causa del proyecto de infraestructura correspondiente a la carretera variante en Santander de Quilichao. Este proyecto fue promovido por la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca, empresa de capital privado nacional. El número de expediente en el Ministerio de Ambiente es 1380. El proyecto en cuestión hace parte de la carretera que va de Popayán a Cali, capitales de los departamentos del Cauca y del Valle.

Santander de Quilichao se ubica en el norte del departamento del Cauca, en el límite con el sur del Valle del Cauca, según cifras oficiales, un 33,4% de su población es afro, un 19,4% indígena y un 47,2% mestiza (Perlaza D, y González J, 2011). Los conquistadores sometieron a los indígenas en Santander de Quilichao y los usaron en parte para la explotación de oro. Pero debido a la menor fortaleza física de los indígenas y a que muchos huyeron, a finales del siglo XVIII los españoles trajeron por la fuerza a esclavos desde África, principalmente desde Nueva Guinea, Congo y Senegal (Perlaza y González, 2011).

Generalmente los esclavos trabajaban toda la semana para el propietario, pero tenían el sábado para trabajar en sus tierras designadas en la manutención de sus familias o en el lavado de oro para su beneficio, por esta vía muchos llegaron a comprar su libertad y la de sus familias, esto explica que en la actualidad el Norte del Cauca sea un asentamiento de comunidades negras (Perlaza y González, 2011, 38).

De otra parte, los principales accionistas de la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca son los hermanos Carlos Alberto y Luis Héctor Solarte Solarte. Empresarios de origen nariñense que según la Superintendencia de Transporte tienen acciones en importantes concesiones viales y aeroportuarias que incluyen, entre otras, dos tramos de la Ruta del Sol y la doble calzada Neiva-Espinal-Girardot.²²

El Ministerio de Ambiente otorgó licencia ambiental a la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca para la construcción de la carretera variante en Santander de Quilichao, Cauca, mediante la resolución 706 del año 2000. En el año 2006 la empresa interesada solicitó la modificación de la licencia ambiental, para incluir la construcción de la intersección a desnivel entrada sur a la variante de Santander de Quilichao, la cual afectaría un cuerpo de agua (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f). El 7 de septiembre de 2006 la Unión Temporal entregó el 'Documento de Soporte Ambiental' con la descripción del proyecto, el complemento del Estudio de Impacto Ambiental y los ajustes propuestos al Plan de Manejo Ambiental. El 13 de septiembre de 2006, mediante el auto 1813, el Ministerio de Ambiente inició trámite administrativo para la modificación de la licencia ambiental que había otorgado a la carretera variante Santander de Quilichao en el año 2000 con la resolución 706.

El 2 de octubre de 2006, el Ministerio de Ambiente informó a la Unión Temporal interesada lo siguiente:

(D)ebido a que en el área de influencia del proyecto Construcción de la Variante Santander de Quilichao **se encuentran asentadas comunidades Afrocolombianas**, este Ministerio se ve obligado a suspender el trámite correspondiente a la modificación de la licencia ambiental del mismo, ya que se **debe adelantar el proceso de consulta previa** con dichas comunidades y como resultado de la misma ajustar el Estudio de Impacto ambiental y Plan de Manejo Ambiental correspondiente a la modificación. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f, 2) (Negrilla del autor).

El 11 de enero de 2007, el Ministerio del Interior certificó que en el área del proyecto de construcción se registra la presencia de una comunidad negra en la vereda El Tajo. El 23 de enero de 2007, el Ministerio de Ambiente le reiteró a la Unión Temporal la obligación de realizar la consulta previa. A principios de 2007 la empresa realizó una reunión con la comunidad de El Tajo, y el 8 de marzo de 2007 remitió al Ministerio de Ambiente resumen ejecutivo de la caracterización participativa con la comunidad (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f).

El 28 de marzo de 2007, el Ministerio de Ambiente le reiteró a la Unión Temporal:

(P)ara continuar con el proceso de modificación de la Licencia Ambiental debe presentar la caracterización socio económica de dicha comunidad (afro) haciendo énfasis en la identificación y

²² “Los principales accionistas del concesionario Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca son los hermanos Carlos Alberto Solarte Solarte y Luis Héctor Solarte Solarte, ambos con un 36,67 % de participación accionaria. (...) El otro accionista del concesionario es Pavimentos Colombia S.A., con un 26,67 % de participación” (Periódico El Pueblo, 2011, párr. 10).

evaluación conjunta de los impactos que pueda ocasionar la ejecución del proyecto como de la formulación de las medidas para su respectivo manejo. Dicho proceso debe estar debidamente soportado y enviar los documentos a este Ministerio para ser evaluado y proceder a convocar la Reunión de Consulta Previa. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f) (Entre paréntesis es del autor).

El 29 de mayo de 2007 la empresa envió al Ministerio de Ambiente la complementación del estudio social de la zona de influencia del proyecto, y solicitó la convocatoria a la reunión de protocolización de la consulta previa. El Ministerio de Ambiente el 14 de junio de 2007, informó a la Unión Temporal que el proceso de consulta previa no contó con la participación de la comunidad afro afectada en la identificación de los impactos y en consecuencia en las medidas de manejo. La Unión Temporal el 7 de septiembre de 2007 entregó al Ministerio de Ambiente una versión más actualizada del documento de identificación y evaluación conjunta de los impactos ambientales y medidas de manejo ambiental del proyecto. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f)

El 17 de septiembre de 2007 el Ministerio de Ambiente le informó a la empresa que en el contenido del documento allegado el 7 de septiembre del mismo año, no indicó las conclusiones sobre los impactos y medidas de manejo acordadas con las comunidades afectadas. Por lo tanto, el Ministerio ordenó a la Unión Temporal allegar toda la información y soportes documentales sobre el proceso de consulta previa adelantado en el que se presenten los impactos identificados y las medidas de manejo correspondientes y acordadas con la comunidad negra El Tajo. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f)

El 16 de abril de 2008, la Unión Temporal solicitó al Ministerio de Ambiente realizar la reunión de protocolización de la consulta previa con la comunidad negra El Tajo. El 30 de abril de 2008, el Ministerio le reiteró a la empresa interesada que la información allegada hasta esa fecha no evidencia el proceso por medio del cual se adelantó la identificación y evaluación de impactos con las comunidades negras afectadas. El Ministerio de Ambiente estableció que en relación con la participación de las comunidades en el proceso de modificación de la licencia ambiental, no se cumplió con lo prescrito en el decreto 1320 de 1998. El 2 de mayo de 2008 el Ministerio insistió, una vez evaluó la información, en dar cumplimiento en lo establecido en el decreto 1320 de 1998 en lo relacionado con la elaboración del estudio de impacto ambiental y los procesos de participación. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f).

La Unión Temporal en enero de 2009, presentó información para la evaluación dentro del proceso de consulta previa. El 20 de febrero del mismo año, la empresa interesada remitió documento ambiental como soporte del proceso de solicitud de modificación de la licencia ambiental y solicitó que se convoque a la reunión de protocolización de la consulta previa. El 27 de febrero y el 17 de marzo, el Ministerio de Ambiente le reiteró a la empresa que la información allegada hasta ese momento no evidenciaba un proceso de identificación y evaluación de los impactos con las comunidades negras afectadas. El 3 de abril de 2009, la Unión Temporal solicitó

al Ministerio de Ambiente la convocatoria a la reunión de protocolización de la consulta previa. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f).

El Ministerio de Ambiente mediante el auto 1000 de abril 14 de 2009, ordenó la celebración de la reunión de protocolización de la consulta previa con la comunidad negra de la vereda El Tajo, localizada en el área de influencia del proyecto. El 23 de abril de 2009, en la caseta comunal de la vereda El Tajo, se realizó la reunión de protocolización de la consulta previa. La Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, una vez revisada la información enviada por la Unión Temporal emitió el Concepto Técnico número 767 de mayo 20 de 2009.

En la reunión de protocolización de la consulta previa participaron como representantes de la comunidad personas de la vereda Santa María, Barrio San José, Proceso de Comunidades Negras y la Consultiva de Comunidades Negras. Las entidades que participaron en el proceso de la consulta previa fueron el Ministerio de Ambiente, la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, la Subdirección de concesiones del INVÍAS, la Dirección Regional del Cauca del INVÍAS, la Subdirección de medioambiente del INVÍAS, la alcaldía de Villarica, la alcaldía de Santander de Quilichao, la alcaldía de Puerto Tejada, y el gerente para el proyecto del INVÍAS.

El 23 de abril de 2009 se realizó la reunión de protocolización de la consulta previa, donde suscribieron el acta los representantes de las comunidades negras, los representantes de la Unión Temporal y representantes del gobierno. Acta que consagró los siguientes compromisos como resultado de la experiencia de consulta previa, a saber: La Unión Temporal, bajo la supervisión del gobierno, se comprometió a la generación de empleo para mano de obra calificada y no calificada de las comunidades negras afectadas; y a la ubicación de una oficina de atención a la comunidad; INVÍAS se comprometió a capacitar a las personas de la comunidad a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); el comité creado para la consulta previa se comprometió a realizar seguimiento y evaluación a los acuerdos pactados; mantenimiento a las vías de acceso y al cruce de la vía Arboledas y al cruce de la vía Chibicó y Santa María; construcción de bermas y bahías entre Santander de Quilichao y Timba (las cuales ya estaban contempladas como parte del proyecto); construcción de un paso inferior y puentes peatonales; construcción de tres retornos y recuperación de una cuenca (por mandato legal la Unión Temporal debe hacerlo e invertir el 1% en el plan de manejo ambiental); creación de un comité para la revisión del valor de la valorización; y cobro de un valor de peaje más barato que el estándar a los propietarios de vehículos de Santander de Quilichao (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009a).

Posteriormente, con la resolución número 0949 de 2009, el Ministerio de Ambiente modificó la licencia ambiental de la carretera variante en Santander de Quilichao. En esta resolución el artículo sexto consagró la siguiente obligación:

Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca, **deberá dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en la reunión de Consulta Previa** realizada con la Comunidad Negra de la vereda El Tajo del municipio de Santander de Quilichao, departamento del Valle del Cauca, **contenidos en el Acta de Reunión de Consulta Previa** con dicha comunidad, firmada el día 23 de abril de 2009. Por lo tanto, deberá presentar en los Informes de Cumplimiento Ambiental, el estado de avance de cada uno de los compromisos suscritos en el proceso de Consulta Previa, con los respectivos soportes documentales. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009f, 22) (Negrilla del autor).

Con fundamento en la revisión de las múltiples actuaciones ocurridas con ocasión de esta experiencia de consulta previa, puedo afirmar que la empresa interesada falló en presentar la información necesaria sobre los impactos sociales y ambientales del proyecto en cuestión y las medidas ante estos. De hecho, el Ministerio de Ambiente tuvo que solicitar información adicional a la empresa en múltiples ocasiones. Esto último, también se puede ver como un aspecto positivo desde el punto de vista de la diligencia del Ministerio de Ambiente en su actuación para garantizar que la consulta previa sea informada.

4.2.3 Experiencia 3. Reactivación del pozo Mecaya 1

Esta experiencia de consulta previa fue realizada debido al proyecto de reactivación del pozo petrolífero Mecaya 1, de la empresa de capital privado internacional Gran Tierra Energy LTD. Proyecto con impactos en el territorio de la comunidad indígena Inga (Villa Catalina - Resguardo Calenturas, - Resguardo Alto Mango, -Resguardo Alpamanga, - Resguardo Huasipanga, -Cabildo Nucachipa Alta), en el municipio Puerto Guzmán, Putumayo. Este proyecto se ubica en el sector económico de hidrocarburos, y su número de expediente en el Ministerio de Ambiente es 4402.

El Pozo Mecaya 1 está ubicado en territorio Inga, sobre la cuenca del río Caquetá, a 20 kilómetros del caserío de Puerto Rosario, en Puerto Guzmán, Putumayo. Este proyecto tiene como objetivo probar el potencial petrolífero del bloque Arena M2, Formación Villeta, y hacer pruebas cortas de la producción del pozo Mecaya 1, que fue perforado entre agosto y septiembre de 1989. El ingreso al área de personal y equipos se realizaría mediante helicópteros y por lo tanto el proyecto no preveía construcción de vías de acceso (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h).

En esta zona del Putumayo hay 1049 ingas agrupados en 206 familias (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h). El pueblo Inga es el quinto pueblo indígena más numeroso de Colombia, los ingas o inganos “(...) son descendientes de los Incas y hacen parte de la familia lingüística Quechua” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009, 1). El pueblo Inga se ubica principalmente en el departamento del Putumayo, y en Nariño, Cauca y Caquetá; tradicionalmente han fundamentado su economía en la agricultura, la

cría de animales, las artesanías y el comercio; y tienen un estrecho vínculo cultural con el pueblo Kamsá (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009).

El yagé es el pilar de la cosmovisión, tanto para los Kamsá como para los Inga, y dentro de ésta, cobra fundamental importancia la figura del chamán. Para estas etnias, la planta del yagé es una fuerza que tiene poder, voluntad y conocimiento, a través del cual explican el origen del mundo, y por medio de la cual, el chamán se traslada al espacio primigenio, para tener contacto con los creadores. (Pinzón y Garay, 1998, citado en Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009, 3).

De otra parte, la empresa interesada es Gran Tierra Energy, constituida en Alberta, Canadá, en enero de 2005; con operaciones en Colombia, Argentina, Brasil y Perú (Gran Tierra Energy, S.F.). Otros actores en el territorio Inga han sido los grupos armados ilegales, como los frentes 32, 48, 2 y 13 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), también el Bloque Sur de las autodefensas, que hizo presencia desde 2003 y se desmovilizó con 504 hombres el primero de marzo de 2006, y desde 2007 los Rastrojos, grupos delincuenciales asociados al narcotráfico (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009).

Gran Tierra Energy solicitó el 22 de noviembre de 2007 la licencia ambiental para el proyecto “Área de Perforación Exploratoria Mecayá-1, (reactivación del Pozo Mecayá 1 y construcción de vía de acceso) en jurisdicción de Puerto Guzmán, Putumayo (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h). El Ministerio de Ambiente mediante el auto 275 (2008) inició trámite administrativo de la licencia ambiental.

El 12 de octubre de 2008, se realizó una reunión como parte del proceso de consulta previa y se consignaron los siguientes compromisos, donde Gran Tierra Energy se comprometió a: contratar la totalidad de la mano de obra no calificada con la comunidad indígena; tener en cuenta las hojas de vida de los profesionales de la comunidad que cumplan con los requisitos exigidos para ser mano de obra calificada; pagar \$300'000.000 de pesos por los impactos del proyecto, el 60% para el Resguardo Villa Catalina y el 40% para el resto de comunidades, dinero que financiaría proyectos priorizados por la comunidad con énfasis en el fortalecimiento de la medicina tradicional; aumentar el pago del día de trabajo; construir una unidad sanitaria para la Escuela Bilingüe Inga del Resguardo de Villa Catalina; permitir a la comunidad postular una empresa transportadora de crudo siempre y cuando cumpla con los requerimientos del proceso de contratación; y crear un puesto de control coordinado entre la comunidad indígena y la empresa, en los límites del Resguardo Villa Catalina, con el fin de controlar la deforestación y colonización del territorio.

El 20 de febrero de 2009, la empresa Mompos Oil Company Inc., previo poder otorgado por Gran Tierra Energy Colombia LTD., solicitó el desistimiento del trámite de Licencia Ambiental para el proyecto “Área de Perforación Exploratoria Mecayá 1”, y en su lugar solicitó el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental de la reactivación para las pruebas de producción helitransportada del Pozo Mecayá-1 (Reactivación del Pozo Mecayá -1) en jurisdicción del municipio de Puerto Guzmán, Putumayo (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h).

Mompos Oil Company INC., a nombre de Gran Tierra Energy LTD., presentó el 2 de marzo de 2009 al Ministerio de Ambiente actas de reuniones realizadas con las comunidades Inga, dentro del proceso de consulta previa que se adelantaba con ocasión del proyecto de reactivación del Pozo Mecayá 1 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h).

El Ministerio de Ambiente aceptó el 26 de marzo de 2009 el desistimiento expreso del trámite de Licencia Ambiental para el proyecto Área de Perforación Exploratoria Mecaya-1 y construcción de la vía de acceso, que se adelantaba en el expediente LAM4032, presentado por la empresa Mompos Oil Company INC., en representación de la empresa Gran Tierra Energy Colombia LTD. El 30 de marzo de 2009 la empresa Mompós Oil Company INC., en representación de Gran Tierra Energy Colombia LTD., presentó formalmente ante el Ministerio de Ambiente, solicitud de establecimiento del Plan de Manejo Ambiental para la Reactivación del Pozo Mecaya – 1 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h).

El 30 de marzo de 2009, Gran Tierra Energy Colombia LTD., remitió copia de comunicación del Incoder fechada abril 13 de 2007, que certifica que el área del proyecto en cuestión “(...) se cruza o traslapa con el Resguardo Indígena VILLA CATALINA (...) y en consecuencia, el dueño del proyecto deberá dar cumplimiento estricto al proceso de consulta previa (...)” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h, 2).

La empresa también presentó al Ministerio de Ambiente copia del oficio de 18 de abril de 2007, donde el Ministerio del Interior certifica que “(...) se registran las comunidades indígenas de Playa Rica y Wasipanga en **zonas no tituladas** en el municipio de Puerto Guzmán, departamento del Putumayo” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h, 2) (Negrilla fuera de texto). Igualmente, el Ministerio del Interior certificó que no tenía registro de comunidades negras en el territorio en cuestión (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h).

El 3 de abril de 2009, el Ministerio de Ambiente inició trámite administrativo para el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental presentado por la empresa Mompos Oil Company INC., en representación de Gran Tierra Energy Colombia LTD., para el proyecto “Reactivación del pozo Mecaya 1” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009a).

El 6 de mayo de 2009, fundamentándose en el decreto 1320 de 1998, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de la consulta previa con las comunidades indígenas Inga localizadas en el área de influencia del proyecto. Esto en Puerto Guzmán, Putumayo, para el día 12 de mayo de 2009 a partir de las 10. a.m., en la Alcaldía Municipal (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009d).

En efecto, la reunión de protocolización de la consulta previa fue realizada el 12 de mayo de 2009, en la Alcaldía de Puerto Guzmán, con participación de los representantes del Resguardo Villa Catalina, Resguardo Calenturas, Resguardo Alto Mango, Resguardo Alpamanga, Resguardo Huasipanga, Resguardo Nucanchipa Alpa, y Cabildo Indígena Playa Rica, todos pertenecientes al pueblo indígena Inga, en Puerto Guzmán, Putumayo. Igualmente, en la reunión de protocolización se contó con la presencia de delegados del Ministerio de Ambiente, Ministerio del Interior, Personería Municipal de Puerto Guzmán y representantes de las empresas Mompos

Oil Company INC., y de Gran Tierra Energy Colombia LTD. Como consecuencia de esta reunión se levantó acta de protocolización de consulta previa con los acuerdos respectivos.

Con el precedente de varias reuniones de preacuerdos durante 2008, en el acta de protocolización de la reunión de consulta previa de mayo 12 de 2009, Gran Tierra Energy se comprometió a: financiar proyectos agrícolas de beneficio comunitario por un total de \$ 49.000.000 de pesos distribuidos en partes iguales en siete comunidades; invertir \$ 60.000.000 de pesos en cinco vallas informativas en sitios estratégicos del Resguardo que socialicen el Plan de Vida del pueblo indígena Inga; realizar una reunión para evaluar la seguridad de las pruebas cortas helitransportadas; y apoyar las reuniones de las Juntas de Acción Comunal durante algunas fechas previamente acordadas.

Para el proceso de concertación de acuerdos de consulta previa se tuvieron en cuenta seis Resguardos y un Cabildo del pueblo Inga, de conformidad con el uso colectivo que dan a sus territorios y el sentido de inclusión y pertenencia que tienen. Según la licencia ambiental, las actividades de adecuación y construcción de obras generan impactos específicos, como el cambio de uso del suelo, el cambio del paisaje natural y la alteración en la calidad del aire. Asimismo, el mayor impacto que se presentará en la comunidad del Resguardo Villa Catalina está asociado con las expectativas de generación de empleo, principalmente relacionado con la fase pre-operativa (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h).

La licencia ambiental prevé medidas del medio socioeconómico, a saber: información y participación comunitaria mediante la creación de un mecanismo de comunicación entre la empresa y la población impactada por el proyecto, más otras medidas informativas; vinculación laboral de la comunidad indígena y habitantes de Puerto Guzmán; y educación y capacitación del personal vinculado al proyecto sobre lineamientos ambientales, seguridad industrial, salud ocupacional y entrenamiento en la labor específica que desempeñará (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h).

La licencia ambiental también reiteró que la empresa deberá cumplir los compromisos adquiridos en la reunión de protocolización de la experiencia de consulta previa realizada el 12 de mayo de 2009, y mediante la cual se ratificaron los acuerdos establecidos en las actas de octubre 12 de 2008 y febrero 28 de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009h).

En esta experiencia de consulta previa pude identificar como aspecto positivo que participaron en la experiencia, no sólo el Resguardo Villa Catalina directamente afectado, sino también Resguardos del entorno cercano. Asimismo, la empresa interesada se comprometió a que el número de personas vinculadas al proyecto será el estrictamente necesario y que el manejo de residuos será el apropiado. Igualmente, otro compromiso fue que durante el desarrollo del proyecto se realizarán ceremonias de toma de yagé en el sitio del proyecto con participación de médicos tradicionales y miembros de la comunidad, ceremonias que deberán hacerse en sitio adecuado. Esto último, es un reconocimiento a las prácticas culturales del pueblo indígena impactado y una evidencia de diálogo intercultural.

Como aspectos negativos puedo mencionar: el uso del intermediario Mompos Oil Company por parte de Gran Tierra Energy, lo que difumina la responsabilidad y obligaciones de la empresa directamente interesada y podría confundir a las comunidades sobre la identidad de su

interlocutor en la experiencia de consulta previa; y los problemas de orden público en la cuenca del río Caquetá, que interrumpieron las reuniones de preacuerdos e información entre noviembre de 2008 y enero de 2009. Esto último evidencia el contexto de conflicto armado en medio del cual se realizó esta experiencia de consulta previa en esta región del país, lo cual dificulta que la experiencia de consulta previa sea libre.

4.2.4 Experiencia 4. Perforación de pozo estratigráfico en Nóvita y Condoto

Esta experiencia de consulta previa fue realizada debido al proyecto de perforación pozo estratigráfico, promovido por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), con impacto en los territorios colectivos de las comunidades negras de los Consejos comunitarios mayores de Condoto y Nóvita y los Consejos comunitarios locales de Opogodó y San Lorenzo, en el departamento del Chocó. Este proyecto se ubica en el sector económico de hidrocarburos y su financiación es de origen público. El expediente en el Ministerio de Ambiente es el 4401.

Condoto y Nóvita están ubicados al sur del chocó en el pacífico colombiano, y su población es mayoritariamente afro. Entre las principales actividades económicas en estos municipios está la explotación de recursos naturales “(...) tales como el aprovechamiento forestal, la minería del oro y platino; la agricultura, con los productos maíz, yuca, plátano, ñame, chontaduro, borojón, achín y caña de azúcar.”(Alcaldía de Condoto, 2012, párr. 23). De otro lado, el Estado creó la ANH en el año 2003 y le asignó la función de administrar y regular los hidrocarburos de la Nación, función que antes detentaba Ecopetrol. El principal objetivo de la ANH es hacer más atractivo a Colombia para los inversionistas nacionales y extranjeros en hidrocarburos (Presidente de la República de Colombia, 2003).

Entonces, el 19 de noviembre de 2008 la ANH solicitó pronunciamiento al Ministerio de Ambiente sobre la necesidad de Diagnóstico de Alternativas Ambientales (DAA) para el proyecto: 'Perforación de un Pozo Estratigráfico ANH Chocó 1 en la cuenca del Chocó', localizado en jurisdicción de los municipios de Nóvita y Condoto. El 4 de diciembre del mismo año, el Ministerio de Ambiente respondió que para el proyecto en comento no era necesario el DAA. Por lo tanto el 25 de febrero de 2009 la ANH solicitó la licencia ambiental para el proyecto. El 2 de marzo de 2009 la ANH envió copia del Estudio de Impacto Ambiental a la autoridad ambiental regional del Chocó, CODECHOCÓ. Mediante el auto 933 de marzo de 2009, el Ministerio de Ambiente inició trámite administrativo de licencia ambiental para el mencionado proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009k).

El 11 de mayo de 2009 la ANH solicitó la convocatoria a la reunión de protocolización de la consulta previa con las comunidades correspondientes a los Consejos Comunitarios mayores de Condoto, Novita y Locales de Opogodó y San Lorenzo; localizadas en el área de influencia del proyecto. Mediante el auto 1384 de mayo 14 de 2009, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de consulta previa con las mencionadas

comunidades para el día 23 de mayo a las 9:00am en el colegio María Auxiliadora. Durante esta experiencia de consulta previa hubo reuniones de apertura y preacuerdos, como también talleres de identificación de impactos y de medidas de manejo. Estas actividades fueron acompañadas por funcionarios de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior. El Ministerio de Ambiente constató la información presentada por la ANH sobre el proceso de información y participación de las comunidades afectadas por el proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009k).

Entre los principales compromisos de la reunión de protocolización de esta experiencia de consulta previa, están: para el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita, la Compra de una chalupa de 13 metros, un motor fuera de borda de 40 caballos de fuerza, combustibles, chalecos salvavidas; para el Consejo comunitario mayor de Condoto, un proyecto de seguridad alimentaria en la comunidad de El Paso, compra de 20.000 peces alevinos y concentrados para su alimentación, proyectos productivos en el río Iró, proyecto productivo para la granja del Consejo Comunitario Mayor de Condoto, fortalecimiento a la granja 'La Tonga' del Consejo Mayor, un computador portátil con proyector; para el Consejo Comunitario Local de San Lorenzo, un proyecto de reubicación del caserío de San Lorenzo y adecuación de la casa comunitaria; para el Consejo Comunitario Local de Opogodó, un proyecto de fortalecimiento institucional, y construcción y adecuación de la casa multipropósito del Consejo Comunitario Local de Opogodó (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009c).

Posteriormente, el Ministerio de Ambiente otorgó licencia ambiental al proyecto de perforación del pozo estratigráfico ANH Chocó 1, mediante la resolución 1597 de agosto 18 de 2009. Sobre el proceso de consulta previa el Ministerio de Ambiente señaló:

De igual manera, una vez revisada la información presentada por la ANH, efectuada la visita de evaluación y haber presidido la Reunión de Consulta Previa, donde se protocolizaron los acuerdos entre la ANH y la comunidad, se puede indicar que este proceso fue efectuado con la **participación** de las comunidades desde el inicio del Estudio de Impacto Ambiental, donde éstas fueron **informadas** con claridad de las características del Proyecto, identificaron los impactos que se pueden presentar por la construcción del mismo y participaron en el establecimiento de las medidas de manejo para su prevención, mitigación y/o corrección (2009k, 17) (Negrilla fuera de texto).

El artículo décimo de la licencia ambiental del proyecto estipuló que la ANH deberá consumir los acuerdos establecidos en la reunión de protocolización de la consulta previa, que son obligatorios, y además deberán cumplirse en forma concertada con las comunidades (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009k).

Entre los aspectos positivos puedo mencionar que el gobierno reconoció la presencia de las comunidades afro en el territorio en comento, asimismo el gobierno estuvo presente en parte considerable de las reuniones. Entre los aspectos negativos puedo mencionar: el no acompañamiento de organismos de control u organizaciones de la sociedad civil durante todo el

proceso; y el corto tiempo que duró la experiencia de consulta previa, menos de cinco meses, lo que deja en duda si fueron respetados los tiempos de las comunidades afro impactadas y si estas fueron informadas suficientemente sobre los impactos positivos y negativos del proyecto en cuestión.

4.2.5 Experiencia 5. Perforación exploratoria del Bloque Tiburón

Esta experiencia de consulta previa se efectuó con ocasión de la perforación exploratoria de hidrocarburos: Bloque Tiburón. Proyecto promovido por Omimex Oil y Gas limitada; con impactos en las comunidades indígenas Wayúu de Loma, Loma 10 y Sulimana, en el municipio de Uribia, departamento de la Guajira. Este proyecto corresponde al sector hidrocarburos de la economía y fue financiado por capital de origen privado internacional. El número del expediente en el Ministerio de Ambiente es 4140.

La empresa Omimex Oil y Gas limitada se fundó en el año 2006, como la división para actividades petroleras en Colombia de Omimex Resources Inc., que inició operaciones en 1987 en Estados Unidos y Canadá. Omimex Resources Inc., tiene operaciones de gas y petróleo en Estados Unidos, Canadá y Colombia, y además tiene una planta de fertilizantes en Colombia y bodegas de fertilizantes en Perú, Panamá, Bolivia, México y Costa Rica (Omimex Resources Inc., 2011).

De otro lado, los Wayúu viven en la península de La Guajira en el norte de Colombia, siendo el pueblo indígena más numeroso de este país (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009a). En cuanto a la población impactada por el proyecto, el municipio de Uribia cuenta con 65.452 habitantes, de los cuales el 90% son Wayúu, allí tradicionalmente se dedican a la agricultura, el pastoreo y a la venta de artesanías. Las comunidades de La Loma, Loma Diez y Sulimaná, pertenecen al corregimiento Puerto Estrella, en cuyo centro funciona uno de los cabildos indígenas del resguardo de la Alta Guajira. Los Wayúu habitan mayoritariamente viviendas de 'bahareque' y 'yotojoro'²³; además, hay en su territorio cementerios, sitios de pastoreo y de horticultura, y no cuentan con servicios públicos, por lo tanto usan pozos sépticos comunitarios. Las comunidades de la Loma, Loma Diez y Sulimaná cuentan con una población aproximada de 334 personas, agrupadas en 55 familias, afectadas por el proyecto de perforación del Bloque Tiburón (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009d).

El 22 de febrero de 2008, la empresa Omimex Oil y Gas limitada le preguntó al Ministerio de Ambiente si era necesario un Diagnostico de Alternativas Ambientales (DAA) para el proyecto del Bloque Tiburón. El 4 de marzo de 2008, el Ministerio de Ambiente le contestó a la empresa que no era necesario un DAA (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales,

²³ El 'bahareque' es un sistema de construcción que usa cañas y palos entretrejidados y apelmazados con barro, por su parte el 'Yotojoro' es una madera que se extrae del cactus *Stenocereus griseus*, después de su muerte natural (Guerrero S., 01 de agosto de 2013).

2009d). El 7 de abril de 2008, la empresa solicitó la ampliación de las coordenadas del proyecto, es decir, agrandó su área de impacto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j). Después, el Ministerio de Ambiente solicitó a la empresa que aclarara las coordenadas enviadas porque “(...) no había coherencia con el mapa enviado, ya que los vértices descritos en el cuadro no correspondían a un orden geométrico.” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j).

El 24 de abril de 2008, la empresa solicitó licencia ambiental para el proyecto en cuestión, aunque no había aclarado las coordenadas del proyecto al Ministerio de Ambiente. El 16 de mayo de 2008, Omimex envió el dato actualizado de las coordenadas del proyecto al Ministerio de Ambiente. Las coordenadas objeto de pronunciamiento sobre la necesidad de DAA y las coordenadas presentadas en el oficio por medio del cual la empresa solicitó ampliación del área del proyecto, así como el oficio de solicitud de licencia ambiental y el de corrección de coordenadas, presentan una diferencia puesto que no coinciden en el área descrita, de tal manera que las últimas coordenadas presentadas son una ampliación de lo previsto en el auto 0670 del 4 de marzo de 2008 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j). No obstante, la última área solicitada por la empresa no se cruza con ningún otro proyecto licenciado y tampoco modifica el pronunciamiento del auto 0670 de marzo de 2008 del Ministerio de Ambiente sobre la no necesidad de DAA. En consecuencia, el Ministerio de Ambiente inició el trámite administrativo de la solicitud de licencia ambiental usando como referencia las coordenadas presentadas por la empresa el 16 de mayo de 2008, mediante el auto 1685 de mayo 23 de 2008 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008c).

La empresa Omimex le envió copia al Ministerio de Ambiente de un pronunciamiento del Ministerio del Interior donde certifica que el proyecto se encuentra localizado en territorio del Resguardo Indígena Wuayúu de la Alta Media Guajira, en el municipio de Uribia (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j). Posteriormente, el Ministerio de Ambiente solicitó a la empresa interesada verificar con el Ministerio del Interior las comunidades “(...) Wuayúu del área de influencia directa con las cuales se debía realizar la consulta” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j, 2). El Ministerio de Ambiente suspendió el trámite de la evaluación ambiental, hasta obtener la respuesta del Ministerio del Interior sobre las comunidades del área de influencia directa del proyecto.

Nuevamente, la empresa Omimex presentó el 12 de diciembre de 2008 el Estudio de Impacto Ambiental para el proyecto, y anexó el pronunciamiento del Ministerio del Interior donde se certifica que las “(...) comunidades de la etnia Wuayúu que se registran en el área de influencia del proyecto son La Loma, Loma Diez y Sulimana.” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j, 2).

Entonces, las reuniones realizadas en esta experiencia de consulta previa fueron: la primera y la segunda, el 19 y 20 de enero de 2008, para presentar el proyecto a la comunidad; la tercera, el 2 de febrero de 2008, que consistió en un taller de legislación, impactos y preacuerdos de inversión

social; la cuarta, el 23 de agosto de 2008, para verificar con cuáles comunidades se debía realizar la consulta previa; la quinta, el 3 de noviembre de 2008, complementaria al proceso de consulta previa; la sexta, realizada el 16 y 17 de noviembre de 2008, fue el taller de impactos y preacuerdos de inversión social; la séptima, el 2 de mayo de 2009, de conformidad con lo ordenado por el Ministerio de Ambiente, fue para complementar y aclarar el acta de preacuerdos; la octava, fue la reunión de protocolización, realizada el 3 de junio de 2009, la cual explicó con mayor detalle más abajo. Posteriormente al otorgamiento de la licencia ambiental, hay registro de reuniones de socialización y de inicio de actividades (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009d).

El 15 de mayo de 2009, la empresa Omimex solicitó al Ministerio de Ambiente que convocara a la reunión de protocolización de consulta previa:

(...) con las comunidades del resguardo Indígena del la Alta y Media Guajira, comunidades de la Loma, Loma 10 y Sulimana, localizadas en el área de influencia del proyecto “Perforación Exploratoria Boque Tiburón”, para el día 29 de mayo de 2009, en la comunidad Wuayú de la Loma, Loma Diez y Sulimana, municipio de Maicao, departamento de la Guajira.”(Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j).

El 19 de mayo de 2009, la empresa Omimex solicitó al Ministerio de Ambiente que la convocatoria para la reunión de protocolización de la consulta previa fuera cambiada para el 03 de junio de 2009. Reunión a realizarse con la comunidad Wuayú de la Loma, Loma Diez y Sulimana, municipio de Maicao: comunidades del resguardo Indígena del la Alta y Media Guajira, localizadas en el área de influencia del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j).

El Ministerio de Ambiente ordenó, mediante el auto número 1516 de mayo 22 de 2009, la realización de la reunión de protocolización de la consulta previa con las comunidades Wayúu localizadas en el área de influencia del proyecto; para el día junio 3 de 2009 a las 8:00 am en la comunidad Wayúu de la Loma, Loma Diez y Sulimana, Maicao. El 27 de mayo de 2009 el Ministerio de Ambiente, mediante el auto 1532, aclaró el auto 1516 expedido cinco días atrás, en el sentido de señalar que la reunión de protocolización de la consulta previa se realizaría el día 3 de junio de 2009, pero en la comunidad Wayúu de La Loma, Loma Diez y Sulimana, a la misma hora. Es decir, se precisó que el municipio donde se haría la reunión de protocolización de la consulta previa no sería Maicao, sino Uribia; ambos municipios en La Guajira.

De conformidad con los autos 1516 y 1532 de 2009 del Ministerio de Ambiente, se efectuó la reunión de protocolización de consulta previa (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j). Los acuerdos que resultaron de la mencionada reunión de protocolización, son: 1. Educación y capacitación al personal vinculado al proyecto sobre las características de las comunidades, sus tradiciones, su estilo de vida, las tierras, territorios y recursos a proteger; para ello se acordó realizar un Reglamento Intercultural que medie las relaciones entre la empresa y la comunidad, para que sea leído por todas las personas vinculadas al proyecto. 2. Manejo de información y participación comunitaria; que implica mantener información constante sobre las

actividades de inicio de obras, con traducción para la comunidad, además de crear un sistema de veeduría durante todas las etapas del proyecto, que incluya a las autoridades comunitarias con un sistema de quejas y reclamos. 3. Capacitación y talleres de concientización a las comunidades aledañas al proyecto sobre mecanismos de participación, veedurías, gestión ambiental, protección de recursos naturales y creación de proyectos productivos. 4. Contratación de mano de obra local no calificada, a través de la Asociación Yariwanou nombrada por las autoridades tradicionales de las comunidades; la empresa acordó hacer una política de empleo especial donde se presente a la comunidad las características del trabajo requerido para una contratación de personal adecuada, únicamente por medio de la mencionada asociación. 5. Contratación de dos trabajadoras sociales de la comunidad, quienes se encargarían del trabajo de caracterización social de las comunidades (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009d).

Asimismo, otras compensaciones acordadas en la reunión de protocolización incluyen: la adecuación y mejoramiento de la casa de la señora Carmen Iguarán y el cerramiento en bloque y cemento del cementerio, ubicado en la casa de la señora Iguarán; construcción de un pozo profundo con tanque de almacenamiento, para el abastecimiento de agua de la comunidad; y la comunidad se comprometió a gestionar ante las entidades gubernamentales después de construido el pozo, los materiales y el mantenimiento que el pozo requiera en el futuro; adecuaciones viales en puntos críticos de las comunidades para mejorar la movilidad; asimismo, el alquiler del transporte que necesite la empresa debe hacerse a través de la comunidad, para fortalecer su economía interna (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009d).

El grupo de evaluación de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente, una vez analizada la información presentada por la empresa interesada y el concepto técnico de la autoridad ambiental regional, Corpoguajira, y después de visitar la zona prevista para el proyecto; emitió el concepto técnico número 1059 del 03 de Julio de 2009. Posteriormente, el Ministerio de Ambiente declaró reunida la información relacionada con la solicitud de licencia ambiental del mencionado proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009j). En consecuencia, el 10 de julio de 2009, mediante la resolución 1334, el Ministerio de Ambiente le otorgó licencia ambiental al proyecto: 'Área de Perforación Exploratoria Bloque Tiburón'.

Como medida de seguimiento, el Ministerio de Ambiente visitó la zona del proyecto meses después del otorgamiento de la licencia ambiental. La empresa denunció ante el Ministerio de Ambiente que las comunidades no cumplieron sus compromisos, puesto que no dejaron entrar la maquinaria a la zona, argumentando que este tipo de transporte puede atentar contra la vida de los animales y los niños de las comunidades. La empresa accedió a colocar reductores de velocidad en las vías, pero la comunidad no aceptó esta medida como suficiente. Posteriormente, hubo un nuevo diálogo con la comunidad y reafirmaron los compromisos que se plasmaron en el acta de protocolización de la consulta previa. En consecuencia, se registraron demoras en el inicio del proyecto. En todo caso, en los expedientes no hay mayor evidencia de un proceso de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos resultado de la experiencia de consulta previa (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009d).

Como aspectos positivos pude identificar: el diálogo en esta experiencia de consulta previa contó con traducción simultánea español-wayuunaiki, se creó un reglamento intercultural que debía ser leído y aplicado por todas las personas externas que ingresaran al territorio de las comunidades impactadas; igualmente, la empresa intentó conseguir los permisos de las comunidades antes del inicio del procedimiento de la licencia ambiental (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009d).

Como aspectos negativos pude identificar: algunos de los interlocutores que actuaban a nombre de la comunidad solicitaron compensaciones monetarias a la empresa por fuera de los compromisos del acta de protocolización, para permitir el inicio del proyecto; y hubo deficiente comunicación respecto del uso de maquinarias en las vías, lo que resultó en que la comunidades sintieron amenazada la vida de los niños y niñas, y de sus animales, ante el ingreso de la maquinaria en su territorio (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009d). Entonces, en esta experiencia de consulta previa no hubo suficiente información. Además, todo esto evidencia que así una experiencia de consulta previa logre acordar unos compromisos en forma participativa, esto no es suficiente para cumplir los objetivos de política pública si no hay mecanismos efectivos de seguimiento y cumplimiento de esos acuerdos por parte del gobierno.

4.2.6 Experiencia 6. Permiso marco de investigación científica en diversidad biológica

Esta experiencia de consulta previa se realizó ante la necesidad de la Universidad Nacional de Colombia, universidad pública, de obtener un permiso marco para investigaciones científicas previstas en territorios de comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés. Los números de registro de los expedientes en el Ministerio de Ambiente son IBD-041/IB y D-042/IBD-043.

La comunidad raizal es un grupo étnico dado que tiene su propia cultura diferenciada y su propio idioma, el creole. Sus raíces culturales son afro-anglo-antillanas, y son descendientes de “(...) plantadores y esclavos provenientes de Jamaica que poblaron las desiertas islas a finales del siglo XVIII” (Meisel, 2003, 8), su territorio tradicional es el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; en el Caribe colombiano. A partir de 1953, este archipiélago fue declarado puerto libre y hubo un aumento significativo de la inmigración de colombianos continentales (Meisel, 2003). De otro lado, la Universidad Nacional de Colombia fue fundada en 1867, es la universidad pública más grande de este país y tiene el porcentaje más alto de producción científica y académica en Colombia (El Tiempo, 19 de abril de 2013).

La Universidad Nacional tramitó el Permiso Marco de Investigación Científica en Diversidad Biológica Número cuatro, expedido el 10 de febrero de 2010, para el programa institucional de Bioprospección – Organismos Marinos (Micro — y Macroorganismos), el cual incluye dos proyectos: Uno es el estudio de bioprospección del coral blando *Pseudopterogorgia elisabethae* como fuente de sustancias con actividad biológica, y el otro es sobre perspectivas de bacterias marinas del Caribe colombiano como fuente de compuestos bioactivos. Con este proyecto de bioprospección la Universidad Nacional tenía previsto la generación de conocimiento y de

nuevos desarrollos tecnológicos, incluyendo el de compuestos químicos con estructura química novedosa. Como investigadora principal de este proyecto figura la profesora Carmenza Duque Beltrán y como investigador el profesor Freddy Alejandro Ramos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010i).

El 26 de febrero de 2009, el Ministerio de Ambiente le indicó a la Universidad Nacional el “(...) procedimiento para adelantar el proceso de Consulta Previa de conformidad con lo establecido por el Decreto 1320 de 1998” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011, 6). Con el auto número 1808 de junio 18 de 2009, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de la experiencia de consulta previa con la comunidad negra del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Con el auto 1911 del 25 de junio de 2009, se ordenó la suspensión de la reunión de consulta previa ordenada con el auto 1808 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011).

Posteriormente, mediante el auto 1971 del 6 de julio de 2009, el Ministerio de Ambiente ordenó la realización de la reunión de protocolización de la consulta previa los días 9 y 10 de julio de 2009 con la comunidad negra del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; cuya autoridad, según el Ministerio, está representada por los consultivos afro de Alto Nivel: Juan Ramírez Dawkins y Ofelia Barker. Esta experiencia de consulta previa se realizaría respecto de los siguientes proyectos de investigación científica de la Universidad Nacional de Colombia:

Extractos naturales de origen marino y su evaluación como agentes insecticidas; Búsqueda y Evaluación de productos naturales marinos como inhibidores de la comunicación bacteriana: bloqueadores de quorumsensing y Evaluación de las actividades anti-herpética, cito y genotóxica, antifouling de organismos marinos de las costas brasileñas y del Caribe colombiano (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011, 6).

La reunión de protocolización de la consulta previa se realizó el 9 de julio de 2009 con cinco consultivos departamentales afro de alto nivel. El acta de protocolización fue firmada por 39 personas, y los acuerdos y compromisos de la Universidad Nacional de Colombia fueron: 1, socializar los resultados de la investigación a la comunidad, autoridades gubernamentales y locales, para que se tomen en cuenta en la creación de políticas y estrategias que permitan el desarrollo sostenible del archipiélago; 2, en el desarrollo de los proyectos, cuando sea pertinente, se tendrá en cuenta el conocimiento y experiencia de los mayores en relación con los resultados que son objeto de investigación; 3, en el proyecto relacionado con la pesca artesanal se vincularán, cuando sea necesario para el desarrollo del proyecto, a los pescadores locales a través de la asociación de pescadores artesanales; 4, se convocará a la comunidad semestralmente en coordinación con la comisión consultiva, para socializar el estado de avance de las actividades de los proyectos de investigación; 5, por solicitud de la delegada del Ministerio del Interior se creará el comité de seguimiento conformado por: Eleonora Williams, Raquel Suárez, Fidel Corpus, Rosendo Bush, Domingo Sánchez y un delegado del Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009e).

Como aspectos positivos de esta experiencia de consulta previa puedo señalar los siguientes: durante el proceso hubo traducción al inglés, idioma hablado por los raizales; también el documento que describe los programas que se llevarían a cabo como parte del proceso de investigación científica está en inglés y español; asimismo, la Universidad Nacional pidió

conceptos del proyecto a varias instituciones y organizaciones territoriales, así en consecuencia, pudo obtener algunas recomendaciones para el proyecto marco de investigación científica.

Como práctica negativa encontré que no hubo un esfuerzo participativo suficiente para identificar a las autoridades representativas del grupo étnico raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; en cambio, se acudió a la consultiva afro de alto nivel, instancia creada por el decreto 2248 de 1995 y que ha sido cuestionada por organizaciones afro en todo el país (Osorio, 2012).

4.2.7 Experiencia 7. Interconexión gasífera Colombia-Venezuela

Esta experiencia de consulta previa ocurrió con ocasión de la construcción de un gasoducto entre Venezuela y Colombia por parte de la sucursal en Colombia de la empresa estatal venezolana PDVSA. Este gasoducto atraviesa 89 kilómetros del territorio tradicional Wayúu legalmente reconocido en el departamento de la Guajira. Este proyecto pertenece al sector económico de hidrocarburos y el número del expediente en el Ministerio de Ambiente es 3406.

Las características generales del pueblo Wayúu ya las mencioné en el numeral 4.2.5 de este capítulo. En cuanto a PDVSA, esta empresa estatal venezolana se fundó en 1974 luego de la nacionalización de la industria petrolera en ese país. Es una de las empresas más grandes y rentables del mundo, y para el año 2009 ocupó la posición 27 en el ranking de empresas por tamaño (CNN Money, S.F.).

En el año 2005 iniciaron las negociaciones para la construcción de la interconexión gasífera Antonio Ricaurte entre Colombia y Venezuela, cuyo objetivo general es permitir el flujo de gas entre la Guajira y Venezuela (Consejo de Estado de Colombia, 2013). El 15 de junio de 2006, con la resolución 1133, el Ministerio de Ambiente otorgó licencia ambiental a la empresa PDVSA COLOMBIA S.A. para el proyecto: 'Interconexión Gasífera Colombia – Venezuela Territorio colombiano' el cual se extiende desde la estación Ballenas hasta el hito 51, punto limítrofe con la República de Venezuela, en el departamento de la Guajira. Mediante la resolución 1999 de octubre 9 de 2006, el Ministerio de Ambiente autorizó la cesión de la licencia ambiental de la empresa PDVSA COLOMBIA S.A. a la empresa PDVSA S.A. SUCURSAL COLOMBIA (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m).

El 12 de octubre de 2007 se inauguró el primer tramo del gasoducto en cuestión, con una longitud aproximada de 244,4 kilómetros, de los cuales 88,5 kilómetros están en territorio colombiano, con un costo de 335 millones de dólares estadounidenses en su construcción para PDVSA. Más específicamente, este proyecto tiene como objetivos la exportación de gas a Venezuela por cuatro años, y la importación de gas desde Venezuela a Colombia por 16 años a partir de 2012. En el negocio están las empresas Chevron y Ecopetrol por parte de Colombia; y la empresa PDVSA por Venezuela, encargada de la construcción del gasoducto. Este proyecto le permitiría a

Colombia contar con un nuevo suministro de gas natural en el mediano y largo plazo, dado que Venezuela cuenta con altas reservas (Consejo de Estado de Colombia, 2013).

El Ministerio del Interior informó al Ministerio de Ambiente que en coordinación con la Defensoría del Pueblo Regional Guajira, la Procuraduría General de la Nación Regional Guajira, la Fiscalía General de la Nación Regional Guajira, la oficina de Asuntos Indígenas de la Guajira, la oficina de Asuntos Indígenas de Manaure, la oficina de Asuntos Indígenas de Maicao, la Personería de Maicao, la Personería de Manaure, y la Policía Nacional; del 18 al 22 de septiembre y del 8 al 9 de octubre de 2007, se realizaron visitas para verificar si algunas de las comunidades indígenas no habían sido tenidas en cuenta dentro de esta experiencia de consulta previa. Esto como respuesta a algunas solicitudes presentadas por varias comunidades Wayúu (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m).

De acuerdo con los resultados de las visitas de verificación, el Ministerio del Interior emitió concepto el 19 de septiembre de 2009, y estableció que las comunidades indígenas que debían ser incluidas en la experiencia de consulta previa son:

Ruleya la Jamichera, Tapajaimarú, Guarracamana, Territorio del Clan Epiayú, Ceura, Territorio del Clan Epiayú-Ballenas. Por otra parte el mismo concepto consideró conveniente que las comunidades Alto Pino y Ushulú, resolvieran el conflicto sobre territorios, antes de ser incluidas en el proceso de Consulta Previa (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m, 2).

El Ministerio de Ambiente solicitó el 15 de febrero de 2008 a la empresa PDVSA GAS S.A. SUCURSAL COLOMBIA, realizar el proceso de consulta previa con las comunidades certificadas por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior. El Ministerio de Ambiente se fundamentó en el decreto 1320 de 1998, para ordenar la garantía de la participación de las comunidades indígenas en la caracterización sociocultural y la identificación de impactos y medidas de manejo ambiental requeridas para el proyecto, debiendo esto contar con el acompañamiento de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior. El 15 de mayo de 2008, mediante nueva comunicación, el Ministerio de Ambiente reiteró a la empresa interesada la obligación de adelantar la experiencia de consulta previa con las comunidades indígenas determinadas por el Ministerio del Interior (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m).

El 11 de junio de 2008, tomando en cuenta que la empresa interesada no había presentado la información sobre la experiencia de consulta previa con las comunidades indígenas certificadas por el Ministerio del Interior; el Ministerio de Ambiente le solicitó a la empresa la entrega inmediata de la información requerida con el fin de realizar la evaluación de la situación de la experiencia de consulta previa y proceder a la convocatoria de la reunión de protocolización (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m).

Posteriormente, según señala el Ministerio de Ambiente:

(...) las comunidades indígenas Wayúu “Alto Pino”, “Warrakamana”, “Jatsumana”, Jararao”, “Tapaijainmaru” y la “Ruleya-Jamichera, interpusieron acción de tutela ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, en contra de la empresa PDVSA GAS S.A. SUCURSAL COLOMBIA, Ministerio del Interior y de Justicia y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reclamando la protección de los derechos fundamentales a la Consulta Previa, a la Igualdad, al debido proceso y a la integridad social, cultural y económica de dichas comunidades, **ordenándose por parte del juez de tutela** en fallo de fecha 4 de agosto de 2008, que tanto **la empresa PDVSA GAS S.A. SUCURSAL COLOMBIA**, como **las entidades públicas demandadas debían definir y coordinar medidas de protección especial necesarias para hacer cesar la vulneración de los derechos fundamentales afectados, a fin de dar cumplimiento al Convenio 169 de la OIT** (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m, 2) (Negrilla fuera de texto).

Además, el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira determinó que el efecto de la mencionada sentencia sería 'inter pares' para las demás comunidades indígenas que fueron objeto de inspección del Comité de Verificación estatal, y que se encuentran en la misma situación de los accionantes, para que se beneficien de los efectos jurídicos de la aludida sentencia del Tribunal de la Guajira (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m).

El Ministerio de Ambiente, dando cumplimiento a la sentencia mencionada del Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, mediante el auto 2510 del 13 de agosto de 2008, ordenó la realización de la reunión de protocolización de consulta previa con las comunidades indígenas reconocidas por esta sentencia junto con las comunidades indígenas reconocidas por el Ministerio del Interior en las visitas de verificación realizadas durante septiembre y octubre de 2007 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008d).

El Ministerio de Ambiente impugnó el primero de agosto de 2008 ante el Consejo de Estado, Sección Cuarta, la Sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira, bajo el argumento que la actuación del Ministerio de Ambiente no desconoció los derechos de los pueblos indígenas implicados. El primero de noviembre de 2008 el Consejo de Estado revocó el mencionado fallo del Tribunal de la Guajira (Consejo de Estado de Colombia, 2008).

El 30 de noviembre de 2008 inició una protesta de 25 comunidades Wayúu, que duró dos meses. Las comunidades se tomaron algunas válvulas del gasoducto para rechazar la poca compensación e inversión social por parte de la empresa constructora del gasoducto. Los líderes de las comunidades indígenas, funcionarios de los Ministerios de Ambiente y del Interior, y representantes de PDVSA; ante la protesta, concertaron la construcción de 150 viviendas, seis por comunidad, y la construcción de dos micro acueductos que serían cofinanciados por la Gobernación de la Guajira (Consejo de Estado de Colombia, 2013).

El 2 de septiembre de 2009 la empresa solicitó al Ministerio de Ambiente acompañamiento a la reunión de cierre de la primera experiencia de consulta previa para el proyecto en cuestión, realizada con las comunidades Wayúu del área de influencia directa del proyecto (Ministerio de

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m). También, la empresa solicitó la convocatoria de una segunda reunión de protocolización de consulta previa con las comunidades indígenas:

Ruleya Jamichera, Jatsumana. Alto Pino. Warrakamana, Ushurú, Patzuaca, Clan Epiayú, Clan Epiayú, Ceira II, Maralá y Montañita, el día 16 de septiembre de 2009, en la ranchería respectiva de las comunidades en jurisdicción del municipio de Manaure en el departamento de la Guajira, de acuerdo con lo concertado con las autoridades tradicionales y miembros de las comunidades convocadas (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m, 3).

El 30 de septiembre de 2009, por medio de correo electrónico, la empresa envió al Ministerio de Ambiente el cronograma definitivo para la realización de la reunión de cierre de la primera consulta previa, proponiendo como lugar de encuentro el auditorio del municipio de Riohacha, durante los días 26, 27 y 28 de octubre de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m). Por concepto de consulta previa la empresa pagó al Ministerio de Ambiente \$6.631.106 de pesos colombianos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m).

Mediante el auto 2901 de octubre 16 de 2009, el Ministerio de Ambiente dispuso que las reuniones de protocolización de la segunda consulta previa para el proyecto de interconexión gasífera entre Colombia y Venezuela, serían el 29, 30 y 31 de octubre de 2009, todos los días a las 8:00am, en las rancherías de los territorios correspondientes a las comunidades Wayúu Ruleya-Jamichera, Jatsumana, Tapajainmarú, Guarracamana, Alto Pino, Ushulú, Clan Epiayú-Jamichera, Patzuaca, territorio de Ceura y Clan Epiayú-Ballenas. Una vez realizadas las mencionadas reuniones de protocolización de consulta previa, el Ministerio de Ambiente ordenó a la empresa elaborar las respectivas actas de protocolización de conformidad con el decreto 1320 de 1998 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009m).

De la convocatoria a las reuniones de protocolización de la consulta previa se notificó a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos; a la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria Regional de la Guajira; a la Defensoría Regional de la Guajira; a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior; al Incoder; a la Alcaldía y personería municipal de Maicao; a la alcaldía y personería municipal de Manaure; a la Gobernación de la Guajira; a la Corporación Autónoma Regional de la Guajira (CORPOGUAJIRA); y a los representantes tradicionales de las comunidades indígenas Ruleya Jamichera, Jatsumana, Alto Pino. Warrakamana, Ushurú, Patzuaca, Clan Epiayú, Clan Epiayú, Ceira II, Maralá y Montañita; y a la empresa PDVSA GAS S.A. SUCURSAL COLOMBIA.

Las reuniones de consulta previa con las comunidades Alto Pino, Warrakaman, Jatsumana y Ruleya-Jamichera, convocadas mediante el auto 3192 de agosto 19 del 2010, se realizaron hasta el día 2 de septiembre de 2010. Esto debido, entre otros hechos, al desacuerdo sobre el valor total del proyecto endógeno caprino. Además, el SENA efectuó un peritazgo técnico para dirimir el desacuerdo y PDVSA se negó a aceptar el resultado de dicho peritazgo (Consejo de Estado de Colombia, 2013).

A continuación replico la tabla elaborada por PDVSA, donde menciona todas las comunidades Wayúu que argumentan tener derecho a la consulta previa ante el proyecto de interconexión gasífera; además, indica cuáles estuvieron incluidas en la experiencia de consulta previa, cuáles fueron incluidas en el programa de 'inversión social voluntaria', y cuáles no fueron incluidas en ninguna experiencia de consulta previa (Consejo de Estado de Colombia, 2013). Posteriormente, aparece la tabla 4-3 con los compromisos registrados por PDVSA para esta experiencia.

Tabla 4-2: Lista de comunidades solicitantes de consulta previa por Interconexión gasífera Colombia-Venezuela						
Comunidad	Autoridad tradicional	CP 1	C P 2	Inversión Social	No incluida en nada	Observación
Acnerrutamana	Miguel Pushaina			X		
Alaakad	Margarita Epiayú	X				Se realizó última entrega en 6 febrero de 2008.
Alitamana	Carmen Epiayú Elio Sander	X		X		Se realizó última entrega en 4 de diciembre de 2007. Por inversión social se entregaron 15 rollos de alambre 19 de diciembre de 2007.
Anuachon	Granadillo Epiayú		X	X		Pertenece al Clan Epiayú – Jamichera: A la fecha está pendiente 3 kioscos y 18 hectáreas para cerramiento. Por inversión social 100 ovino caprinos el 18 de diciembre de 2007.
Asainapo (Asahinapu)	Tabarce Epiayú Amaya				X	
Atnamana	Martha Cecilia González Pushaina				X	
Borori	Iria Leonor López Epiayú				X	
Boyortaho	José Epiayú		X			Pertenece al Clan Epiayú Ballenas. A la fecha no se tienen pendientes con esta comunidad.
Campamento	Juan José Pushaina				X	
Campo Florido	Enrique González Ipuana				X	
Capuchirrumana	Edita Arpushana				X	
Cardonal	Ramona Ojeda Urariyú				X	
Carraloutamana	Villalobo Epiayú Epiayú				X	
Casuto	Ismael Epiayú Uriana				X	
Comejene	José del Carmen Mengual	X	X	X		Consulta Previa 1: Se realizó última entrega el 18 de junio de 2008. Consulta Previa 2: Aparece con el Clan Epiayú Ballena. Por Inversión Social se entregó una vivienda el 10 de febrero de 2008.
Couya	José Ricardo Epiayú				X	
Creveriamana	Maritza Epiayú				X	
El Pozo	Jesús Epiayú				X	
Guarraskad	Mariela Epiayú	X				Se realizó última entrega el 9 de junio de 2008.
Guatupain	Coti Ipuana				X	
Irruisirra	José Pushaina	X		X		Se realizó última entrega el 7 de febrero de 2008. Por inversión social se entregaron 10 viviendas el 12 de septiembre de 2009.
Irruwatanalu	Gabriel Epiayú				X	
Ishapa	Raúl Romero				X	
Ishoshimana	Clara Arregocés Epiayú	X				Se realizó última entrega el 9 de junio de 2008.
Jiikat (Jitkal)	José Luis Márquez Epiayú				X	
Jijituy	Orlando González Epiayú			X		Se entregó 200 rollos de alambre, 400 conos de hilo el 18 de octubre de 2007.
Jojoromana	Rafael Cúvelo Epiayú				X	
Jolourotzira	Lida Aguilar Pushaina				X	
Juluwawain	Coichon Pushaina	X				Se realizó última entrega el 10 de junio de 2008.
Kaitimana	Cira Esther Gómez Pushaina				X	
Kaletinsumana	Julio Pushaina				X	
Kalinapiay	Carlos González Pushaina				X	
Kalinatay	Miguel Epiayú				X	
Kaquetamana	Rogelio Castro Epiayú				X	
Karouyachon	Celmira Ramírez Apushana				X	
Kulimana	Pepe Montiel Epiayú				X	
La Arenosa	Susana Ipuana				X	
Limunaka	Aragenia Apshana				X	
Loma Jotolimana	Luis Epiayú				X	
Lumoulin	Eleuterio Epiayú					Se entregaron 26 regalos.
Madrigal	Máximo Miguel Aguilar	X				Se realizó última entrega el 20 de noviembre de 2007.
Maicaito	Ramón Cambar Pushaina				X	
Makú	Cervando Rafael Aguilar				X	
Malouyen	Benilda Urbay				X	
Manantial	Alto Epiayú				X	
Mapuai (Mapuain)	Tovar Epiayú				X	
Marañamana	Joaquín Barros				X	
Marañamana	José Manuel Romero				X	
Marañamana	Germán Barros Romero				X	
Marera	Camojo Epiayú				X	
Mauasirra	Tororio Epiayú				X	
Okorroipia	Francisco Epiayú	X				Se realizó última entrega el 28 de febrero de 2008.
Olonokiaou	Enelsa María Gámez				X	
Oukulemana	Alfonso Martínez Epiayú				X	
Ouryairki	Omar Epiayú				X	
Pajankirru	Ramos Correa				X	
Panamá	Ana Catalina Epiayú				X	
Pañarrer	José Tomás Arpushana				X	
Paraíso	Doralisa Barrios			X		Se entregó 15 viviendas el 14 de septiembre de 2007.
Pirushi	Arpushana Felipe				X	
Plotchon	Felipe Ramírez				X	

Porruamana	Orlando Bonivento	X				Se realizó última entrega el 19 de noviembre de 2007.
Poulacat	Benjamín Uriana				X	
Puetaka	Aidé Mengual Arpushana				X	
Puwaimana	Lorenzo Castillo				X	
Ranchería	Catalina Epinayú				X	
Rinconada	Flor Pushaina				X	
Sabourriapo	Delíquiez Uriana				X	
San Luís	José Luis Epiayú				X	
Santa Clara	Aurora Weber			X		Se firmó acta el 20 de septiembre de 2008, para realizar la adecuación de 5,3 kilómetros de vía. A la fecha no se ha realizado ninguna actividad. Se entregaron 35 regalos.
Santa María	Eufemina Manrique				X	
Santa Rosa	Antonio José Cambar				X	
Shalimana	Carmela Hernández				X	
Sischon	Genia Epiayú				X	
Taiguicat	Arpushana Ana				X	
Tolochijuna	Ana Irma Jayariyú				X	
Urráichiquepu	Juana Ipuana				X	
Wamayau	Juan Pushaina	X				Se realizó última entrega el 20 de noviembre de 2007.
Wara-Warao	Alicia Barros Velásquez				X	
Wayachón	Abraham Cambar				X	
Wayalain	Rodolfo Amaya				X	
Wayawita	Yolanda María Epinayú				X	
Woukucto	Rafael López				X	
Yawakat	Belsie Margarita Ojeda				X	
Yourepu	Darío Epinayú				X	
Yuna	José Jusayú Epiayú				X	
Zenuy	Rosana Pushaina				X	
Asociación Atnamana II – Zona Agrícola	Aníbal Pitalua				X	
Villa Mirella	Mirella Ramírez				X	
La Ranchería	Enrique Moreno				X	
Asociación de Agricultores Independientes de la vereda Atnamana	Dolcey de los Reyes				X	
Carretamana	Alvarez Pinto				X	
El Porvenir	Juan Segundo González				X	
Jurupumana	Aníbal Eduardo López				X	
Otama 2	Adolfo Enrique López				X	
Villa Génesis	José Eliécer Vides				X	
La Calima	José Alberto Pava				X	
Monte Llano	José de Jesús Cuervo				X	
Otama 1	Manuel Luis López				X	
Casuto (Villa Chía)	José Manuel Fonseca				X	
Asovenuavi	Joaquín Biscoviche Ibarra				X	
TOTALES		11	3	8	83	

Fuente: Consejo de Estado de Colombia (2013).

Comunidad	CP 1	CP 2	Inversión social	Acta de entrega
Alaakad	X			Del 1 de abril de 2007: 24 ovejas, 1 ovejo, 24 chivas, 1 chivo. Del 3 y 19 de mayo del 2003: 6 mejoramientos de vivienda construida con un total de 120 láminas de zinc. Del 6 de febrero de 2008: Un (1) jagüey con encerramiento.
Alitamana	X		X	Del 20 de junio de 2007: Cincuenta (50) chivos. Del 4 de diciembre de 2007: Un (1) jagüey con encerramiento. Del 19 de diciembre de 2007 (IVS): Quince (15) rollos de alambre.
Boyortaho	X	X		Del 11 de enero de 2007 (CPI): 12 ovejas y 13 chivos. Del acta de entrega del 28 de marzo (CPI): 25 chivos. Del 19 de noviembre de 2007 (CPI): Un (1) pozo profundo con molino y un (1) depósito de agua superficial. Del 9 de junio de 2008 (CPI): Construcción de una cerca de alambre.
Comejene	X	X	X	Del 11 de enero de 2007 (CPI): 13 ovejas y 12 chivas. Del 28 de marzo de 2007 (CPI): 10 ovejas y 15 chivas. Del 18 de junio de 2008 (CPI): Motobomba con su respectivo cuarto de transporte y elevación de agua hacia las baterías de baños de la escuela. Del 30 de julio de 2008 (CPI): Una (1) escuela de un aula, con sala de profesores, depósito, instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias, parque infantil, un kiosco y sus respectivos cerramientos. Un (1) corral para chivos. Dotación de pupitres, tableros, útiles escolares, biblioteca y ayudas didácticas para alumnos y profesores. Del 10 de febrero de 2008 (IVS): 10 viviendas típicas Wayúu.
Guarrascad	X			Del acta del 19 de enero de 2007: 50 chivos. Del acta del 19 de noviembre de 2007: Un (1) cerramiento de cementerio de 150 metros de longitud. Del 9 de junio de 2008: Construcción cerca de alambre con sus respectivos broches.
Irruisirra	X		X	Del 9 de abril de 2007: 100 kilos de hilo. Del 2 de junio de 2007: 2 chivos y 48 chivas. Del acta de entrega del 7 de febrero de 2008: Un jagüey con cerramiento. Del acta del 3 de diciembre de 2007 (IVS): 100 kilos de hilo. Del acta del 7 de diciembre de 2007 (IVS): 200 chivos. Del 12 de septiembre de 2009 (IVS): 10 viviendas con habitación.
Ishoshimana	X			Del 15 de enero de 2007: 10 ovejas y 15 chivos. Del 6 de febrero de 2008: Un (1) pozo profundo con molino y un (1) depósito de agua superficial. Del 28 de marzo de 2007: 25 chivos. Del 9 de junio de 2008: Construcción de cerca de alambre con su respectivo broche.
Jijituy			X	Del 9 de octubre de 2007: 500 chivos. Del 18 de octubre de 2007: 200 rollos de alambre y 400 conos de hilo.
Juluwawain	X			Del 10 de enero de 2007: 48 ovejas y 2 ovejos. Del 10 de junio de 2008: Un (1) pozo de agua con molino.
Madrigal	X			Del 24 de mayo de 2007: 24 ovejas, 1 ovejo, 1 chivo y 24 chivas. Del 30 de julio de 2007: Una (1) escuela en la comunidad de Malauaisao. Del 20 de noviembre de 2007: Un (1) jagüey con cerramiento.
Okorroipia	x			Del Acta del 5 de febrero de 2007: 49 chivos y 1 chiva. Del 28 de febrero de 2008: Un (1) pozo profundo con molino y dos (2) tanques plásticos para almacenamiento de agua de 2000 litros.
Paraíso			X	Del 19 de octubre de 2007: 500 chivos. Del 11 de octubre de 2007: 250 conos de hilo. Del 29 de octubre de 2007: Una (1) planta eléctrica. Del 14 de septiembre de 2007: 15 viviendas con habitación y cocina.
Santa Clara			X	Del acta de 30 de noviembre de 2007: Adecuación de 5,3 km de vía de acceso a la comunidad (no existe acta).
Wamayau	X			Del 11 de abril de 2007: 24 ovejas, 1 ovejo, 1 chivo y 24 chivas. Del 15 de junio de 2007: 3 chivas. Del 20 de noviembre de 2007: Un (1) jagüey con cerramiento.

Fuente: Consejo de Estado de Colombia (2013).

Después de construido el gasoducto, PDVSA efectuó dos experiencias de consulta previa donde incluyó a catorce comunidades Wayúu, y no incluyó a 83 comunidades Wayúu, aunque estas reclamaron tener el derecho a ser consultadas por ocasión de este proyecto. Es importante recordar que este tubo de interconexión gasífera atraviesa 89 kilómetros del territorio Wayúu legalmente reconocido.

El 26 de marzo de 2011, ocurrió un atentado con explosivos al gasoducto a cuatro kilómetros de la frontera con Venezuela, que interrumpió el flujo del gas (El Universal, 27 de marzo de 2011). El 29 de noviembre de 2012, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, fue interpuesta una nueva demanda de 101 comunidades indígenas y afrodescendientes de la Guajira contra el Ministerio de Ambiente, el Ministerio del Interior, y la empresa PDVSA; por no haberse realizado en forma adecuada, y no haberse realizado en lo absoluto, las experiencias de consulta previa necesarias con ocasión del proyecto gasífero Colombia-Venezuela. El mencionado Tribunal de la Guajira denegó las solicitudes de esta demanda por consulta previa en Sentencia de enero 28 de 2013 (Consejo de Estado de Colombia, 2013).

El 21 de marzo de 2013, el Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal de la Guajira de enero 28 de 2013, negó las suplicas de 83 comunidades Wayúu²⁴, y ordenó tutelar el derecho a la consulta previa a 14 comunidades Wayúu.²⁵ La revista *Semana* tituló la noticia sobre esta sentencia del Consejo de Estado, así: “Ultimátum para proteger a los wayúu. Un fallo del Consejo de Estado señala que un gasoducto pone en peligro la integridad de los indígenas.” (21 de marzo de 2013).

El 9 de octubre de 2013, se registró un nuevo atentado con explosivos al gasoducto binacional, a unos 200 metros de la frontera con Venezuela, lo que suspendió el tránsito del gas (El Tiempo, 09 de octubre de 2013).

Las comunidades étnicas en la demanda ante el Consejo de Estado, señalaron como prácticas negativas: que la experiencia de consulta previa dejó por fuera a 68 de las 85 comunidades afectadas y que se efectuó en forma apresurada (Consejo de Estado de Colombia, 2013). Además, para los antedichos demandantes, las comunidades han sufrido graves impactos con ocasión de la interconexión gasífera, a saber: afectación en flora y fauna, de las cuales las comunidades afectadas obtienen su alimento y agua dulce; limitación a la movilidad en los territorios, porque hay restricciones por parte de la vigilancia del gasoducto; fraccionamiento de los territorios; erosión del suelo; falta de recursos para contratar profesionales que evaluaran el valor del bosque; aumento en las enfermedades de la población por las inundaciones de sus viviendas ocasionadas por las intervenciones en los caminos, que produjeron cambios en el curso de las aguas y de las

²⁴ Acenrutamana, Asainapo (Asahinapu), Atnamana, Bororí, Campamento, Campo Florido, Capuchirrumana, Cardonal, Carraloutamana, Casuto, Couya, Creveriamana, El Pozo, Guatupain, Irruwatanalu, Ishapa, Jijituy, Jojoromana, Joloutrotzira, Kaitimana, Kaletinsumana, Kalinapiau, Kalinatain, Kaquetamana, Karrouyachon, Kulikimana, La Arenosa, Limunaka, Loma Jotolimana, Maicaito, Makú, Malouyen, Manantial, Mapuai (Mapuain), Marañamana, Marera, Mauasirra, Olonokiaou, Oukulemana, Ouryairki, Pajankirru, Panamá, Pañarrer, Paraíso, Pirrushí, Plotchon, Poulacat, Puetaka, Puwaimana, Ranchería, Rinconada, Sabourriapo, San Luis, Santa Clara, Santa María, Santa Rosa, Shalimana, Sischón, Taiguicat, Tolochijuna, Urraichiquepu, Wara-Warao, Wayachón, Wayalain, Wayawita, Woukucto, Yawakat, Yourepu, Yuna, Zenuy, Alaakad, Alitamana, Anuachon, Boyortaho, Comejene, Guarrascad, Irruisirra, Ishoshimana, Juluwawain, Madrigal, Okorroipia, Porruamana y Wamayau, por las razones indicadas en la parte motiva de la providencia del Consejo de Estado (Consejo de Estado de Colombia, 2013, 102).

²⁵ Alaakad, Alitamana, Anuachon, Boyortaho, Comejene, Guarrascad, Irruisirra, Ishoshimana, Jiikat (Jitkal), Juluwawain, Madrigal, Okorroipia, Porruamana y Wamayau (Consejo de Estado de Colombia, 2013, 103).

escorrentías; alteraciones y suplantaciones en las formas jerárquicas de representación étnica; igualmente, el proyecto generó riesgo en la seguridad de las comunidades, el cual se materializó con el atentado terrorista al gasoducto del 26 de marzo de 2011 (Consejo de Estado de Colombia, 2013).

Las acciones legales por consulta previa de las comunidades Wayúu impactadas por el proyecto de interconexión gasífera Colombia-Venezuela, y la referida Sentencia del Consejo de Estado de 2013, evidencian las dificultades que tuvo este pueblo indígena para ver reconocido su derecho a la consulta previa. Además, esta experiencia de consulta ocurrió en un contexto difícil de orden público, como lo demuestran los dos ataques con explosivos al gasoducto, en 2011 y 2013. Asimismo, el nivel de buena fe aplicado por la empresa interesada en esta experiencia de consulta previa, no parece suficiente, como se colige de la necesidad del Consejo de Estado (2013) de dar órdenes a la empresa y al gobierno para remediar las situaciones vulneradoras del derecho a la consulta previa por este proyecto gasífero.

Como aspecto positivo puedo mencionar que el Estado, a través del Consejo de Estado, reconoció las falencias de esta experiencia de consulta previa y ordenó remediar los daños ocasionados a las comunidades Wayúu. No obstante, cuando esto ocurrió el gasoducto binacional ya estaba construido.

4.2.8 Experiencia 8. Bloque de perforación exploratoria Quifa Noroeste

Esta experiencia de consulta previa se efectuó con ocasión del proyecto 'Bloque de Perforación Exploratoria Quifa Noroeste', localizado en el municipio de Puerto Gaitán, Meta; y fue promovido por Meta Petroleum Corp., empresa de capital privado internacional. Este proyecto impacta el territorio del pueblo indígena Sikuani del Resguardo Vencedor Pirirí, corresponde al sector económico de hidrocarburos y su expediente en el Ministerio de Ambiente es el número 4503.

La empresa interesada, Meta Petroleum Corp., era propiedad del brasileño-colombiano Germán Efromovich, y luego pasó a ser una subsidiaria de Pacific Rubiales (Emerging Markets Information Service, S.F.), empresa dirigida por venezolanos y financiada por accionistas en Canadá (Pardo, 2012).

De otra parte, los indígenas Sikuani, antes eran conocidos como Guahibos o Hiwi, pero en 1985 en su Primer Encuentro para Unificación del Alfabeto, adoptaron de manera oficial el nombre Sikuani. Son el pueblo más numeroso de la Orinoquía colombiana y se ubican en municipios de los departamentos del Vichada, Inírida, Guaviare, Meta y Arauca (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009b). “La pesca artesanal, la horticultura, la caza y la recolección de frutos silvestres constituyen sectores tradicionales de la economía de los Sikuani.” (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009b, 4) Este

pueblo indígena se organiza en resguardos, donde cada comunidad tiene un cabildo dirigido por un Cacique elegido en forma participativa entre los varones de más edad, “(...) (v)ale la pena señalar que en aquellas comunidades más alejadas de los colonos, existe una democracia funcional y participativa, (...) (l)os acuerdos se hacen por consenso general y el capitán ejecuta lo que la comunidad decide” (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009b, 5). El territorio de los Sikuaní se ha visto afectado por cultivos ilícitos y presencia de grupos armados ilegales, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los grupos paramilitares, y después del proceso de desmovilización de 2005, bandas emergentes como el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac) (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009b).

El Resguardo indígena Vencedor Pirirí agrupa a 13 comunidades Sikuaní, a saber: Araguatos, Vencedor, La Rochela, Pirirí, Sisiba, Matanegra, Lindatán, La palmita, Guamito, Chaparral, Morichalito, Sinikiwa y Campo Alegre (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009g). Este Resguardo está localizado en el departamento del Meta, municipio de Puerto Gaitán, Vereda Santa Helena.

El Resguardo indígena Vencedor Pirirí tiene un área aproximada de 40.000 metros cuadrados. Las tierras tituladas devueltas a los indígenas se caracterizan por haber sido de colonos que las tenían como fincas de ganadería, algunas con pastos 'mejorados' y otras con vegetación nativa. El territorio cuenta con 36 caños de agua y es atravesado por el río Planas. El sistema económico de este Resguardo se caracteriza por el autoconsumo y sus principales actividades económicas son la horticultura, la cacería, la pesca, la recolección de frutos y el intercambio entre las familias y las comunidades para el consumo. Las tierras son manejadas en forma colectiva por las comunidades indígenas, definiendo así los sitios de producción económica. El parentesco es la base de la organización social tradicional y la autoridad es reconocida en la figura del Capitán, persona conocedora del territorio y de las normas tradicionales.

Según el censo levantado con ocasión de esta experiencia de consulta previa, en el Resguardo Vencedor Pirirí contaron 469 habitantes, 228 mujeres y 241 hombres, agrupados en 13 comunidades y 93 familias (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009g).

En abril y mayo de 2009, la empresa Meta Petroleum preguntó al Ministerio de Ambiente si para el proyecto de perforación exploratoria de hidrocarburos Quifa Noroeste necesitaba un Diagnóstico de Alternativas Ambientales (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b). Mediante el auto 1582 de junio 1 de 2009, el Ministerio de Ambiente le respondió a la empresa que para este proyecto no era necesario un DAA (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009g). El 11 de junio de 2009, la empresa solicitó licencia ambiental para el citado proyecto de exploración petrolera. Junto con esta solicitud de licencia ambiental, la empresa presentó las certificaciones del Ministerio del Interior de noviembre de 2008, donde consta que en el área del proyecto no se registra la presencia de

comunidades afro, y comunicación de septiembre de 2006, según el cual en el área del proyecto se registran comunidades indígenas en el Resguardo Vencedor Pirirí, Guamito y Matanegra (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b).

El 23 de junio de 2009 el Ministerio de Ambiente inició el trámite administrativo de la licencia ambiental para el mencionado proyecto de exploración petrolera (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009i). El 14 de julio de 2009, el Ministerio de Ambiente le solicitó a Meta Petroleum que le remitiera las actas de los talleres de identificación de impactos ambientales realizados con las comunidades indígenas del área de influencia del proyecto, incluyendo los preacuerdos logrados entre la empresa y las comunidades indígenas. La empresa le presentó las actas de participación de la experiencia de consulta previa al Ministerio de Ambiente el 11 de julio de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b).

El 6 de agosto de 2009, el Ministerio de Ambiente le solicitó a Meta Petroleum aclaración del certificado de presencia de comunidades indígenas expedido para el proyecto, debido a que no coincidían las coordenadas con las del Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa. El 10 de agosto la empresa le presentó al Ministerio de Ambiente aclaración de la certificación sobre presencia de comunidades indígenas con las coordenadas definitivas del proyecto. El 19 de agosto de 2009, la empresa envió al Ministerio de Ambiente documento del Incoder que certifica que el proyecto se traslapa y cruza con territorios indígenas legalmente titulados, a saber; Resguardo Vencedor Pirirí, Guamito y Matanegra (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b).

El Ministerio de Ambiente efectuó visita de evaluación al proyecto del 24 al 28 de agosto de 2009. El primero de septiembre de 2009, la empresa solicitó al Ministerio de Ambiente que convocara a la reunión de protocolización de la consulta previa con el Resguardo indígena Vencedor Pirirí para el 19 de septiembre de 2009. El 11 de septiembre el Ministerio le respondió a la empresa que no era posible convocar a la reunión de protocolización para la fecha solicitada, porque el Ministerio todavía estaba evaluando el estudio de impacto ambiental y estaba verificando el acopio de toda la información necesaria (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b).

El 14 de septiembre de 2009, la empresa Meta Petroleum remitió información complementaria sobre la comunidad indígena Morichalito, localizada en el área de influencia directa del proyecto. El 19 de noviembre de 2009 la empresa solicitó al Ministerio de Ambiente la convocatoria a la reunión de protocolización de la consulta previa, manifestando que había concertado con la comunidad la fecha del primero de diciembre de 2009, a las 10 am, en la escuela de la comunidad Lindatan, parte del Resguardo Vencedor Pirirí. El 25 de noviembre de 2009, la empresa comunicó al Ministerio de Ambiente que el Ministerio del Interior no podría enviar un funcionario el primero de diciembre de 2009, y en consecuencia solicitó que la reunión de

protocolización fuera convocada para el 10 de diciembre de 2009, en el mismo sitio y a la misma hora (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b).

Hubo nueve reuniones preparatorias de la reunión de protocolización de la consulta previa, las cuales enseguida reseño: la primera reunión fue para dar apertura a la experiencia de consulta previa el 22 de diciembre de 2008; la segunda consistió en un taller sobre territorio y cosmovisión ambiental el 10 y 11 de enero de 2009; la tercera reunión fue un taller de economía propia el 17 y 18 de enero de 2009; la cuarta fue un taller de cosmovisión y cultura el 24 y 25 de enero del mismo año; la quinta reunión también fue un taller de cosmovisión y cultura el 31 de enero y el primero de febrero de 2009; la sexta reunión fue un taller de identificación y evaluación de impactos sociales y culturales y sobre cosmovisión del ambiente, ocurrió el 14 y 15 de febrero de 2009; la séptima reunión consistió en un taller para elaborar una matriz de impactos ambientales y sociales, ocurrió el 21 y 22 de febrero de 2009; la octava reunión fue el 15 y 16 de abril de 2009 y su objetivo fue revisar los impactos, las medidas de manejo y los preacuerdos de la experiencia de consulta previa; la novena reunión fue el 25 de abril de 2009 para la negociación de los preacuerdos (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009g). En todas las reuniones participaron el Gobernador del Resguardo Vencedor Pirirí, Capitanes de las comunidades, personas de las comunidades y representantes de Meta Petroleum. Además, en la reunión de apertura hubo representación del Ministerio del Interior.

Mediante el auto 3236 de noviembre 26 de 2009, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de la consulta previa con las trece comunidades del Resguardo indígena Vencedor Pirirí, para el día 10 de diciembre de 2009. El Ministerio de Ambiente ordenó efectuar la reunión de protocolización siguiendo el procedimiento del decreto 1320 de 1998, y cobró a la empresa por procesar la consulta previa \$4.013.756 de pesos colombianos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b).

La reunión de protocolización de la consulta previa se llevó a cabo en la escuela de la comunidad Lindatan, localizada dentro del Resguardo Vencedor Pirirí, y contó con la presencia de delegados del Ministerio del Interior, de la Alcaldía de Puerto Gaitán y la Personería Municipal, además de los representantes de las comunidades indígenas impactadas y la empresa interesada en el proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b).

En la reunión de protocolización la empresa interesada adquirió los siguientes compromisos con las comunidades indígenas: información sobre el desarrollo del proyecto, contratación de mano de obra no calificada de la comunidad, un programa de seguridad vial, un programa de educación y cultura, un programa de capacitación en artesanías para las mujeres, un programa de capacitación de líderes, un programa de reubicación de la población afectada, construcción de nuevas viviendas para la comunidad de Morichalito, apoyo a la gestión de los linderos, medidas de compensación ante el aprovechamiento forestal en el caño Cajua, interventoría social que estará en constante comunicación con la comunidad, y compensación por el daño al territorio (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b).

El 25 de enero de 2010, el Ministerio de Ambiente otorgó licencia ambiental al proyecto 'Bloque de Perforación Exploratoria Quifa Noroeste' de la empresa Meta Petroleum Corp. Sobre el cumplimiento de los compromisos pactados en la reunión de protocolización de la consulta previa, el artículo décimo de la mencionada licencia ambiental estipuló:

(...) La empresa META PETROLEUM CORP. deberá dar cumplimiento estricto a los compromisos adquiridos en la reunión de Consulta Previa realizada el día 10 de diciembre de 2009 con las comunidades Indígenas del resguardo Indígena Vencedor Pirirí, de acuerdo con lo establecido en el acta respectiva que hace parte integral del presente acto administrativo y del expediente 4503. En consecuencia la empresa deberá presentar en los Informes de Cumplimiento Ambiental, el estado de avance de cada uno de los compromisos suscritos en el proceso de Consulta Previa, con los respectivos soportes documentales (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010b, 55).

Como prácticas positivas puedo mencionar las siguientes: traducción simultánea al idioma Sikuani en las reuniones, pronunciamiento del Ministerio de Ambiente sobre la necesidad de realizar otra experiencia de consulta previa si la empresa encuentra petróleo, construcción colectiva de calendarios etno-ecológicos y de la línea de tiempo para el desarrollo de las actividades productivas de las comunidades, elaboración de mapas y dibujos sociales junto a los representantes indígenas para el diagnóstico de las necesidades de las comunidades, establecimiento de medidas de prevención con antelación al inicio del proyecto, contratación de mano de obra indígena, recuperación de la memoria de las comunidades, y la contratación de una interventora para el seguimiento de los acuerdos. Además, en general, parte de los acuerdos evidencian algún aporte a la educación de las comunidades, por ejemplo, con los cursos de capacitación en artesanías y en liderazgo comunitario pactados (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009g).

Como práctica negativa identifiqué que ocho familias de la comunidad de Morichalito fueron desplazadas forzosamente de su territorio tradicional a causa del proyecto de exploración de hidrocarburos, y reasentadas en otra área (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2009g). Ante esta situación de desplazamiento el Ministerio de Ambiente no tuvo un protocolo para revisar si era pertinente obtener un consentimiento previo, libre e informado. Igualmente, es recomendable investigar directamente en las comunidades indígenas la forma en que la presencia de la empresa en este territorio ha impactado los ecosistemas y cambiado las dinámicas económicas, sociales y del conflicto armado; así se podrían prever algunos de los impactos y cambios a largo plazo cuando la empresa termine de explorar y extraer todos los hidrocarburos y se retire.

4.3. Evaluación de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante 2010

En el 2010 fueron nueve las experiencias de consulta previa que protocolizó el Ministerio de Ambiente, cinco con comunidades afro y cuatro con pueblos indígenas. La perforación

exploratoria de hidrocarburos Sabanero en el municipio de Puerto Gaitán, Meta, que ha impactado al pueblo indígena Sikuani; la doble calzada de la carretera entre Buenaventura y Loboguerrero, en el Valle del Cauca, que ha impactado a comunidades afro de Buenaventura; la construcción de la planta termoeléctrica Gecelca 3 en el departamento de Córdoba, que ha impactado al pueblo indígena Zenú; la optimización del poliducto entre Pozos Colorados y Ayacucho, en el Cesar, que ha impactado a comunidades afro; el programa de investigación científica de la biota colombiana adelantado por la Universidad Nacional en el Caribe colombiano, que ha impactado a comunidades afro del departamento de Bolívar; la investigación científica sobre Cianobacterias Bentónicas arrecifales de las universidades Jorge Tadeo Lozano y Nacional, que ha impactado a comunidades afro de Bolívar; la construcción y operación del terminal de servicio público multipropósito Puerto Bahía en Cartagena, que ha impactado a comunidades afro del departamento de Bolívar; la construcción de una planta termoeléctrica para uso de la minera Cerro Matoso en Córdoba, que ha impactado al pueblo indígena Zenú; y la reactivación del pozo petrolero Pauta 1 en Chaparral, Tolima, que ha impactado al pueblo indígena Pijao.

En seguida, describo las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente en el año 2010, y para cada caso menciono algunas prácticas positivas y negativas que identifiqué de la información que reposa en los expedientes del Ministerio de Ambiente. Posteriormente, en la parte final de este capítulo, reviso el nivel de cumplimiento de los objetivos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente para el periodo 2009-2010.

4.3.1 Experiencia 9. Área de perforación exploratoria Sabanero

Esta experiencia de consulta previa ocurrió en el municipio de Puerto Gaitán, en el departamento del Meta, con ocasión del proyecto de perforación exploratoria de petróleo Sabanero promovido por la empresa francesa Maurel y Prom, de capital privado internacional. Este proyecto ha impactado al territorio del pueblo indígena Sikuani, Resguardo Domo Planas, y se ubica en el sector económico de hidrocarburos. El número del expediente en el Ministerio de Ambiente es 4649.

Sobre las características generales del pueblo indígena Sikuani ya me referí en el numeral 4.2.8 de este capítulo. De otra parte, la empresa Maurel y Prom es una compañía francesa que cotiza en la bolsa de valores de París, Francia; sus inicios se remontan a 1813 e históricamente tuvo intereses comerciales en lo que fuera el imperio comercial francés. Esta empresa en 1998 cambió su enfoque a la exploración y sustracción de hidrocarburos, con bloques petroleros en Perú, Colombia, el Congo, Gabón, Tanzania, Namibia y Siria (Maurel & Prom, S.F.). En el año 2011 la empresa Pacific Rubiales compró la mitad del bloque Sabanero, objeto de esta experiencia de consulta previa (Portafolio, 2011).

El 7 de septiembre de 2009, la empresa le preguntó al Ministerio de Ambiente si el proyecto de exploración de hidrocarburos denominado 'Área de Perforación Exploratoria Sabanero' requería presentación de Diagnóstico de Alternativas Ambientales (DAA). El Ministerio le respondió a la empresa, mediante el auto 2859 de octubre 7 de 2009, que el proyecto no requería DAA (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010e).

La empresa el 3 de noviembre de 2009 solicitó licencia ambiental para el proyecto en cuestión; acompañó la solicitud con el certificado del Incoder de agosto 14 de 2009, donde consta que el proyecto se cruza o traslapa con el territorio colectivo indígena legalmente reconocido del Resguardo Domo Planas, y con el certificado del Ministerio del Interior de julio 9 de 2009, donde se certifica el registro de comunidades indígenas en Puerto Gaitán, Meta (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010e). Mediante el auto 3126 de noviembre 11 de 2009, el Ministerio de Ambiente inició el trámite administrativo de la solicitud de licencia ambiental para el mencionado proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009n). Desde el 12 hasta el 16 de diciembre de 2009, el Ministerio de Ambiente realizó visita técnica al área del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010e).

El 16 de agosto de 2009, hubo una reunión informativa donde la empresa le presentó los aspectos técnicos, sociales y ambientales del proyecto a la comunidad Sikuani. El 9 y 10 de octubre de 2009, dieron apertura al proceso de consulta previa donde “(...) participan las autoridades del Resguardo, su gobernador y los capitanes de las 19 comunidades que lo conforman; un representante de UNUMA y dos representantes del Ministerio del Interior” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010e, 14). El 10, 12 y 13 de octubre de 2009 se realizaron reuniones, entre representantes de la comunidad, la empresa y la firma consultora de la empresa, donde se recopiló información para el Estudio de Impacto Ambiental. El 15 de octubre de 2009, con presencia de representantes de la comunidad, la empresa y el Ministerio del Interior, se estableció la matriz de impactos y medidas de manejo y se definieron preacuerdos al respecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010e).

El 19 y 20 de enero de 2010, se realizó otra reunión con presencia de representantes de la comunidad, el Ministerio del Interior, el coordinador de Asuntos Indígenas de Puerto Gaitán, un delegado de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), y el representante del Resguardo Únuma. En esta reunión hubo aclaraciones de las actas de las reuniones anteriores así como de los preacuerdos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010e).

El Ministerio de Ambiente, con el auto 355 de febrero 15 de 2010, ordenó la celebración de la reunión de protocolización de consulta previa con la comunidad del Resguardo indígena Domo Planas, localizada en el área de influencia del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010c).

El día 23 de febrero de 2010, en las instalaciones de la comunidad indígena Cumarito del Resguardo indígena Domo Planas, en Puerto Gaitán, Meta, se realizó la reunión de protocolización de la consulta previa.

En la reunión de protocolización de la consulta previa, la empresa interesada se comprometió a: generar empleo para personas de la comunidad; pagar por la ocupación temporal del territorio; financiar una campaña de salud con médicos tradicionales y promotores de salud del grupo; capacitar a los trabajadores de la empresa sobre el respeto a la cultura Sikuni; informar a cada una de las 19 autoridades tradicionales antes del inicio de cada fase del proyecto y de su cierre; vincular a los médicos tradicionales para que apliquen sus rezos y rituales durante las fases del proyecto; realizar tres talleres sobre economía tradicional Sikuni; y realizar tres talleres de capacitación y de formulación de proyectos de beneficio para toda la comunidad, como ganadería comunitaria, soberanía alimentaria, tienda comunitaria, proyecto educativo y plan de vida (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010).

Asimismo, en la reunión de protocolización de la consulta previa, la empresa se comprometió a: colocar señalización vial; capacitar a niños, adultos y alguaciles de la comunidad sobre normas de tránsito; capacitar a las escuelas con la divulgación de los resultados de la prospección arqueológica; capacitar a los trabajadores de la empresa sobre la importancia de proteger el patrimonio arqueológico en el área del proyecto; prohibir la cacería y extracción de árboles y plantas medicinales por personas ajenas a las comunidades; proteger y conservar los ecosistemas; incluir y reconocer el conocimiento tradicional de los chamanes del Resguardo para garantizar la tranquilidad de los espíritus y así evitar la escasez; tratar las aguas residuales y su disposición en sitios autorizados; tratar los residuos generados por el proyecto, sólidos y líquidos, domésticos e industriales, con la intervención de los médicos tradicionales y sus rezos; colocar controles de velocidad en la vía; y humedecer la vía cerca de las comunidades indígenas en la época de verano (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010).

El 13 de abril de 2010 el Ministerio de Ambiente declaró reunida la información relacionada con la solicitud de licencia ambiental del mencionado proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010d). Mediante la resolución 0715 del 15 de abril de 2010, el Ministerio de Ambiente otorgó licencia ambiental al proyecto 'Área de Perforación Exploratoria Sabanero'. Esta licencia ambiental estipuló que:

(...) La empresa MAUREL & PROM COLOMBIA B.V., deberá dar cumplimiento a los acuerdos pactados con la comunidad indígena del Resguardo Domo Planas durante la reunión de Consulta Previa realizada el 23 de febrero de 2010. Así mismo, los acuerdos que reposan en el acta se hacen extensivos a las diecinueve (19) comunidades que hacen parte del Resguardo Indígena y deberán ser conocidos y cumplidos por todo el personal que participe en el desarrollo del Proyecto.

(...) La empresa deberá informar en cada uno de los Informes de Cumplimiento Ambiental sobre el avance y cumplimiento de cada uno de las medidas y acuerdos pactados con las comunidades

indígenas del Resguardo Domo Planas durante el Proceso de Consulta Previa. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010e, 20).

Como aspecto positivo de esta experiencia de consulta previa puedo mencionar que las medidas acordadas entre la empresa y la comunidad indígena tienen en cuenta el factor cultural; por ejemplo, se reconoció el rol de los médicos tradicionales para las medidas de mitigación ante los impactos contaminantes de la empresa.

Como aspecto negativo puedo indicar que el Ministerio de Ambiente sustentó el seguimiento del cumplimiento de los compromisos protocolizados en esta experiencia de consulta previa, a los informes que la empresa interesada entregará. El Ministerio de Ambiente no estableció un mecanismo desde el mismo Ministerio, con su propia financiación, para verificar el cumplimiento de compromisos y la evolución de la situación de la comunidad indígena ante el avance del proyecto.

4.3.2 Experiencia 10. Construcción doble calzada carretera Buenaventura Loboguerrero, tramo: Citronela y Altos de Zaragoza

Esta experiencia de consulta previa ocurrió con ocasión del proyecto de construcción de la doble calzada de la carretera que va de Buenaventura a Loboguerrero, promovido por el Consorcio Metrovia Buenaventura. Este proyecto tiene impactos en Comunidades Negras del Alto y Medio Dagua, Bajo Calima, Córdoba y San Cipriano, en Buenaventura, Valle del Cauca. Este es un proyecto de infraestructura, y de capital privado nacional. El número del expediente en el Ministerio de Ambiente es 4752.

Las comunidades negras habitantes del territorio impactado por el proyecto, se caracterizan por la composición de familias extensas, con afinidades a través de patriarcado o matriarcado, principalmente el segundo, dado que en la cultura afro suele recaer la dirección y jefatura de la familia en la mujer. Las comunidades afro afectadas tienen un sistema de autogobierno a través de la figura de los Consejos Comunitarios (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010a).

El Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca Alta y Media del Río Dagua está localizado en el departamento del Valle del Cauca, en zona rural del municipio Buenaventura. Según estudio censal de 2010, su composición es mayoritariamente afro y en total hay 2080 personas, agrupadas en 507 familias (Consejo Comunitario del Alto y Medio Dagua, 2012). Este Consejo Comunitario tiene un total de 9423 hectáreas reconocidas legalmente como territorio colectivo, mediante las resoluciones 2455 de 2005, 1412 y 1792 de 2010 del Ministerio del Interior (Consejo Comunitario del Alto y Medio Dagua, 2012). Del Consejo Comunitario de Bajo Calima hay registros de 2840 personas pertenecientes a 633 familias, y su territorio colectivo fue reconocido mediante la resolución 321 de abril 28 de 2010 del Ministerio del

Interior (Universidad del Tolima y Consejo Comunitario de la etnia negra de la cuenca baja del río Calima, 2009). El territorio colectivo del Consejo Comunitario de Córdoba y San Cipriano fue reconocido mediante la resolución 180 del 20 de abril de 2009 del Ministerio del Interior. Todos estos Consejos Comunitarios se ubican en el municipio de Buenaventura, departamento del Valle.

Sobre el contexto de conflicto armado en la zona del proyecto, el Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH explica que, “(...) la dinámica de violencia y de la confrontación armada en el Pacífico vallecaucano y en particular, en Cali y Buenaventura, está directamente relacionada con el fortalecimiento del narcotráfico y la expansión de los cultivos de coca (...) (2010, 5). Así pues, hacen presencia en esta región la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y bandas criminales al servicio del narcotráfico (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010).

Este proyecto de carretera se localiza entre los municipios de Dagua y Buenaventura, a lo largo de la ribera norte del cañón del río Dagua, y hace parte de la carretera de doble calzada entre Buga y Buenaventura, que a su vez hace parte del proyecto de mejorar la conexión vial del puerto más importante de Colombia, Buenaventura, con el interior del país y especialmente con la capital (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2006). Toda la zona de influencia del proyecto se encuentra dentro de la Reserva Forestal del Pacífico (Ley 2 de 1959).

El INVÍAS preguntó al Ministerio de Ambiente si el proyecto de construcción de doble calzada de la carretera Buenaventura Loboguerrero, en su tramo Citronela Altos de Zaragoza, requería Diagnóstico de Alternativas Ambientales (DAA). El 25 de julio de 2007, el Ministerio de Ambiente le respondió a la empresa que no era necesario DAA para el proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007c).

El 2 de agosto de 2007 el Ministerio del Interior envió copia del comunicado de la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca, Región Pacífico (ACIVA RP), donde se solicita la consulta previa a las comunidades indígenas Chonora Huena, La Gloria e Ipu Euja ubicadas en el kilómetro 23 de la vía Buenaventura-Cali; para la obra de la doble calzada Lobo Guerrero – Buenaventura. El 6 de septiembre de 2007, el Ministerio de Ambiente le informó al INVÍAS que si continuaba interesado en la ejecución del proyecto debía presentar el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente, y que cuando se entregue este documento, el Ministerio evaluará la información relacionada con la identificación de las comunidades negras e indígenas del área de influencia del proyecto y su respectivo proceso de consulta previa (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

En enero de 2008 el Ministerio de Ambiente le informó a la comunidad negra de La Esperanza que no se encontraba en curso ningún trámite de consulta previa en el sector donde se encuentra ubicada. El 14 de agosto de 2008, el Consejo Comunitario de la Comunidad negra La Esperanza le solicitó al Ministerio que le cumpliera su derecho a ser vinculada a la experiencia de consulta previa de la doble calzada Buga-Buenaventura, en el territorio que le corresponde. El 3 de

septiembre de 2008, el Ministerio de Ambiente le respondió al representante legal del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra La Esperanza, y le informó que mientras no haya un proceso de licencia ambiental iniciado en el sector donde se encuentra la comunidad, no podrá iniciarse una experiencia de consulta previa sobre el mencionado proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

El Ministerio del Interior informó el 12 de septiembre de 2008 al INVÍAS, como resultado de la visita de verificación que realizó el 15 de agosto de 2008, que registra la presencia de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras dentro del área de influencia del proyecto:

“Doble Calzada Buga – Buenaventura”, en los sectores comprendidos entre el kilómetro 16+300 al Kilómetro 61 de INVÍAS así: Tramo Citronela – Alto Zaragoza kilómetro 16+300 al kilómetro 491. Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Cuenca Baja del Río Calima. 2. Consejo Comunitario Comunidad Negra La Esperanza 3. Consejo Comunitario Comunidad Negra Córdoba y San Cipriano. 4. Consejo Comunitario Comunidad Negra de Alto y Medio Dagua. 3. Tramo Alto Zaragoza – Cisneros – Km. 50 al Km 61 1. Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Pacífico – Cimarrón. (...) (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h, 2).

El 18 de septiembre de 2008, el INVÍAS informó al Ministerio de Ambiente el cambio de solicitante de la licencia ambiental para el proyecto en cuestión, a favor del contratista Consorcio Metrovias Buenaventura. El 30 de septiembre del mismo año, el Ministerio de Ambiente le respondió al INVÍAS que una vez entregue el Estudio de Impacto Ambiental hará el cambio de solicitante (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

El 20 de noviembre de 2008, los Consejos Comunitarios de la Comunidad Negra de la Cuenca Baja del Río Calima, y de la Comunidad Negra de la parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua, solicitaron al Ministerio de Ambiente abstenerse de proferir licencia ambiental al proyecto en cuestión, en tanto que no se ha realizado experiencia de consulta previa con estos consejos comunitarios. Igualmente, el 4 de diciembre de 2008, dirigentes del municipio de Dagua, solicitaron al Ministerio de Ambiente no otorgar licencia ambiental al referido proyecto por no haberse realizado la experiencia de consulta previa. El Ministerio de Ambiente respondió a las mencionadas comunidades y a los dirigentes de Dagua, que para esa fecha no había solicitud de trámite de licencia ambiental para el proyecto Construcción de la Doble Calzada Buga-Buenaventura en el tramo Sector Citronela – Altos de Zaragoza, y que una vez se solicite la licencia ambiental para este proyecto, deberá presentarse el certificado del Ministerio del Interior sobre la presencia de comunidades negras o indígenas localizadas en el área de influencia directa del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

En febrero y marzo de 2009, el Consejo Comunitario de la Cuenca Baja del Río Calima, y el Consejo Comunitario de la parte Alta y Media de la Cuenca del Río Dagua, solicitaron al Ministerio de Ambiente abstenerse de otorgar licencia ambiental al proyecto en cuestión dado que no se incluyó a estas comunidades en la experiencia de consulta previa con ocasión del proyecto. El Ministerio de Ambiente respondió a estas comunidades que no había iniciado ningún

proceso de licenciamiento ambiental para el referido proyecto y que cuando se solicite la licencia, tendrá el interesado que presentar el certificado del Ministerio del Interior sobre la presencia o no de grupos étnicos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

El 18 de marzo de 2009, la Comunidad Negra La Esperanza solicita se les garantice la participación dentro de la elaboración y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de la citada carretera. El Ministerio de Ambiente, el 13 de abril de 2009, le informó a la Comunidad Negra de La Esperanza, que hasta la fecha no había iniciado el trámite de una licencia ambiental para el referido proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

El 6 de febrero de 2010, el INVÍAS presentó el cambio de solicitante dentro del proceso de licenciamiento ambiental para el proyecto, actas de preacuerdos celebrados con los Consejos Comunitarios de las comunidades negras, Estudio de Impacto Ambiental, y solicitud de sustracción de reserva forestal del pacífico del área del proyecto. Mediante el auto 314 de febrero 11 de 2010, el Ministerio de Ambiente inició trámite de licenciamiento ambiental del proyecto:

'Construcción de la Doble Calzada entre Alto de Zaragoza (PR29+000) y Citronela (PR15+000), con excepción de la franja Norte de la calzada actual entre PR22+533 y PR25+336', localizado en jurisdicción de los municipios de Dagua y Buenaventura en el departamento de Valle del Cauca. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h, 6).

El 16 de febrero de 2010, el nuevo interesado en el proyecto, Consorcio Metrovias Buenaventura, solicitó convocar a la reunión de protocolización de la consulta previa con los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras del Alto y Medio Río Dagua, Alto y Bajo Río Calima, Córdoba y San Cipriano, y Santa Elena, dentro del proceso de licencia ambiental del mencionado proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

Mediante el auto 400 del 18 de febrero de 2010, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de consulta previa con los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras del Alto y Medio Río Dagua, Alto y Medio Río Calima, Córdoba y San Cipriano, y Santa Elena, que se encuentran ubicados en el área de influencia del proyecto; los días 26, 27 y 28 de febrero a las 9:00 am en las instalaciones del Seminario San Buenaventura, denominado Bagno Regio, en el municipio de Buenaventura, Valle del Cauca. El 26 de febrero de 2010, la empresa interesada solicitó al Ministerio de Ambiente modificar el cronograma de las reuniones de protocolización de la consulta previa con la Comunidad Negra de la Cuenca Baja del Río Calima, por solicitud de esta comunidad (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

Mediante el auto 539 de febrero 26 de 2010, el Ministerio de Ambiente modificó el auto 400 de febrero 18 del mismo año, en el siguiente sentido:

Ordenar la celebración de reunión de Consulta Previa con los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras del Alto y Medio del Río Dagua; de la Cuenca Baja del Río Calima; Córdoba, San Cipriano y Santa Elena, que se encuentran ubicados en el área de influencia del

proyecto “Construcción de la Doble Calzada entre Alto de Zaragoza (PR29+000) y Citronela (PR15+000), con excepción de la franja Norte de la calzada actual entre PR22+533 y PR25+336”, localizado en jurisdicción de los municipios de Dagua y Buenaventura en el departamento de Valle del Cauca, para los días: 26 de febrero de 2010 a las 09:00 am con el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Alto y Medio del Río Dagua; 28 de febrero de 2010 a las 09:00 am con el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Córdoba, San Cipriano y Santa Elena; y 1º de marzo de 2010 a las 02:00 pm con el Consejo Comunitario de la Cuenca Baja del Río Calima, en las instalaciones del Seminario San Buenaventura, denominado BAGNO REGIO, en el municipio de Buenaventura, dentro del trámite de licencia ambiental solicitado por la empresa CONSORCIO METROVIAS BUENAVENTURA (...) (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h, 6).

El 12 de marzo de 2010, el Consorcio Metrovías remitió copia de la certificación del Incoder de agosto 31 de 2009, según el cual el proyecto vial se cruza o traslapa con territorios afro legalmente reconocidos: Córdoba y San Cipriano (INCODER, 2005b), La Esperanza (UNAT, 2008) y Río Calima (INCORA, 2002). El 19 de marzo de 2010, el Ministerio de Ambiente le solicitó a la empresa interesada presentar las certificaciones expedidas por el Ministerio del Interior y el Incoder, respecto del área de influencia del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

La reunión de protocolización de la consulta previa con el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Alto y Medio Río Dagua se efectuó el 26 de febrero de 2010, los acuerdos fueron:

- Programa de Compensación, Medio Biológico: 1. Repoblación Forestal Compensatoria, la comunidad participará en la formulación y ejecución de la misma, previa delimitación del territorio. 2. Caracterización para el ordenamiento ambiental de la cuenca del río Dagua en el tramo del proyecto.
- Programa de Gestión Social, Medio Económico: 1. Proyectos productivos sociales; el Consejo Comunitario gestionará la capacitación y conformación de una empresa transformadora de productos de la región, para lo cual la empresa proporcionará \$50.000.000 de pesos colombianos y aportará \$150.000.000 para fortalecimiento de proyectos productivos de los grupos empresariales de mujeres del Consejo Comunitario. 2. Fortalecimiento etno-cultural; apoyo a dos grupos folclóricos de danzas y de teatro, \$22.500.000 para compra de materiales, instrumentos y recursos requeridos. 3. La empresa capacitará a la comunidad en seguridad vial, riesgo y prevención de accidentes.
- En el proceso de adquisición predial se reconocerán los factores de compensación social: Vivienda, mantenimiento de terrenos ancestrales, y prácticas tradicionales culturales a que tengan derechos las unidades sociales intervenidas por el proyecto.
- Para disminuir la vulnerabilidad de la comunidad estudiantil que asiste a la escuela en Altos de Zaragoza, la empresa e INVÍAS adquirirán las mejoras ubicadas al frente del centro educacional, para optimizar y propiciar seguridad y control en el desplazamiento de la población infantil.
- El Consorcio presentará al Consejo Comunitario la relación del personal requerido para las diferentes actividades de mano de obra no calificada. Será el Consejo Comunitario el que

reciba las hojas de vida y las entregue al contratista. El Consorcio vinculará laboralmente durante la construcción del proyecto a dos personas designadas por el Consejo Comunitario.

- El Consorcio entregará \$400.000.000 para mejoramiento de puestos de salud, casetas comunales, cementerios y centros religiosos.
- La empresa se compromete a ayudar en las gestiones que realice el Consejo Comunitario ante el Ministerio de Educación, la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura y el Icetex (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010a).

La reunión de protocolización con el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Alto y Bajo Río Calima se realizó el 27 de febrero de 2010, los acuerdos fueron:

- Programas del Plan de Manejo Ambiental: 1. Proyectos productivos. 2. Etnoturismo. 3. Fortalecimiento Etnocultural y Etnoeducativo.
- El Consorcio vinculará laboralmente a dos personas designadas por el Consejo Comunitario, para acompañar, participar y apoyar las actividades de la gestión social, predial y ambiental.
- El Consorcio e INVÍAS se comprometen a entregar un capital semilla, por una sola vez, de \$1.140.000.000 de pesos para: 1. Construcción de una sede, terminación de tres sedes y dotación de las cuatro sedes del Consejo Comunitario por valor de \$180.000.000 de pesos. 2. Infraestructura de un centro de salud por \$25.000.000, dos parques por \$40.000.000, cinco canchas deportivas por \$120.000.000. 3. Dotación de centros educativos por \$100.000.000. 4. Construcción y mejoramiento de aldea comunitaria por \$60.000.000. 5. Construcción de Centro de Cultura y Convivencia, por \$75.000.000, construcción y dotación de dos centros de salud por \$180.000.000. 6. Construcción de dos embarcaderos por \$200.000.000, despalización por \$25.000.000 y adquisición de una lancha con motor por \$35.000.000. 7. Mantenimiento de las vías internas del territorio del Consejo Comunitario, por \$100.000.000, una sola vez.
- El consejo Comunitario ejecutará en su territorio el porcentaje correspondiente del programa Repoblamiento Forestal Compensatorio, que hace parte del Plan de Manejo Ambiental. También realizará la construcción de un vivero que permita el inventario, rescate, recuperación y establecimiento de plantas medicinales, alimentarias, artesanales, místicas, colorantes, condimentarias, y ornamentales. Para estas actividades el Consorcio y Metrovías entregará por una sola vez \$30.000.000.
- El Consorcio se compromete a ayudar las gestiones del Consejo Comunitario; ante la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura para la destinación de becas para estudiantes egresados de las comunidades del Consejo Comunitario, ante el Icetex para la destinación de líneas de créditos blandos para egresados de la comunidad con méritos académicos, ante el Ministerio de Comunicaciones para montaje de la emisora comunitaria, ante la empresa de energía eléctrica para electrificación de seis comunidades, ante instituciones nacionales e internacionales para desarrollo de programas de vivienda de interés social, y ante INVÍAS para ser priorizados para mantenimiento de vías (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010a).

La reunión de protocolización con el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Córdoba y San Cipriano y Santa Helena se realizó el domingo primero de marzo de 2010, los acuerdos fueron:

- El Consorcio e INVÍAS se comprometen a reconocer los Factores de Compensación Social (Unidad Mínima Económica, Factor por intervención en vivienda, mantenimiento de terrenos ancestrales y prácticas tradicionales culturales).
- El Consejo Comunitario se comprometió a destinar un terreno para reubicación de las unidades sociales que no cuenten con terreno para ello.
- El Consorcio hará entrega de los diseños urbanísticos de la Urbanización y adecuará la vía de acceso con una longitud máxima de 150 metros.
- El Consorcio e INVÍAS se comprometen a hacer la explanación para nueva construcción de las viviendas de las familias que deben ser reubicadas, siempre y cuando sea posible el acceso de la maquinaria.
- El Consorcio se comprometió a llevar a cabo las siguientes obras: Construir senderos peatonales en un solo costado, paralelos al corredor vial, cuyo diseño definitivo se acordará con el Consejo Comunitario; tres puentes peatonales cuya localización definitiva se acordará con el Consejo Comunitario; en un lote designado por la comunidad, construir un parque con juegos infantiles, una cancha múltiple a cielo abierto y un salón comunal; un tanque para almacenamiento de agua; terminar la construcción del puesto de salud existente; un salón de hasta 30 metros cuadrados para un laboratorio de ciencias en la institución educativa de Córdoba; dotar el aula informática con diez computadores; construir dos camerinos en la cancha de fútbol; adecuar un sendero peatonal de ingreso a la institución educativa José María Córdoba; construir 10 cubículos de venta para las Plataneras en la zona turística de Córdoba; adecuar sendero peatonal de la escuela Wilson Osorio; dotar con 200 sillas tipo universitario en plástico, los centros educativos de José María Córdoba y Santa Elena; cerrar en malla el centro educativo Santa Elena y dotarlo con juegos infantiles.
- El Consorcio e INVÍAS entregarán \$30.000.000 para la construcción de la Casa de la Cultura de Córdoba.
- El Consorcio vinculará laboralmente a dos personas designadas por el Consejo Comunitario, para acompañar, participar y apoyar las actividades de gestión social, predial y ambiental.
- Dentro de los primeros seis meses de obras del proyecto, el Consejo Comunitario elaborará el estudio de caracterización de la cuenca con el objeto de complementar el conocimiento de ecosistemas y las interrelaciones entre ellos, para que posteriormente el Consejo planifique el uso y aprovechamiento de los recursos naturales presentes en su territorio. Dentro de este estudio de microcuenca se debe desarrollar un programa de educación cultural y ambiental dirigido a la comunidad para profundizar el sentido de pertenencia y cuidado hacia el entorno natural (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010a).

El 23 de abril de 2010, la empresa presentó al Ministerio de Ambiente documento del Incoder según el cual el área de interés del proyecto, se cruza o traslapa con títulos colectivos pertenecientes a las comunidades negras o afrodescendientes, esto es: Margen izquierda; Consejo Comunitario Río Calima, y Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca Media y Alta del Río Dagua; y Margen derecha; Consejo Comunitario Córdoba y San Cipriano; y Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca Media y Alta del Río Dagua. El 21 de abril de 2010, el

Ministerio del Interior certificó que no identificó Consejos Comunitarios diferentes a los certificados por el Incoder (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

Con el auto 1387 del 29 de abril de 2010, el Ministerio de Ambiente declaró reunida la información necesaria para decidir sobre la licencia ambiental del proyecto en cuestión. El mismo día mediante la resolución 0817 de abril 29 de 2010, otorgó la licencia ambiental al proyecto: Construcción de la Doble Calzada entre Altos de Zaragoza y Citronela, localizado en jurisdicción del municipio de Buenaventura, Valle del Cauca (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010h).

Como práctica positiva, del Ministerio de Ambiente, puedo mencionar que en la licencia ambiental ordenó extraer del área licenciada para la construcción del proyecto aquella que coincide con el territorio de los Consejos Comunitarios de Citronela, La Caucana y La Esperanza; por no haberse efectuado experiencia de consulta previa con estas comunidades y no haber sido objeto del proceso de licenciamiento ambiental. Esta misma situación es una práctica negativa desde el punto de vista del accionar de la empresa y el Ministerio del Interior, que fallaron en incluir a todas las comunidades afectadas por el proyecto.

4.3.3 Experiencia 11. Gecelca 3; construcción y operación de una planta termoeléctrica a carbón

Esta experiencia de consulta previa ocurrió con ocasión del proyecto de construcción de la planta de generación termoeléctrica a carbón Gecelca 3, a cargo de la empresa de servicios públicos de orden Mixto del Estado, Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe – GECELCA S.A. E.S.P. Proyecto que afecta a las comunidades indígenas Zenú del cabildo Torno Rojo en Puerto Libertador y Villa Carminia en Montelíbano, ambas en el departamento de Córdoba. Este es un proyecto del sector eléctrico de economía mixta, pública y privada; y el expediente en el Ministerio de Ambiente es el número 4656.

El pueblo indígena Zenú se localiza principalmente en 21 municipios de Antioquia, Córdoba y Sucre; y según cifras de 2009, hay una población Zenú de 33.910 indígenas. La principal actividad económica del pueblo Zenú es la agricultura de plátano, yuca, frijol, ñame, cacao, malanga, entre otros; la cual se destina mayoritariamente al autoconsumo (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009d). Según el Observatorio Presidencial de Derechos Humanos “(...) el problema de la tierra ha sido una constante dentro de la comunidad, pues los intereses privados entran en conflicto con el proceso de recuperación cultural del pueblo Zenú” (2009d, 2). Asimismo, el Observatorio Presidencial de Derechos Humanos reconoce que en el territorio Zenú, debido a su valor geoestratégico, hay estructuras guerrilleras, grupos de autodefensa, bandas criminales y delincuencia organizada; además de cultivos ilícitos, como ocurre en Montelíbano y Puerto Libertador en Córdoba (2009d).

En cuanto al proyecto de la planta termoeléctrica Gecelca 3, el Consejo Nacional de Política Económica y Social lo declaró proyecto de importancia estratégica para Colombia “(...) teniendo en cuenta que permitirá aumentar la capacidad de generación eléctrica del país y aportar confiabilidad al Sistema Interconectado Nacional” (2009, 2). El combustible que usaría la planta es carbón mineral de una mina del departamento de Córdoba. La empresa GECELCA S.A. E.S.P. es una empresa constituida como Sociedad Anónima, cuyos socios son la Nación, a través del Ministerio de Hacienda que tiene un 99.99% de las acciones, trabajadores de GECELCA, la cooperativa de Empleados del Sector Energético Colombiano (CEDEC) y la empresa de Energía de Boyacá S.A. E.S.P. (EBSA) (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009). Dicho esto, procedo a describir las comunidades específicas del pueblo indígena Zenú que fueron partícipes en esta experiencia de consulta previa.

La comunidad indígena Cabildo de Torno Rojo está localizada en el municipio de Puerto Libertador, y hace parte del proceso de constitución del Resguardo del Alto San Jorge Torrentes. En esta comunidad además de indígenas hay también presencia de campesinos, los cuales se diferencian formalmente por el apellido y la historia de migración al territorio. La comunidad está rodeada por el Rio San Jorge, el cual tiene una función económica y social muy importante para la comunidad. Los servicios básicos son compartidos con la comunidad campesina. Entre las problemáticas de esta comunidad, están: proceso de aculturación; cambios en sus prácticas tradicionales; introducción de prácticas productivas no sostenibles, como la explotación selectiva de bosques con fines comerciales; y la utilización inadecuada del oro, lo que ha ocasionado deslizamientos y contaminación. En total son 81 familias, que se organizan a través de la institución del cabildo (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010b).

La Comunidad indígena Cabildo de Villa Carmina, también se organiza social y políticamente a través del cabildo. La totalidad del Resguardo no cuenta con títulos de propiedad de sus territorios, al momento de la experiencia de consulta previa se encontraba en proceso de reconocimiento formal de territorios colectivos. Las principales actividades económicas son la pesca, la explotación de material de playa 'Balastreo' y la agricultura. En total son 30 familias que comparten sus servicios e infraestructura con comunidades no étnicas. El proceso de reconocimiento del resguardo se debe a que estas comunidades originalmente han sido desplazadas de la parte alta Zenú: municipios de San Andrés de Sotavento y Tierraalta en Córdoba (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010b).

El 14 de febrero de 2008 la empresa preguntó al Ministerio de Ambiente si el proyecto Gecelca 3 requería Diagnóstico de Alternativas Ambientales, a lo que el Ministerio respondió que no el 27 de febrero de 2008 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008a). El 11 de noviembre de 2009, la empresa presentó al Ministerio de Ambiente el Estudio de Impacto Ambiental, con el objetivo de obtener la licencia ambiental para el proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010g).

El Incoder certificó el 14 de julio de 2009, que el área del proyecto no se cruza o traslapa con territorio legalmente titulado a pueblos indígenas y comunidades afro. No obstante, el Ministerio del Interior el 09 de noviembre de 2009 certificó que en el área del proyecto registraba la presencia de las comunidades indígenas de Torno Rojo y Villa Carmina, pertenecientes a la etnia Zenú, asimismo reiteró que no hay presencia de comunidades negras (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010g).

Antes de la reunión de protocolización y con ocasión de la experiencia de consulta previa, se dieron las siguientes reuniones, todas las cuales ocurrieron en las comunidades de Torno Rojo y Villa Carmina durante el año 2009: la primera reunión fue el 29 de septiembre para la presentación del proyecto; la segunda el 16 de noviembre y fue de instalación del proceso de consulta previa; la tercera el 17 y 18 de Noviembre, fue en un taller de identificación de impactos ambientales y definición de preacuerdos; y la cuarta reunión fue el 8 de diciembre y se realizó con el objetivo de convalidar los talleres de identificación, medidas de manejo y definición de preacuerdos (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010b).

El Ministerio de Ambiente inició el trámite administrativo de la licencia ambiental con el auto 3186 de noviembre 19 de 2009. Mediante el auto 486 del 24 de febrero de 2010, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de la consulta previa con las comunidades indígenas de los cabildos Torno Rojo en el municipio de Puerto Libertador y Villa Carmina en el municipio de Montelíbano (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010b).

La reunión de protocolización se realizó el 08 de marzo de 2010 y los acuerdos fueron:

- Con la comunidad indígena Zenú de Torno Rojo, los compromisos de la empresa fueron: cumplir cabalmente con la normatividad ambiental; coordinar con la comunidad una visita a la planta termoeléctrica cuando ya esté en funcionamiento; 15% de la oferta laboral de mano de obra no calificada que se genere durante los dos años de construcción de la termoeléctrica será para la comunidad; construir y dotar la sede del Cabildo Indígena de Torno Rojo por un monto de \$40.000.000 de pesos colombianos, dicha construcción estará constituida por un salón abierto, baños, un pozo para suministro de agua, un tanque elevado de 1.000 litros, un pozo séptico y un campo de filtración, más la dotación de silletería, un escritorio, un computador y materiales de oficina y botiquín; efectuar el mejoramiento de la vía que conduce de la bifurcación de entrada a Torno Rojo al Puerto sobre el río San Jorge; gestionar los permisos ambientales que requiere la construcción de la sede y las mejoras de la vía; y se conformará un grupo de seguimiento a los acuerdos de la consulta previa constituidos por la empresa, la comunidad, la alcaldía municipal de Puerto Libertador y el Ministerio del Interior.
- Con la comunidad indígena Zenú de Villa Carmina: igual que con la comunidad de Torno Rojo, los compromisos de la empresa fueron: cumplir la normatividad ambiental, realizar la visita a la termoeléctrica con la comunidad, dar 15% de la oferta laboral no calificada a miembros de la comunidad, construir un pozo para el suministro de agua y construir una sede comunal.

- Otras compensaciones generales para las dos comunidades, fueron: acompañar el proceso de constitución legal de los cabildos y garantizar los ingresos al municipio por las transferencias de ley. Para hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por la empresa con las comunidades Zenú de Torno Rojo y Villa Carmina, en el acta de protocolización de la consulta previa también se previó la conformación de un grupo de seguimiento a los acuerdos de la consulta previa. Este grupo de seguimiento está constituido por la empresa, la comunidad, la alcaldía municipal de Montelíbano, la personería municipal de Montelíbano, y el Ministerio del Interior (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010b).

El Ministerio de Minas y Energía (2010) mediante la resolución número 11 de febrero 10 de 2010, declaró de utilidad pública e interés social los terrenos necesarios para la construcción y operación del proyecto Gecelca 3. Con la resolución 782 del 23 de abril de 2010, el Ministerio de Ambiente otorgó licencia ambiental al proyecto de la central termoeléctrica Gecelca 3 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010g).

Como prácticas positivas puedo mencionar que se pactó la contratación de personal de la comunidad indígena, suponiendo que esto no altera las prácticas tradicionales una vez se termine de construir la planta termoeléctrica; se pactó la creación de un grupo interinstitucional para el seguimiento de los compromisos; asimismo, la empresa se comprometió a acompañar y respaldar los procesos internos de las comunidades para formalizar su territorio colectivo. Como práctica negativa identifiqué que el proceso se realizó en un periodo corto de tiempo, cinco meses, y que no hubo un diseño participativo del proyecto, que fue planeado en exclusividad por la empresa.

4.3.4 Experiencia 12. Optimización poliducto Pozos Colorados – Ayacucho

Esta experiencia de consulta previa se efectuó con ocasión de la optimización del poliducto Pozos Colorados – Ayacucho de Ecopetrol, empresa nacional de economía mixta. Este proyecto ha impactado varias comunidades afro del departamento del Cesar, se ubica en el sector económico de hidrocarburos y su expediente en el Ministerio de Ambiente es el 832.

El objetivo de este proyecto es mejorar la calidad del transporte de combustible a través del poliducto que va desde Pozos Colorados en Santa Marta, Magdalena; hasta Galán, donde está ubicada la refinería de Barrancabermeja, Santander. Este poliducto fue construido en 1965 y atraviesa los departamentos de Magdalena, Cesar, Norte de Santander y Santander (Bustamante, 2009).

Mediante la resolución 414 de mayo 17 de 1991, el Inderena otorgó viabilidad ambiental a Ecopetrol, hoy Ecopetrol S.A., para el proyecto de ampliación del Poliducto Pozos Colorados – Ayacucho, en jurisdicción de los departamentos del Cesar y Magdalena. Mediante la resolución 527 del 3 de diciembre de 1994, el Ministerio de Ambiente otorgó licencia ambiental a Ecopetrol para la reposición de líneas y variantes de los sectores Pelaya, Aguachica y Canoas, en jurisdicción del departamento del Cesar, y que hacen parte del proyecto 'Poliducto Pozos Colorados - Ayacucho'.

El Ministerio de Ambiente mediante la resolución 1800 de septiembre 21 de 2009, modificó la resolución 527 de diciembre 3 de 1994, en el sentido de autorizar las actividades de reposición de la tubería del 'Poliducto Pozos Colorados - Ayacucho' en una longitud de 119 km; la construcción de dos variantes; el establecimiento de un corredor ecológico en el municipio de Bosconia; la intervención en el derecho de vía en un ancho de 20 metros; el desmantelamiento de la infraestructura existente de la tubería; y la adecuación de las vías existentes (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k).

Ecopetrol solicitó el 8 de enero de 2010 al Ministerio de Ambiente, modificar la Licencia Ambiental ordinaria así:

(...) proyecto de optimización del Poliducto Estación Pozos Colorados – Estación Ayacucho en los tramos 1, 2, 4, 6, 9, 10 y 11, que en total suman 197 Km., en el sentido de autorizar un derecho de vía; autorizar los cruces de vías, tuberías existentes, líneas eléctricas y férreas, entre otros, registradas a lo largo del trazado; autorizar la construcción y operación de una estación intermedia para el manejo de las presiones de los fluidos; autorizar la ejecución de las obras del proyecto en proximidades de los aljibes A1, A3, A4, A29 y A49 y el nacedero No. 1; autorizar una zona de préstamo lateral para obtener materiales para la construcción del terraplén de la estación intermedia; autorizar la construcción de una vía de acceso; autorizar la instalación de válvulas; autorizar el establecimiento de un corredor ecológico entre el K2+800 a K4+600 del trazado y; los realineamientos que se proyectan para la construcción del ducto, y allegó el Estudio de Impacto Ambiental respectivo (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k, 2).

Ecopetrol presentó junto con el Estudio de Impacto Ambiental el oficio de noviembre 18 de 2009, donde el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificó la presencia de las comunidades negras de las veredas La Aurora y Sabana Grande, dentro del área de influencia del proyecto. Ecopetrol solicitó incluir estas comunidades dentro de la experiencia de consulta previa (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k).

El Ministerio de Ambiente mediante el auto 185 de enero 20 de 2010, inició trámite administrativo para la modificación de la licencia ambiental otorgada a Ecopetrol con la resolución 414 de mayo 17 de 1991, para el proyecto en cuestión, en el sentido de autorizar nuevas obras (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k).

El Ministerio de Ambiente el 10 de febrero de 2010, suspendió el proceso de la licencia ambiental y solicitó el pronunciamiento del Ministerio del Interior sobre la aclaración de la presencia de comunidades negras en el área de influencia del proyecto, para ser incluidas en el proceso de consulta previa (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k). El 16 de febrero de 2010, la empresa presentó al Ministerio de Ambiente copia de la certificación expedida por el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior fechada 30 de diciembre de 2009, donde da alcance a la certificación expedida por el Grupo de Consulta Previa el 3 de septiembre de 2009, en el sentido de precisar:

(...) que para las Comunidades Negras del corregimiento de Las Palmas en la vereda Sitio Nuevo, corregimiento Zapatosa en las veredas Mata de Barrio y Peralejal, comunidades de la vereda La Estación en el municipio de El Paso, así como para la Comunidad Negra del corregimiento de Mundo al Revés en la vereda Hacaritama del municipio de Tamalameque, no se requiere adelantar el proceso de Consulta Previa, de acuerdo con la reverificación efectuada por ese Ministerio. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k, 2).

El 26 de febrero de 2010 el Ministerio de Ambiente informó a la empresa que el proceso de licencia ambiental seguía suspendido hasta tanto no se presentara la certificación del Ministerio del Interior sobre la comunidad negra del corregimiento de Palestina, que hacía falta. El 18 de marzo de 2010, Ecopetrol respondió al Ministerio de Ambiente con la copia de un comunicado del Grupo de Consulta Previa del día anterior, donde precisa la certificación del 30 de diciembre de 2009, en el sentido de señalar que la Comunidad Negra de Palestina no requiere proceso de consulta previa para el proyecto en cuestión (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k).

Del 26 de abril al 3 de mayo de 2010, el Ministerio de Ambiente realizó visita al proyecto. El Ministerio de Ambiente le informó a la empresa que el proceso de licencia ambiental estaría suspendido hasta tanto no le presentara información referente a la experiencia de consulta previa. La empresa respondió al Ministerio de Ambiente con oficios enviados el 28 de mayo y el 2 y 3 de junio de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k).

El Ministerio de Ambiente mediante el auto número 1980 del 4 de junio de 2010, ordenó la celebración de las reuniones de protocolización de consulta previa con las comunidades negras de Cuatro Vientos, Casa de Zinc, Puente Canoas, Corregimiento La Aurora, Sabana Grande y Chinela; localizadas en el área de influencia del proyecto Poliducto Pozos Colorados – Ayacucho, en los municipios de El Paso, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; los días 10, 11, 12, 13 y 14 de junio de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010j).

La empresa el 21 de junio de 2010, presentó al Ministerio de Ambiente un oficio con aspectos relacionados con la certificación del Ministerio del Interior respecto de la comunidad negra del barrio El Cruce, Loma de Calenturas. Asimismo, el Ministerio de Ambiente el 23 de junio de 2010, solicitó información a la empresa relacionada con el proceso de consulta previa con la comunidad negra del corregimiento La Loma de Calenturas y las actividades a desarrollar en el tramo donde se ubican los asentamientos humanos de los barrios Altos de Bella Vista, La Victoria y altos de Don Jaca; con el fin de continuar con la evaluación del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k).

Las reuniones de protocolización de consulta previa se realizaron durante 2010 con las siguientes comunidades negras del Cesar: Cuatro Vientos en el municipio de El Paso, el 10 de junio; Casa de Zinc en El Paso, el 11 de junio; Corregimiento La Aurora en Chiriguaná, el 12 de junio; Puente Canoas en El Paso, el 12 de junio; Corregimiento Sabana Grande en Curumaní, el 13 de

junio; y Chinela en Curumaní, el 14 de junio (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010c).

En las reuniones de protocolización hubo acuerdos sobre medidas de manejo ante cada problemática generada por el proyecto. Así, ante la generación de material particulado se pactó la humectación de vías, ante el aumento en la accidentalidad se pactó el cumplimiento de una normativa de tránsito, también se decidió crear un mecanismo para el proceso de selección laboral encaminado a preferir a personas de las comunidades (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010c). Igualmente, por comunidad se pactó un proyecto productivo, a saber: en comunidad de Cuatro Vientos, un vivero forestal por \$40.000.000 de pesos colombianos; en Casa de Zinc un proyecto de explotación caprina doble propósito por \$79.200.000; en la Aurora, un proyecto en sensibilización ambiental por \$54.000.000; en Puente Canoas, un suministro de herramientas básicas a cada una de las familias por \$78.157.640; en Sabana Grande, la siembra de siete hectáreas de mango por \$61.000.000; y en Chinela, un proyecto de cría de gallinas ponedoras por \$96.000.000 (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010c).

La resolución 414 de mayo 17 de 1991 del Inderena que dio viabilidad ambiental al proyecto del poliducto Pozos Colorados-Ayacucho, fue modificada por el Ministerio de Ambiente mediante la resolución número 1547 de agosto 9 de 2010. Con esta resolución el Ministerio de Ambiente autorizó un derecho de vía, cruces de vías, tuberías existentes, líneas eléctricas y férreas, entre otros, a lo largo del trazado; y autorizó la construcción y operación de una estación intermedia para el manejo de las presiones de los fluidos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010k).

Como práctica positiva puedo mencionar que en todas las actas de protocolización se contemplan medidas de compensación y mitigación ante los impactos ambientales, aunque esto debe garantizarse en cualquier licencia ambiental. Como práctica negativa puedo indicar que la consulta previa, de ninguna forma, pudo ser previa en tanto que ya el poliducto se había construido en 1994, 16 años atrás. Es importante decir que en 1994, apenas estaba iniciando la implementación de la entonces reciente figura de la consulta previa, que había sido reconocida por el Estado colombiano mediante la ley 21 de 1991.

4.3.5 Experiencia 13. Programa institucional de biodiversidad y conservación de la biota colombiana

Esta experiencia de consulta previa ocurrió con ocasión del programa institucional de investigación en biodiversidad y conservación de la biota colombiana de la Universidad Nacional de Colombia, universidad pública. Este proyecto de investigación científica implicó trabajo de campo en territorio afro del Consejo Comunitario de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de

Isla del Rosario, Caserío de Orika, en Cartagena, Bolívar. Los expedientes de este caso en el Ministerio de Ambiente son; IDB 0041, IDB 0043, REG 0070 y REG 0073.

Comunidades afro han habitado tradicionalmente las Islas del Rosario, que conforman un archipiélago ubicado en el mar Caribe a 46 kilómetros de la bahía de Cartagena, que hace parte del Distrito de Cartagena en el departamento de Bolívar. En el año 2001, aproximadamente 600 nativos de Islas del Rosario, agrupados en 170 familias, crearon como forma organizativa y política el Consejo Comunitario de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío de Orika. El cual fue inscrito y registrado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de la Alcaldía Mayor de Cartagena el 21 de febrero de 2005, de conformidad con la ley 70 de 1993 y su decreto reglamentario 1745 de 1995 (Saffon, Uprimny y Bonilla S.F.).

Con la resolución 04698 de 1984 el Incora declaró que las Islas del Rosario no habían salido del patrimonio nacional y en consecuencia ese territorio estaba compuesto de baldíos pertenecientes a la Nación. El 16 de febrero de 2006, el Consejo Comunitario de la Unidad Comunera solicitó al Incoder una titulación colectiva para su territorio ancestral en Islas del Rosario.

El 21 de mayo de 2007, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió un concepto donde dijo que “(...) el INCODER no está facultado para expedir resoluciones de adjudicación de propiedad colectiva a las comunidades negras, sobre baldíos reserva de la Nación, ya que tales bienes tienen el carácter de inadjudicables” (Corte Constitucional de Colombia, 2012, 4). Durante el año 2007 funcionarios del Incoder visitaron a las familias afro de Islas del Rosario y les ofrecieron no desalojarlos de las islas si firmaban un contrato de arrendamiento o de usufructo de conformidad con el acuerdo 041 de 2006. Los habitantes rehusaron este ofrecimiento porque no se había resuelto su solicitud de titulación colectiva, además de considerar la negociación individual de contratos de arrendamiento como algo que “(...) va en contra de la naturaleza colectiva de la comunidad, y atenta contra los derechos fundamentales a la existencia, la integridad cultural y social, la identidad cultural y la autonomía” (Corte Constitucional de Colombia, 2012, 3).

Igualmente, el Incoder celebró contratos de arrendamiento con 'poseedores' de hoteles y casas de recreo, no pertenecientes a las comunidades afro tradicionales, sobre predios que hacen parte del terreno que los afro reclamaban como territorio colectivo. En septiembre de 2007, funcionarios del Incoder intentaron hacer un desalojo del predio 'Caño Ratón' de las Islas del Rosario, procedimiento que no se llevó a término debido a la oposición de la comunidad (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

En el año 2012 mediante la Sentencia T-680 de 2012 la Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo, y a la propiedad colectiva de las tierras que ocupan el Consejo Comunitario de Islas del Rosario. También, en esta Sentencia la Corte Constitucional previene al Incoder:

(...) para que si en el futuro decide expedir decisiones administrativas que tengan efecto directo sobre la población afrodescendiente habitante de este archipiélago, sobre sus formas de vida y sobre el ejercicio de sus derechos fundamentales, lo haga previa la realización de un procedimiento de consulta adelantado con el acompañamiento de las dependencias competentes del Ministerio del Interior, que observe la totalidad de los parámetros definidos por esta corporación (...), entre ellos la necesidad de inaplicar las disposiciones del **Decreto 1320 de 1998** que regula parcialmente la materia (Corte Constitucional de Colombia, 2012, 65) (Negrilla del autor).

En suma, es evidente el proceso organizativo, político y de litigio; del Consejo Comunitario de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío de Orika. Proceso que ha logrado algún nivel de reconocimiento y de respeto a sus derechos y a su territorio colectivo tradicional en Islas del Rosario.

Entonces, mediante el permiso marco de estudios con fines de investigación científica en diversidad biológica número ocho de abril 19 de 2010, el Ministerio de Ambiente autorizó a la Universidad Nacional de Colombia el desarrollo de los proyectos incluidos en el Programa institucional: Biodiversidad y Conservación de la Biota colombiana,

Mediante el auto 1972 de junio 2 de 2010, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de la experiencia de consulta previa con el Consejo Comunitario de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío de Orika, representada por Ever de la Rosa Morales, para el día 17 de junio de 2010, en la sede de la Cooperativa de Pescadores Caserío de Orika en Isla Grande, Cartagena, Bolívar (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011a). Los proyectos de investigación por los cuales esta comunidad debía ser consultada, son:

“Mecanismos de respuesta inmune en corales formadores de arrecifes del Caribe Colombiano” el cual hace parte del Programa Institucional de Biodiversidad y Conservación de la Biota Colombiana y “Búsqueda y Evaluación de productos naturales marinos como inhibidores de la comunicación bacteriana: bloqueadores de quorumsensing, Extractos naturales de origen marino y su evaluación como agentes insecticidas”, “Evaluación de las actividades anti-herpética, cito- y genotóxica, y antifouling de organismos marinos de las costas brasileñas y del Caribe Colombiano”, los cuales hacen parte del Programa Institucional Bioprospección- Línea Organismos Marinos (Micro – y Macroorganismos) (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011a, 2).

El 15 de abril de 2009, ocurrió una reunión de acercamiento y socialización de la Universidad Nacional con la comunidad de Islas del Rosario. El 18 de mayo de 2010, sucedió una reunión de identificación de impactos y medidas de manejo en el marco de la experiencia de consulta previa. El 17 de junio de 2010, se efectuó la reunión de protocolización de la consulta previa en cuya acta quedaron los siguientes compromisos de la Universidad Nacional: socializar los resultados de las investigaciones a la comunidad; y cuando se realicen las salidas de campo para la recolección de muestras, programar mínimo tres presentaciones sobre temas marinos de interés

para los niños de la escuela y los guías buzos, las cuales se dictarán en el colegio o en el lugar que se disponga para tal fin.

Es importante recordar que el Ministerio de Ambiente otorgó permiso al mencionado proyecto de investigación científica de la Universidad Nacional el 19 de abril de 2010, por medio del permiso marco de estudios de investigación científica en diversidad biológica número ocho (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011a).

Como un aspecto positivo puedo mencionar que, no obstante las múltiples negaciones que ha habido en el reconocimiento del territorio colectivo de las comunidades tradicionales en las Islas del Rosario, el Ministerio de Ambiente le exigió a la Universidad garantizar el derecho de consulta previa ante su proyecto de investigación científica. Esto, dos años antes de que la Corte Constitucional se pronunciara en la Sentencia T-680 de 2012, e insistiera en los derechos de las comunidades articuladas en el Consejo Comunitario de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío de Orika. Por otro lado, como aspectos negativos puedo mencionar que el permiso de investigación científica fue otorgado poco antes de realizarse la reunión de protocolización de la consulta previa, y que no se establecieron mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

4.3.6 Experiencia 14. Investigación sobre Cianobacterias Bentónicas arrecifales

Esta experiencia de consulta previa se realizó con ocasión de la investigación científica sobre Cianobacterias Bentónicas arrecifales adelantada por la profesora Mónica Puyana Hegedus de la Universidad privada Jorge Tadeo Lozano, con apoyo financiero de Colciencias. Esto en territorio colectivo del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío de Orika, Cartagena, Bolívar. El capital invertido en este proyecto es de origen privado por el lado de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y público por el lado de Colciencias. Los expedientes en el Ministerio de Ambiente para este proyecto son IDB0041, IDB0043, RGE0070 y RGE0073.

La Universidad Jorge Tadeo Lozano es una institución privada de educación superior fundada en 1954, con sedes en Bogotá, Santa Marta y Cartagena. Sobre las generalidades de la Comunidad Negra de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío de Orika; ya me referí en el numeral anterior de este capítulo.

La experiencia de consulta previa se realizó con la Comunidad Negra de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío de Orika. La apertura del proceso de consulta previa se hizo mediante una reunión el 18 de mayo de 2010, hubo una segunda reunión el mismo día, que fue un taller sobre impactos y medidas de manejo. El Ministerio de Ambiente le cobró \$ 1.773.360 pesos colombianos a la investigadora por procesar la experiencia de consulta previa, la investigadora apeló solicitando una reducción en el cobro, argumentó que los acuerdos se dieron en un solo día, el Ministerio de Ambiente le contestó que estos son los costos previamente

estipulados para este tipo de procesos (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010e).

El 17 de junio de 2010, se efectuó la reunión de protocolización de la consulta previa con la Comunidad Negra Unidad Comunera del Gobierno Rural de Isla del Rosario, Caserío de Orika. Hasta finales de 2010 no se había otorgado el permiso para el estudio científico, debido a que faltaba el proceso con las comunidades afro de San Andrés y Providencia, en términos de socialización del proyecto.

Como buenas prácticas puedo mencionar la socialización del proyecto de investigación en la comunidad, y la exigencia del Ministerio de Ambiente de efectuar la experiencia de consulta previa en las demás comunidades impactadas. Como prácticas negativas puedo indicar las demoras en la certificación de comunidades étnicas en la zona del proyecto y además la no identificación de comunidades que habitaban en las zonas del proyecto por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010e). Para la evaluación de este caso, es necesario esperar a que se complete la experiencia de consulta previa con los grupos étnicos del archipiélago de San Andrés.

4.3.7 Experiencia 15. Construcción y operación del terminal de servicio público multipropósito Puerto Bahía

Esta experiencia de consulta previa se efectuó con ocasión de la construcción del puerto multipropósito Puerto Bahía en Cartagena, Bolívar; de la Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A. Es un proyecto de infraestructura promovido con capital privado nacional, que tiene impactos en el territorio de las comunidades afro de Pasacaballos, Ararca, Bocachica, Santa Ana y Caño de Oro en Bolívar. El número del expediente en el Ministerio de Ambiente es 4688.

El 25 de febrero de 2008 la Sociedad Portuaria Carbones del Carare S.A., manifestó al Ministerio de Ambiente su interés de desarrollar el proyecto 'Construcción y Operación de un Terminal Multipropósito de Servicio Público' ubicado en el Distrito de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar; además le preguntó al Ministerio si requería Diagnóstico de Alternativas Ambientales (DAA). El 8 de abril de 2008, el Ministerio le respondió a la Sociedad Portuaria que no requería de DAA. El 25 de noviembre del mismo año la empresa cambió su nombre a Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010l). El primero de diciembre de 2009, la Sociedad Portuaria solicitó licencia ambiental para el proyecto 'Construcción y Operación de un Terminal de Servicio Público Multipropósito'. Con el auto 3421 del 18 de diciembre de 2009, el Ministerio de Ambiente dio inicio al trámite administrativo de solicitud de licencia ambiental para el referido proyecto.

El 23 de abril de 2010, la Sociedad Portuaria presentó al Ministerio de Ambiente un oficio de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior que certifica la no presencia de

comunidades indígenas en la zona del proyecto. De otra parte, la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior registró las siguientes comunidades afrocolombianas en la zona del proyecto:

Consejo Comunitario de la Unidad Comunera de gobierno rural de Ararca en el Corregimiento de Ararca, Consejo Comunitario La unidad comunera de gobierno rural de Bocachica en el corregimiento de Bocachica, Consejo comunitario del Corregimiento de Santa Ana en el Corregimiento de Santa Ana y Consejo comunitario del corregimiento de Pasacaballos, en el corregimiento de Pasacaballos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010l, 2).

Las comunidades de Santa Ana y Ararca están ubicadas en la Isla de Barú, en el extremo sur del Distrito de Cartagena, en área de influencia de la zona industrial de Mamonal, específicamente en la localidad histórica y del Caribe norte. El registro poblacional de Santa Ana es de 3.937 habitantes y de Ararca es de 970 habitantes. Santa Ana tiene población desplazada, el 54% de la población no contaba con servicios sanitarios, y la cobertura de servicio eléctrico era del 99% en Santa Ana y del 96% en Ararca. La principal actividad económica es la pesca (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010f).

La comunidad de Pasacaballo está situada al suroeste de la bahía de Cartagena, a orillas del Canal del Dique y cerca de la zona industrial de Mamonal. Tiene 15.620 habitantes, 2415 viviendas y 88.3 hectáreas de extensión. Los terrenos no estaban legalizados, y sus principales actividades económicas son el comercio local, los graneros, los billares y el comercio de carbón vegetal. Esta comunidad se articula en dos organizaciones pesqueras (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010f).

La comunidad de Caño del oro está ubicada en la Isla de Tierra Bomba, que limita al sur y al oriente con la Bahía de Cartagena, tiene una extensión de siete hectáreas y 1733 habitantes. Las principales actividades económicas son la pesca y la agricultura (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010f).

La comunidad de Bocachica está ubicada al sur de la Isla de Tierra Bomba, tiene una extensión de 18 hectáreas y 4784 habitantes. Las principales actividades económicas son la pesca, la agricultura, el transporte en lanchas, el trabajo en construcción y las ventas en la playa (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010f).

Durante 2010 ocurrieron las siguientes reuniones: 11 y 12 de enero, reuniones de preparación; del 25 de enero al primero de febrero, reuniones para socializar el proyecto y discutir y concertar el método y agenda de trabajo; del 17 al 27 de febrero, los talleres relacionados con el Estudio de Impactos Ambientales y el Plan de Manejo Ambiental; 18 y 23 de marzo, reunión con los representantes de los consejos comunitarios; 25 y 26 de marzo, reunión de preacuerdos; 9 de abril, mesa de trabajo sobre pesca, para definir medidas de compensación por ser esta actividad

una de las más afectadas con el proyecto del puerto; 8 y 9 de junio, reuniones para revisar y definir los preacuerdos (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010f).

El 11 de junio de 2010, la Sociedad Portuaria solicitó la convocatoria a la reunión de protocolización de consulta previa con los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras de Pasacaballos, Ararca, Bocachica, Santa Ana y Caño de Oro; dentro del proceso de licencia ambiental del proyecto de puerto multipropósito ubicado en la Bahía Interior de Cartagena en el sitio denominado 'La Pulga', entre la desembocadura del Canal del Dique y la Bahía Honda, corregimiento de Santa Ana del Distrito de Cartagena de Indias, Bolívar. La fecha propuesta por la empresa para la reunión de protocolización fue el día 26 de junio de 2010 a las 9:00 am en el Salón Teatro del Hotel Caribe ubicado en Bocagrande, en Cartagena (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010l).

El Ministerio de Ambiente, mediante el auto 2197 de junio 16 de 2010, ordenó la celebración de la reunión de consulta previa con los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras de Pasacaballos, Santa Ana, Ararca, Bocachica y Caño de Oro, ubicadas en el área de influencia del proyecto; para el día 26 de junio a las 9:00am en el Hotel Caribe (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010l).

La reunión de protocolización de la consulta previa se llevó a cabo en el Hotel Caribe el 26 de junio de 2010, y los acuerdos consagrados en el acta de protocolización, fueron: programas de capacitación para poder acceder a los empleos generados por el puerto; programa de compensación pesquera que incluye el desarrollo de alternativas enfocadas al fortalecimiento de la actividad pesquera, disminución de la presión sobre el recurso de pesca en la Bahía de Cartagena y apoyo a las comunidades de pescadores; veeduría comunitaria; programa de capacitación, educación y concientización ambiental a la comunidad aledaña al proyecto, que incluye sensibilización y concientización ambiental, educación y capacitación ambiental, y apoyo a iniciativas ambientales escolares y comunitarias; programa de contratación de mano de obra local; programa de capacitación a comunidades del área de influencia directa; y programa de fortalecimiento etnocultural, incluyendo la construcción de Casas de la Cultura y la promoción del sentido de pertenencia territorial (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010f).

Con el auto 3198 de agosto 19 de 2010, el Ministerio de Ambiente declaró reunida la información necesaria para tomar la decisión sobre la licencia ambiental del proyecto portuario en cuestión. Mediante la resolución 1635 del 19 de agosto de 2010, el Ministerio de Ambiente le otorgó licencia ambiental a la Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A., para el proyecto Construcción y 'Operación del Terminal de Servicio Público Multipropósito' (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010l).

Como prácticas positivas, puedo señalar, que la experiencia de consulta previa, en efecto fue previa, es decir, antes de iniciar la construcción del puerto y otorgarse la licencia ambiental.

Asimismo, es positivo que el Ministerio del Interior certificó la presencia de comunidades negras en la zona afectada por el proyecto, así estas comunidades en ese momento no contaran con títulos colectivos de propiedad sobre sus territorios. Como prácticas negativas puedo señalar, la falta de conocimiento de la comunidad sobre sus derechos ante la experiencia de consulta previa (Duque y Herrera, 2011), el hecho que la reunión de protocolización se hubiera realizado en un hotel fuera del territorio de las comunidades, y la situación de necesidades básicas insatisfechas de la comunidad que los coloca en un posición de negociación débil ante una empresa con mayor poder financiero.

4.3.8 Experiencia 16. Construcción y operación de una Planta Carboeléctrica con su línea de transmisión

Esta experiencia de consulta previa se realizó con ocasión de la construcción de una planta carboeléctrica y su línea de transmisión por parte de la empresa Cerro Matoso S.A., con impactos en el territorio de los Cabildos del pueblo indígena Zenú; Buenos Aires Abajo, Centroamérica y Puente Uré, en los municipios de Puerto Libertador y Puente Uré, en el departamento de Córdoba. Este proyecto se ubica en el sector eléctrico de la economía, y es promovido con capital privado internacional. El número del expediente en el Ministerio de Ambiente es 3545.

Las características del pueblo indígena Zenú ya las reseñé en el numeral 4.3.3 de este capítulo. De otro lado, Cerro Matoso S.A., es propiedad de la empresa minera y petrolera anglo-australiana BHP Billiton, que tiene sus oficinas principales en Melbourne, Australia y Londres, Inglaterra. Esta empresa tiene operaciones de aluminio, metales, diamantes, carbón térmico, hierro, manganeso, carbón coque, petróleo, ferroníquel y uranio; en países como Argelia, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Guinea, Indonesia, Mozambique, Pakistán, Perú, Suráfrica, Surinam, Trinidad y Tobago, Reino Unido y Estados Unidos (BHP Billiton, S.F.).

Cerro Matoso es la segunda mina de ferroníquel y quinta de níquel a nivel mundial. Esta empresa no sólo extrae el mineral, sino que también lo funde, produciendo una aleación de hierro y níquel llamada Ferroníquel. El ferroníquel es usado para producir acero inoxidable que es la base para fabricar muchos productos, incluyendo implementos de cocina (Revista Semana, 2009). La actividad extractiva más la fundición en Cerro Matoso, requiere el uso de mucha energía eléctrica, de hecho, es la empresa “(...) que consume más energía en el país para desarrollar sus actividades.” (Revista Semana, 2009, párr. 1) Esto, sumado a la abundancia de carbón térmico en el norte de Colombia, explica el interés de Cerro Matoso en construir una planta generadora de electricidad a partir de carbón.

Entonces, el 28 de febrero de 2006 la empresa Cerro Matoso preguntó al Ministerio de Ambiente si era necesario presentar un Diagnóstico de Alternativas Ambientales (DAA) para el proyecto en cuestión, a lo que el Ministerio de Ambiente contestó que sí con el auto 821 de abril 27 de 2006 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2006). En consecuencia, la empresa

presentó el DAA el 18 de julio de 2006. El Ministerio de Ambiente inició el trámite administrativo de la licencia ambiental mediante el auto 1771 del 11 de septiembre de 2006 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010n). Por medio de los autos 2417 de noviembre 3 de 2006 y 0931 de abril 13 de 2007, el Ministerio de Ambiente seleccionó la alternativa número uno para el planteamiento de la tecnología y la alternativa número dos para los sitios de ubicación del proyecto en cuestión (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2006a). Finalmente, con el auto 3332 de noviembre 13 de 2008, el Ministerio de Ambiente eligió la alternativa número cuatro para la elaboración del estudio de impacto ambiental del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010n).

El 6 de junio de 2009, la empresa solicitó la licencia ambiental para el proyecto y presentó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), acompañado del comunicado de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior que certifica la presencia de las comunidades indígenas Zenú de Buenos Aires y Centro América en el área del proyecto. Cerro Matoso adjuntó también con el EIA; la copia del Incoder que certifica la ausencia de territorios étnicos legalmente constituidos en el área de influencia del proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010n).

El Ministerio de Ambiente, con el auto 3251 de noviembre 27 de 2009, solicitó a la empresa información complementaria en el término de dos meses para determinar la viabilidad de la licencia ambiental para el proyecto (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009o). El 24 de diciembre de 2009. La empresa solicitó al Ministerio de Ambiente la prórroga del plazo para presentar la información complementaria, el Ministerio le concedió dos meses adicionales (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a). Posteriormente, el 14 de mayo de 2010, la empresa le entregó al Ministerio de Ambiente la información complementaria (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010n). Las reuniones y talleres realizados por la empresa con ocasión de la experiencia de consulta previa se mencionan en la tabla 4-4 abajo:

Tabla 4-4: Reuniones y talleres de la experiencia de consulta previa del proyecto de construcción de planta carboeléctrica y su línea de transmisión de la empresa Cerro Matoso

	Cabildo Indígena de Centroamérica	Cabildo Indígena de Buenos Aires Abajo	Cabildo Indígena Puente Uré
Instalación del proceso de consulta previa	10 de marzo de 2009	10 de marzo de 2009	11 de marzo de 2009
Primer taller de identificación de evaluación de impactos	16 de marzo de 2009	16 de marzo de 2009	16 de marzo de 2009
Segundo taller de identificación participativa de impactos y medidas de manejo ambiental	20 de abril de 2009	31 de marzo de 2009	01 de abril 2009
Socialización, aprobación y entrega de memorias del segundo taller 'identificación participativa de impactos y medidas de manejo ambiental'	01 de abril de 2009	31 de marzo de 2009	01 de abril de 2009
Identificación y definición de acuerdos	03 de abril de 2009	02 de abril de 2009	06 de abril de 2009
Identificación de impactos, medidas de manejo y definición de pre acuerdos	16 de abril de 2009	15 de abril de 2009	17 de abril de 2009
Actas de reunión de preacuerdos dentro del proceso de Consulta Previa	21 de octubre de 2009	20 de octubre de 2009	20 de octubre de 2009

Fuente: Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010g).

El 19 de mayo de 2010, el Ministerio de Ambiente le solicitó a la empresa Cerro Matoso presentar información sobre la experiencia de consulta previa para continuar con el proceso de licenciamiento ambiental. El 9 de junio de 2010, la empresa allegó al Ministerio información sobre la consulta previa. El 14 de julio del mismo año la empresa le solicitó al Ministerio de Ambiente hacer la convocatoria a la reunión de protocolización de la consulta previa (Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, 2010n). Mediante el auto 2967 de julio 30 de 2010, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de la consulta previa con las comunidades indígenas de los Cabildos de Buenos Aires Abajo y Centro América en jurisdicción de los municipios de Puerto Libertador y Puente Uré, Córdoba. El Ministerio de Ambiente por el procesamiento de la experiencia de consulta previa le cobró a la empresa \$5.854.063 de pesos colombianos, más el transporte de Montería al sitio de la reunión de protocolización (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010g).

Las reuniones de protocolización de la experiencia de consulta previa se realizaron el 9 de agosto de 2010 a las 2:00 pm con el Cabildo de Buenos Aires Abajo, en la sede de la Iglesia Evangélica; el 10 de agosto a las 8:00 am con el Cabildo de Puente Uré, en la sede de la escuela primaria; y el 10 de agosto a las 2:00pm con el Cabildo de Centroamérica en la sede de la Iglesia Católica. Los Gobernadores, o máximas autoridades indígenas, fueron: por el Cabildo Centroamérica, Luis Joaquín Rojas; por el Cabildo Buenos Aires Abajo, Alfonso Contreras; y por el Cabildo Puente Uré, Ana Rosa Suárez (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010g).

Los acuerdos de la empresa con los Cabildos de Buenos Aires Abajo, Centroamérica y Puente Uré; quedaron consignados en el acta de la reunión de protocolización, donde Cerro Matoso se comprometió a: llevar un registro periódico de la calidad del aire; hacer seguimiento de las cuencas hidrográficas en las áreas de intervención; implementar una planta de tratamiento de aguas servidas y de optimización en el uso de aguas; desarrollar áreas de compensación forestal con especies vegetales nativas; dar cumplimiento a los programas ambientales desarrollados como parte del Plan de Manejo Ambiental del proyecto; a través de la fundación San Isidro, apoyar el desarrollo de un taller enfocado a identificar los principios consagrados en la ley 21 de 1991, Convenio 169 de la OIT (1989); a través de la fundación San Isidro, generar y planear proyectos productivos por un monto de \$22.500.000 en los cuales las comunidades se comprometen a participar activamente; crear un mecanismo de comunicación entre la empresa y las comunidades para que estas sean tenidas en cuenta en el proceso de contratación; a través de la fundación San Isidro, establecer alianzas con el Ministerio de Educación Nacional y el SENA para programas de capacitación en áreas técnicas, y la comunidad indígena se comprometió a generar mecanismos participativos internos que permitan otorgar los cupos para la formación técnica; diseñar el acueducto de la vereda para un promedio de 80 familias en alianza con la alcaldía de Puerto Libertador, el cual una vez construido, las comunidades se comprometen a administrar y cuidar (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010g).

El comité de seguimiento de los compromisos del acta de protocolización quedó constituido por el Ministerio de Ambiente, la Procuraduría, la empresa Cerro Matoso, y las directivas de los Cabildos Indígenas de Buenos Aires Abajo, Centroamérica y Puente Uré (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010g).

El Ministerio de Ambiente, con el auto 3745 del 11 de octubre de 2010, declaró reunida la información necesaria para tramitar la solicitud de licencia ambiental de la empresa Cerro Matoso S.A. Mediante la resolución 2118 del 26 de octubre de 2010, el Ministerio de Ambiente le otorgó licencia ambiental al proyecto 'Construcción y Operación de una planta carboeléctrica con su línea de transmisión' de la empresa Cerro Matoso.

Como prácticas positivas puedo mencionar; que la empresa y las comunidades indígenas acordaron desarrollar talleres participativos sobre la ley 21 de 1991 o Convenio 169 (1989), instrumento jurídico fundamental de la consulta previa; y que definieron en el acta de protocolización de la experiencia de consulta previa un comité de seguimiento de compromisos. Como práctica negativa puedo indicar que el Incoder no certificó los territorios colectivos de las comunidades indígenas Zenú impactadas por el proyecto, aunque el Ministerio del Interior sí lo hizo, lo que muestra la falibilidad e incoherencia de los registros formales que sobre los territorios indígenas lleva el Estado colombiano.

Es importante mencionar, que más allá de la planta termoeléctrica de carbón en comento, ha venido dándose un proceso de denuncia de los indígenas Zenú por la mina Cerro Matoso. A finales de septiembre de 2013, indígenas Zenú ocuparon por ocho días las instalaciones de la mina Cerro Matoso para protestar y visibilizar las situaciones problemáticas ocasionadas por esta mina (Serrano, 2013). En marzo de 2013; el cacique mayor del Resguardo Zenú de Alto San Jorge denunció que la mina Cerro Matoso ha ocasionado deterioro paisajístico, desplazamiento de familias indígenas, contaminación auditiva por la operación de la maquinaria, desaparición y afectación de cuerpos de agua, pérdida de la armonía en la relación de la población con el entorno, deficiente información sobre los impactos positivos y negativos que generaría la mina, y aumento en casos de cáncer y abortos, entre otros impactos (Zuluaga, 2013). Respecto de la mina Cerro Matoso, el cacique del Resguardo de Alto San Jorge señaló que no se respetó el derecho a la consulta previa y que la comunidad está dispuesta a acudir a instancias internacionales si el Estado colombiano no reconoce sus derechos y los hace respetar (Zuluaga, 2013).

4.3.9 Experiencia 17. Reactivación del pozo Pauta 1

Esta experiencia de consulta previa ocurrió con ocasión de la exploración de hidrocarburos de la empresa Vetra en el pozo Pauta 1 en territorio del pueblo indígena Pijao, Comunidad del Cabildo Indígena Yaguará, municipio de Chaparral, departamento del Tolima. El sector económico donde se ubica este proyecto es hidrocarburos y el capital es de origen privado internacional. El expediente en el Ministerio de Ambiente es el número 2932.

Según estadísticas de 2009 el pueblo Pijao tiene una población aproximada de 17.000 indígenas, distribuidos en el departamento del Tolima (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009). Su economía se basa en agricultura de subsistencia y “(...) el territorio Pijao es centro de grandes presiones, tanto por parte de los terratenientes de la región como de actores armados irregulares, lo que hace que esta comunidad se encuentra en clara desventaja con la sociedad mayoritaria.” (Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009, 3). De otra parte, la empresa Vetra es un grupo internacional dedicado a la exploración y

producción de petróleo y gas, en Colombia y Perú, que inició operaciones en el año 2003 (Vetra, S.F.).

Entonces, mediante la resolución 50 del 23 de enero de 1989, CORTOLIMA aprobó a la empresa Hocol S.A., un Estudio de Impacto Ambiental para la perforación del pozo Pauta 1. Con la resolución 63 del 22 de enero de 1993, CORTOLIMA aprobó la Declaratoria de Efecto Ambiental (DEA)²⁶ presentada por Hocol S.A., para el proyecto de desarrollo petrolero de los Campos de Asociación Tolima B y Chaparral y construcción de la batería Río Saldaña, en Chaparral, Tolima. El 9 de diciembre de 2003, la empresa Petrotesting Colombia S.A. presentó al Ministerio de Ambiente el Plan de Manejo Ambiental para la reactivación del Pozo Pauta 1.

Con la resolución 725 del 18 de junio de 2004, el Ministerio de Ambiente autorizó la cesión de Hocol S.A. a la empresa Petrotesting Colombia S. A., ahora Vetra Exploración y Producción Colombia S. A., de los derechos y deberes contenidos en la resolución 63 del 22 de enero de 1993, esto es, el pozo Pauta 1. Mediante la resolución 1168 del 25 de octubre de 2004, CORTOLIMA aceptó la cesión de derechos y aprobó el Plan de Manejo Ambiental para la reiniciación del pozo Pauta 1 presentado por la Empresa Petrotesting 1.

La Dirección de Etnias del Ministerio del Interior adelantó el proceso de consulta previa con el Cabildo Indígena Yaguará, para la etapa de pruebas extensas de producción del pozo Pauta 1, cuyos acuerdos tuvieron una vigencia de seis meses, de conformidad con el acta firmada el 4 de marzo de 2004. Esta experiencia de consulta previa fue cerrada el 25 de julio de 2007 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010m).

Los acuerdos entre la empresa y la comunidad indígena en la reunión de protocolización del 4 de marzo de 2004, fueron: toda la mano de obra no calificada será contratada con personas del Cabildo Indígena Yaguará, la mitad de la vereda Yaguará y la otra mitad de la vereda Lemayá; un programa de saneamiento básico; talleres de capacitación para elaboración de proyectos a líderes de la comunidad; donación de dos computadores a la comunidad; vinculación de una persona de la comunidad como aprendiz del SENA en un curso de mecánica, electricidad o recursos naturales; arreglo de la sede del Cabildo; coordinación interinstitucional y gestión comunitaria; capacitación a la población sobre gestión de proyectos a nivel local y regional; encerramiento de la escuela de Lemayá; y apoyo a proyectos productivos de las mujeres de la comunidad (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

El censo de la comunidad indígena Yaguará identificó a 250 familias, distribuidas dentro de las respectivas comunidades que conforman el resguardo colonial, a saber: Chontaduro, Calarcá, Tetuán, Lemayá, Yaguará, Amoyam, Guaini, y la Mesa de Puracé (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

La comunidad indígena realizó acciones de seguimiento a los compromisos hechos en la reunión de protocolización de la experiencia de consulta previa de 2004. La comunidad radicó derecho de

²⁶ La Declaratoria de Efecto Ambiental (DEA) es un permiso ambiental que fue reemplazado por la licencia ambiental de la ley 99 (1993).

petición ante el Ministerio de Ambiente, sobre la necesidad de realizar una nueva experiencia de consulta previa, esto porque el plazo de cumplimiento de los compromisos se finalizó el segundo semestre de 2004, y los acuerdos o no se cumplieron o se cumplieron parcialmente. Asimismo, la comunidad solicitó a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior como interlocutora de esta nueva experiencia de consulta previa (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

Igualmente, se estableció una asamblea donde la comunidad hizo un nuevo consenso sobre las necesidades de su población, en las cuales la empresa debería apoyarlos. El acta fue enviada al Ministerio de Ambiente, donde señalaron las necesidades: para la comunidad de Lemayá, empleo, mejoramiento de viviendas, construcción de un camino del sector de Lemayá al sitio Llano Grande, electrificación en casas faltantes del servicio, arreglo de la escuela, dotación para la escuela de un computador y equipo audiovisual; para la comunidad de Chontaduro, abertura de un camino del sector de Lemayá hasta el sitio los Mirtos, electrificación de las casas faltantes del servicio, y arreglo de la escuela; para la comunidad de Calarca Tetuán, construcción de un acueducto y mejoramiento de las viviendas; para la comunidad de Yaguará, empleo para la comunidad indígena, construcción de un acueducto para aproximadamente 500 familias, aporte para la construcción de la capilla, construcción y dotación del aula múltiple, mejoramiento de la sede indígena, dotación de computador y equipo audiovisual para la sede indígena, arreglo de vías dentro de la comunidad, construcción de alojamientos para los docentes de la escuela indígena, construcción de cocina de la escuela y dotación de restaurante escolar, y programa de unidades sanitarias para indígenas que carecen de las mismas (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

Asimismo, al momento de realizar la experiencia de consulta previa protocolizada en 2010, la comunidad indígena presentó un avance del seguimiento de los acuerdos de la experiencia de consulta previa de 2004, con estos resultados: solo la comunidad de Yaguará fue informada sobre las actividades de la empresa; la mano de obra calificada ha sido contratada, sin embargo los mecanismos de contratación no fueron los establecidos en los acuerdos; la empresa no ha iniciado la capacitación a la comunidad en la elaboración de proyectos; se realizó una capacitación en primeros auxilios, pero no hay conformidad de parte de la comunidad con esta capacitación, debido a que no se ha completado ni se ha reproducido al resto de la comunidad; finalmente, la empresa sí realizó el encerramiento de la escuela y las mejoras a la sede del Cabildo, también apoyó a las mujeres en los proyectos productivos. La comunidad señaló que requiere que la empresa actualice los acuerdos y los cumpla a cabalidad (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

La comunidad indígena Pijao también realizó denuncias de contaminación. La Gobernadora de la comunidad indígena de Yaguará, denunció el vertimiento de aguas residuales del petróleo al río Tetuán y la violación del derecho a la participación de la comunidad indígena en la toma de decisiones de las autoridades ambientales. La comunidad dejó constancia que en la experiencia de protocolización del 4 de marzo de 2004, no estuvo presente la autoridad ambiental representada en el Ministerio de Ambiente, es decir, las autoridades ambientales no estuvieron presentes cuando se protocolizaron los acuerdos de 2004. Finalmente, la empresa obtuvo la concesión de uso de aguas en el marco de un proyecto que se extendió de seis meses a cinco años. La comunidad indígena rechazó la contaminación del río, pues esto amenaza la celebración de ritos especiales y la producción económica. En consecuencia, la comunidad exigió la

intervención del Ministerio de Ambiente y de las otras autoridades ambientales, en defensa de los derechos de la comunidad indígena (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientalesm 2010h).

El Ministerio de Ambiente ante las denuncias de la comunidad, hizo una visita de seguimiento el 25 de octubre de 2006. El Ministerio exigió a la empresa la contratación de una trabajadora social que mantenga la comunicación entre la comunidad y la empresa, también exigió un Informe de interventoría ambiental a la empresa, un programa de compensación, y la actualización del Plan de Manejo Ambiental el cual en consecuencia debería ser socializado con la comunidad indígena de Yaguará (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

La empresa en principio pidió no hacer la consulta previa debido a que las actividades petroleras iniciaron en 1987, antes de la promulgación de la ley 99 de 1993 y el decreto 1320 de 1998 sobre consulta previa. En este sentido, el Ministerio de Ambiente no exigió hacer el proceso de licenciamiento ambiental de nuevo, pero sí exigió presentar un documento con medidas de manejo ambiental que serán objeto de seguimiento, documento que tenía que ser socializado con la comunidad indígena impactada. El Ministerio de Ambiente también señaló que una vez terminada la etapa de exploración y si los resultados ameritan desarrollar un proyecto de explotación petrolera, deberá solicitarse una licencia ambiental global y deberá efectuarse una experiencia de consulta previa de conformidad con el decreto 1320 de 1998. La empresa logró la concesión del proyecto durante cinco años, con una primera experiencia de consulta previa en 2004, que falló en varios de sus compromisos (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

El cierre de la experiencia de consulta previa de 2004 se concretó hasta el 25 de julio de 2007, debido al incumplimiento de la empresa, evaluado desde 2004 por las autoridades competentes, tras las denuncias de la comunidad. Se concluyó principalmente que la contratación del personal de salud no es objeto de la empresa, los derechos de grado de la persona inscrita como aprendiz del SENA no se pagaron y la capacitación en elaboración de proyectos se realizó aunque no cumplió con las expectativas de la comunidad (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

El artículo tercero del auto 3840 de diciembre de 2008, ordenó a la empresa Petrotesting Colombia S. A. comunicar al Ministerio de Ambiente:

(...) inmediatamente se pronuncie el Ministerio del Interior y Justicia sobre la necesidad de realizar o no la reunión de Consulta con la comunidad del Cabildo Yaguará; igualmente deberá presentar copia de la comunicación correspondiente en el mes siguiente a su pronunciamiento y con anterioridad al desarrollo de la Consulta (...) (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010m, 3).

El 27 de noviembre de 2008, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior se pronunció manifestando la necesidad de realizar un proceso de consulta previa para la etapa de producción del pozo Pauta 1. La empresa notificó este pronunciamiento del Ministerio del Interior al Ministerio de Ambiente el 4 de marzo de 2009. El 10 de marzo de 2009, la empresa le informó al Ministerio de Ambiente que había suspendido temporalmente las actividades de producción del pozo Pauta 1. El 6 de abril de 2009, el Ministerio de Ambiente le preguntó a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas sobre la situación del pozo Pauta 1. La Dirección de

Hidrocarburos le respondió que el pozo se encontraba en etapa de producción pero había sido cerrado desde diciembre de 2008, inicialmente por problemas de acceso a la estación y luego debido a dificultades económicas que hicieron inviable el pozo. El 2 de julio de 2009, la empresa le informó al Ministerio de Ambiente que había cambiado su razón social de Petrotesting Colombia S.A. a Vetra Exploración y Producción Colombia S.A. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010m).

El 16 de julio de 2009, el Ministerio de Ambiente informó a Vetra Exploración que en:

(...) relación con las actividades desarrolladas por la empresa hasta el mes de Diciembre de 2008 y que no fueron incluidas por el Ministerio del Interior y de Justicia en la Consulta Previa realizada para las pruebas extensas, correspondía a ese Ministerio establecer el mecanismo para el logro de acuerdos entre la empresa y la comunidad del Cabildo Indígena Yaguara, los cuales una vez definidos debían ser comunicados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para realizar el respectivo acompañamiento. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010m, 3).

Mediante el auto 180 del 25 de enero de 2008, el Ministerio de Ambiente solicitó a la empresa el Plan de Manejo Ambiental del pozo Pauta 1. El 25 de agosto de 2009, la empresa le comunicó al Ministerio de Ambiente que tomando en cuenta los decretos 1220 de 2005, 500 de 2006 y la resolución 1506 de 2008; el proyecto de reactivación del pozo Pauta 1 no estaba sujeto al trámite de establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental, sino a su actualización. Esto también, teniendo en cuenta que el proyecto se había iniciado antes de expedida la ley 99 de 1993 o ley nacional ambiental (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010m).

El 25 de agosto de 2010, la empresa le informó al Ministerio de Ambiente sobre el logro de preacuerdos con la comunidad del Cabildo Indígena Yaguará, correspondientes al manejo de los impactos, indemnizaciones y compensaciones con motivo del desarrollo de las actividades del proyecto de reactivación del pozo Pauta 1. En consecuencia, la empresa solicitó al Ministerio de Ambiente que convocara la reunión de protocolización de la consulta previa. El Ministerio de Ambiente le cobró a la empresa por el proceso de la experiencia de consulta previa un total de \$ 3.926.094 de pesos colombianos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010m).

Mediante el auto 3479 del 16 de septiembre de 2010, el Ministerio de Ambiente convocó a la reunión de protocolización de la consulta previa con la comunidad del Cabildo Indígena Yaguará para el día 28 de septiembre de 2010. Igualmente, el Ministerio de Ambiente en el auto 3479 de 2010, aclaró que la experiencia de consulta previa con la comunidad Yaguara del año 2010 corresponde al proyecto de reactivación del pozo Pauta 1, siendo diferente a la experiencia de consulta previa realizada con esta comunidad en el año 2004 con ocasión de las pruebas extensas del pozo Pauta 1, cuya acta de acuerdos se firmó el 4 de marzo de 2004 con una vigencia de seis meses (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010m).

La reunión de protocolización de la segunda experiencia de consulta previa se realizó el 28 de septiembre de 2010. Las actividades del pozo habían quedado suspendidas hasta la formalización de una segunda consulta previa, puesto que la primera consulta, de 2004, tenía 6 meses de validez. Inicialmente, el proyecto se realizaría en 6 meses, pero finalmente el proyecto obtuvo la

concesión para trabajar en el pozo por cinco años. El Ministerio del Interior exigió como requisito una nueva consulta previa para la reactivación del pozo y el proceso de producción del mismo. Así mismo, la comunidad pedía que se le presentara el Plan de Manejo Ambiental, debido a que se han contaminado los ríos de la comunidad. En la primera consulta previa, de 2004, el Ministerio de Ambiente no estuvo presente (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

Los compromisos de la reunión de protocolización de la experiencia de consulta previa, ocurrida el 28 de septiembre de 2010, fueron: compromiso de la empresa de subsanar lo relacionado al Plan de Manejo Ambiental, siendo este actualizado con la participación de la comunidad indígena y las Juntas de Acción Comunitaria de Yaguará y Lemayá; construcción de un puente colgante en la vereda Lemayá; construcción de un comedor escolar para la escuela rural mixta de Yaguará; contratación de personal de la comunidad y la adquisición de bienes y servicios en la zona; compra de una buseta con capacidad para 35 pasajeros que será utilizada para beneficio comunitario; embellecimiento de la escuela rural de Yaguará, con cercados y siembra de árboles frutales; constitución del comité de seguimiento a los acuerdos con delegados del Cabildo indígena Yaguará, las Juntas de Acción Comunal, CORTOLIMA, la empresa y la Procuraduría Provincial de Chaparral, (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

La segunda experiencia de consulta previa en 2010 le sirvió al Ministerio de Ambiente para autorizar la reactivación del pozo Pauta 1 y las actividades de la empresa. El 9 de noviembre de 2011, la empresa solicitó la presencia del Ministerio de Ambiente en una reunión con el Cabildo Indígena Yaguará sobre el cambio de un acuerdo establecido en el Acta de Protocolización del 28 de septiembre de 2010. El 17 de noviembre de 2011, el Ministerio de Ambiente le informó a la empresa el procedimiento para protocolizar el ajuste a uno de los acuerdos previstos en la reunión de protocolización de consulta previa del 28 de septiembre de 2010. El 25 de junio de 2012 la empresa le solicitó al Ministerio de Ambiente la convocatoria a la reunión de protocolización con la comunidad indígena Pijao del Cabildo Yaguará, con el fin de protocolizar la modificación en uno de los acuerdos establecidos en el acta de protocolización del 28 de septiembre de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010m).

Con el auto 2392 del 30 de julio de 2012, el Ministerio de Ambiente ordenó la celebración de la reunión de protocolización de consulta previa con la comunidad del Cabildo Indígena Yaguará, para el proyecto 'Reactivación del Pozo Pauta 1', el 14 de agosto de 2012 a partir de las 9:00 am en las instalaciones del Cabildo, en el municipio de Chaparral, Tolima. El Ministerio de Ambiente le cobró por esta experiencia de consulta previa \$5.569.738, más el transporte de Ibagué al Cabildo Indígena (Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, 2010h).

Como prácticas positivas puedo mencionar; que el Ministerio de Ambiente reconoció el derecho a la consulta previa en cabeza del Cabildo Indígena Yaguará ante la reactivación del pozo petrolífero Pauta 1, y que hubo mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de la experiencia de consulta previa. Como práctica negativa puedo indicar que no existe un régimen claro de transición para las experiencias de consulta previa de proyectos anteriores a la ley 21 de 1991 y la ley 99 de 1993 o ley nacional ambiental, entre otras. Otra práctica negativa fue la deficiente información que en la primera experiencia de consulta previa, la de 2004, dio la empresa a las comunidades Pijao sobre los posibles impactos ambientales y sociales del proyecto.

Además, la experiencia de consulta previa de 2004 se consultó bajo el entendido que duraría cinco meses, luego terminó extendiéndose por años.

4.4 Nivel de cumplimiento de los objetivos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente en el periodo 2009-2010

Durante el periodo 2009-2010 el Ministerio de Ambiente otorgó 257 licencias ambientales y protocolizó 17 experiencias²⁷ de consulta previa; según el grupo étnico, nueve fueron con comunidades afro y ocho con pueblos indígenas; según el sector de la economía, ocho fueron de proyectos de hidrocarburos, tres de investigación científica, dos de termoeléctricas, y cuatro de infraestructura que incluyen tres carreteras y un puerto. Esto quiere decir que para el periodo en evaluación, un 47% de las experiencias de consulta previa correspondieron a proyectos de hidrocarburos, 23,5% a proyectos de infraestructura, 17,64% a proyectos de investigación científica, y 11,76% al sector eléctrico. En la siguiente tabla sintetizo las experiencias de consulta previa del Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010, con sus principales características.

Tabla 4-5: Experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010					
#	Experiencia	Grupo étnico	Ubicación	Interesado	Sector de la economía
2009					
1	4.2.1 Proyecto Conexión Terrestre: Nuquí-Copidijo	Comunidad afro de Riscales	Nuquí y Copidijo, Chocó	Consorcio Vía al mar	Infraestructura
2	4.2.2 Modificación de la licencia ambiental de la variante Santander de Quilichao	Comunidad afro de la vereda el Tajo	Santander de Quilichao, Cauca	Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca	Infraestructura
3	4.2.3 Reactivación del pozo Mecaya 1	Pueblo indígena Inga	Puerto Guzmán, Putumayo	Gran Tierra Energy LTD.	Hidrocarburos
4	4.2.4 Perforación de pozo estratigráfico en Nóvita y Condoto	Comunidades afro de Nóvita y Condoto	Nóvita y Condoto, Chocó	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	Hidrocarburos
5	4.2.5 Perforación exploratoria de Bloque Tiburón	Pueblo indígena Wayuu	Uriibia, Guajira	Omimex Oil y Gas limitada	Hidrocarburos
6	4.2.6 Permiso marco de investigación científica en diversidad biológica	Comunidades raizales	Archipiélago de San Andrés	Universidad Nacional de Colombia	Investigación científica
7	4.2.7 Interconexión gasífera: Colombia-Venezuela	Pueblo indígena Wayuu	Guajira	PDVSA	Hidrocarburos
8	4.2.8 Bloque de perforación exploratoria Quifa Noroeste	Pueblo indígena Sikuani	Puerto Gaitán, Meta	Meta Petroleum Corp.	Hidrocarburos
2010					
9	4.3.1 Área de perforación exploratoria Sabanero	Pueblo indígena Sikuani	Puerto Gaitán, Meta	Maurel y Prom	Hidrocarburos
10	4.3.2 Construcción doble calzada carretera Buenaventura Loboguerrero, tramo: Citronela y Altos de Zaragoza	Comunidades afro de Buenaventura	Valle del Cauca	Consorcio Metrovia Buenaventura	Infraestructura
11	4.3.3 Gecelca 3 construcción y operación de una planta termoeléctrica a carbón	Pueblo indígena Zenú	Córdoba	Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe – GECELCA S.A. E.S.P.	Eléctrico
12	4.3.4 Optimización poliducto Pozos	Comunidades afro de	Cesar	Ecopetrol	Hidrocarburos

²⁷ Esta cifra cambia si se cuentan el total de las actas de protocolización y no los proyectos, hay proyectos que tuvieron varias reuniones de protocolización de consulta previa.

	Colorados – Ayacucho	Cesar			
13	4.3.5 Programa Institucional de biodiversidad y conservación de la biota colombiana	Comunidades afro de Bolívar	Bolívar	Universidad Nacional de Colombia	Investigación científica
14	4.3.6 Investigación sobre Cianobacterias Bentónicas arrecifales	Comunidades afro de Bolívar	Bolívar	Universidad Jorge Tadeo Lozano	Investigación científica
15	4.3.7 Construcción y operación del terminal de servicio público multipropósito Puerto Bahía	Comunidades afro de Bolívar	Bolívar	Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A.	Infraestructura
16	4.3.8 Construcción y operación de una Planta Carboeléctrica con su línea de transmisión	Pueblo indígena Zenú	Córdoba	Cerro Matoso S.A.	Eléctrico
17	4.3.9 Reactivación pozo Pauta 1	Pueblo indígena Pijao	Chaparral, Tolima	Vetra Exploración y Producción Colombia S.A.S.	Hidrocarburos

Fuente: Elaboración propia con los datos tomados de los expedientes del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Acabo de sintetizar el panorama general de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente en los años 2009 y 2010. A continuación, voy a revisar el nivel de cumplimiento de los diez objetivos específicos de la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente, que ya expliqué en numeral 3.3., y al final me referiré al objetivo general.

(1) la consulta previa debe ser previa. No en todos los casos se garantiza que la consulta sea previa, como ocurrió en la experiencia por la optimización del poliducto Pozos Colorados (experiencia 12), o en la reactivación del pozo Mecaya 1 (experiencia 3), o en la reactivación del pozo Pauta 1 (experiencia 17). Esto es especialmente evidente en las experiencias de consulta previa relacionadas con proyectos que datan de antes de 1991. No obstante, hay proyectos posteriores a 1991 que tampoco tuvieron consulta previa para obtener el permiso, como ocurrió con los permisos de investigación científica en diversidad biológica (experiencias 13 y 14), que ya estaban otorgados antes de realizarse la experiencia de consulta previa.

(2) la consulta previa debe ser libre. En general, hay por lo menos dos situaciones fundamentales que constriñen la libertad de los grupos étnicos cuando están ante una experiencia de consulta previa: su difícil situación social y su afectación por el conflicto armado.

Situación social: los grupos étnicos afrontan una mayor vulnerabilidad social que el promedio nacional, que también es preocupante. El estudio *Educación, calidad de vida y otras desventajas económicas de los indígenas en Colombia*, publicado por el Banco de la República en 2010, concluyó que los pueblos indígenas “(...) (i) muestran una mayor probabilidad de tener alguna necesidad básica insatisfecha, (ii) más propensión a la pobreza relativa, (iii) menos oportunidad de estar estudiando cuando están en edad escolar y, (iv) retornos a la educación más bajos” (Romero, 2010, 3). Igualmente, para la población afrocolombiana los indicadores sociales son preocupantes: tienen un 11% de analfabetismo, carencias en el acceso y calidad de la educación, y padecen más hambre, más desempleo y más mortalidad infantil, que el promedio nacional (Rodríguez, Alfonso y Cavalier, 2009) y (De Roux, 2010).

Afectación por el conflicto armado: la Corte Constitucional de Colombia advirtió en el año 2009, mediante el Auto 004, que hay 34 pueblos indígenas que están en riesgo de exterminio cultural o físico ante afectaciones ocasionadas por el conflicto armado, como desplazamiento forzado o muerte violenta. Dentro de los 34 pueblos indígenas identificados en riesgo por el alto tribunal, están incluidos los pueblos Pijao, Sikuni, Zenú y Wayúu; los cuales tuvieron experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente para el periodo 2009-2010 (experiencias 5, 7, 8, 9, 11, 16 y 17).

Asimismo, el Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional, reconoció oficialmente que hay una “(...) situación crítica que enfrenta la población afro descendiente y que, en términos generales, ha limitado el goce y ejercicio efectivo de todos sus derechos individuales y colectivos.” (Corte Constitucional de Colombia, 2009a, 5). De hecho, el Observatorio de Discriminación Racial de la Universidad de los Andes concluyó que “(l)os afrocolombianos son las principales víctimas del desplazamiento forzado: la probabilidad de que un ciudadano afrodescendiente haya sido desplazado es 84% más alta que para un ciudadano mestizo” (Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009, 6).

El Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2010) reconoció que las comunidades afro en el pacífico colombiano tienen que enfrentar dinámicas de violencia alimentadas por el narcotráfico, los cultivos ilegales de coca y la presencia de grupos armados. Cuatro de las 17 experiencias de consulta previa objetivo de esta evaluación, se realizaron con comunidades afro del pacífico colombiano, a saber: la conexión terrestre entre Nuquí y Copidijo (experiencia 1), la carretera variante en Santander de Quilichao (experiencia 2), la perforación de un pozo estratigráfico en Nóvita y Condoto (experiencia 4) y el tramo Citronela de la doble calzada entre Buenventura y Loboguerrero (experiencia 10).

En suma, respecto de este objetivo, puedo señalar que las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente no son totalmente libres para los grupos étnicos. Por un lado están las empresas interesadas, nacionales o internacionales, con un considerable poder económico, o también las universidades públicas o privadas; y por el otro lado, están los grupos étnicos, con una situación de vulnerabilidad social y afectación del conflicto armado, incluso peor que el preocupante promedio nacional. Es demostrativo el caso de la interconexión gasífera Colombia-Venezuela (experiencia 7), tubería que sufrió dos ataques con explosivos cerca de la frontera con Venezuela y en el territorio del pueblo indígena Wayúu.

Además, el acompañamiento del gobierno, que podría servir como contrapeso para igualar las posiciones de negociación, no se da durante toda la experiencia de consulta previa, sino sólo después de varias reuniones de preacuerdos que luego se formalizan en la reunión de protocolización, donde se avala el cumplimiento del requisito legal de la consulta previa que requiere la licencia ambiental. En pocas ocasiones el gobierno hace presencia en otras reuniones

o talleres, distintos a la reunión de protocolización, esto lo profundizaré al referirme al objetivo 5, más adelante en esta sección.

(3) la consulta previa debe ser informada. Este objetivo se cumple parcialmente. En todas las experiencias de consulta previa hubo reuniones informativas con las comunidades, y en algunos casos hubo traducción simultánea a los idiomas de las comunidades cuando fue necesario. No obstante, no ocurre que las comunidades étnicas puedan elegir un tercero experto que las asesore sobre los posibles impactos positivos y negativos que el proyecto pueda tener. En consecuencia, depende la comunidad de la información que le suministra el propio interesado en el proyecto. Como ya describí, el acompañamiento del gobierno no es continuo y por lo tanto no hay forma de garantizar que la comunidad tiene un nivel de comprensión suficiente de los impactos ambientales y sociales que podría generar el proyecto, y también de sus derechos ante este. Por ejemplo, en el proyecto de reactivación del pozo Pauta 1 en Chaparral, Tolima, la comunidad Pijao no tuvo suficiente información sobre el nivel de contaminación del río que produciría la actividad petrolera (experiencia 17).

Igualmente, las experiencias de consulta previa se surten en periodos de tiempo determinados predominantemente por la empresa interesada o por el Ministerio de Ambiente. En la definición del cronograma tienen poca incidencia la agenda y la concepción del tiempo de los grupos étnicos. Esto se evidencia, entre otras, en las experiencias de consulta con el pueblo indígena Sikuaní por los bloques de exploración petrolera Quifa Noroeste y Sabanero (experiencias 8 y 9), y la experiencia de consulta con el pueblo indígena Zenú para la construcción y operación de una planta termoeléctrica a carbón (experiencia 11). Debe garantizarse el tiempo necesario y el acompañamiento continuo y eficaz del gobierno en cada experiencia de consulta previa; para asegurar que los grupos étnicos cuenten con información precisa, completa y significativa.

(4) la consulta previa debe realizarse de buena fe. Este objetivo, entre otros, por lo menos requiere garantizar dos aspectos: el cumplimiento de acuerdos y el reconocimiento y respeto de los territorios étnicos tradicionales. Sobre el cumplimiento de acuerdos, en la mayoría de actas de protocolización de consulta previa que revisé para esta evaluación, se acordó la creación de un comité de seguimiento. No obstante, en el único caso donde quedó documentada en el expediente una revisión del nivel de cumplimiento de acuerdos, pozo Pauta 1 (experiencia 17), los acuerdos fueron cumplidos en forma deficiente, según informó la misma comunidad y el Ministerio de Ambiente después de realizar visita técnica. En todo caso, sería necesario realizar trabajo de campo en las 17 experiencias, para de primera mano verificar el nivel del cumplimiento de los compromisos de las actas de protocolización, lo cual desborda el objetivo de investigación del presente trabajo de grado.

En cuanto al reconocimiento del territorio tradicional de los grupos étnicos, el gobierno falla. Esto porque subordina el reconocimiento de los territorios étnicos a los certificados expedidos por el Ministerio del Interior o el Incoder, excluyendo los casos en que no hay registros oficiales.

Para cumplir con este objetivo tal cual está previsto en el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT (1989), además de revisar los registros oficiales, es recomendable que el gobierno verifique en el sitio, así podría constatar de primera mano la presencia o no de grupos étnicos en el área relacionada con el proyecto en cuestión.

(5) el gobierno es quien debe adelantar la consulta previa. En todas las experiencias de consulta previa el gobierno falla en cumplir este objetivo cabalmente, y por lo menos hay dos evidencias de esto. En primer lugar, en todas las experiencias de consulta previa el Ministerio de Ambiente y las otras autoridades responsables, dependen del interesado que les consigna una suma de dinero por concepto de consulta previa, para financiar su revisión del caso y su traslado hasta el territorio de los grupos étnicos impactados por los proyectos. En la mayoría de casos, además, el interesado debe transportarlos desde la capital de departamento hasta el sitio en cuestión. Esto último se evidencia en las experiencias de consulta previa con los indígenas Sikuaní en Puerto Gaitán y con los indígenas Pijao en Chaparral (experiencias 8, 9 y 17). En segundo lugar, y consecuencia en parte de la situación que describí en primer lugar, el gobierno no está presente en todas las reuniones de preacuerdos y talleres. En la única reunión de la línea de tiempo de la consulta previa donde estuvo presente el Ministerio de Ambiente, en las 17 experiencias de consulta previa revisadas, fue la reunión de protocolización. Esto probablemente se debe a que el acta de protocolización requiere el aval del representante del Ministerio de Ambiente, para tener reconocimiento formal y así servir como prueba documental al interesado de haber efectuado una experiencia de consulta previa.

(6) debe haber un acuerdo previo con el grupo étnico sobre cómo se realizará la consulta previa, es decir, debe haber pre-consulta. Este objetivo se cumple parcialmente. En todas las experiencias de consulta previa evaluadas, hay reuniones y talleres previos. No obstante, por ejemplo en las consultas por la interconexión gasífera Colombia-Venezuela y la reactivación del pozo petrolero Pauta 1 (experiencias 7 y 17), las comunidades denunciaron irregularidades en el desarrollo de la consulta previa, lo que genera dudas sobre el nivel de participación y consenso en el pre-acuerdo de éstas, sobre cómo y cuándo se realizarían las experiencias de consulta previa.

(7) debe haber participación efectiva y real de los grupos étnicos en la consulta previa, a través de sus representantes legítimos. Hay varios casos donde el objetivo se cumple, sobre todo cuando las comunidades ya tienen sus organizaciones de gobierno definidas y claramente identificadas, por ejemplo en la consulta con el pueblo Inga en Puerto Guzmán (experiencia 3) o con el pueblo Sikuaní en Puerto Gaitán (experiencias 8 y 9). Pero cuando ocurre que los grupos étnicos no tienen sus representantes legítimos definidos en forma clara y anterior, el gobierno no tiene suficientes mecanismos para remediar esta situación y cumplir el objetivo de la participación efectiva y la interlocución con los representantes legítimos. Por ejemplo, así ocurrió con la experiencia de consulta previa con el pueblo raizal por el proyecto de investigación científica en diversidad biológica (experiencia 6), donde el Ministerio de Ambiente reconoció como autoridad

legítima de los raizales a la consultiva afro de alto nivel, la cual ha sido cuestionada varias veces en su legitimidad (Osorio, 2012).

(8) la consulta previa debe realizarse con el objetivo de llegar a un acuerdo y de lograr el consentimiento respecto de las medidas propuestas. Este objetivo no se cumple en todos los casos, como se evidencia en la experiencia de consulta al pueblo indígena Wayúu por la interconexión gasífera entre Colombia y Venezuela (experiencia 7), donde la acción legal y las sentencias judiciales sobre el caso dejaron en evidencia que el acuerdo fue débil y que el consenso sobre las medidas propuestas fue bajo. Asimismo ocurre con la experiencia de consulta previa con el pueblo Pijao ante la reactivación del pozo Pauta 1 (experiencia 17), donde los múltiples reclamos del grupo étnico, y los incumplimientos de la empresa interesada, según registró el Ministerio de Ambiente; muestran que el nivel de acuerdo fue bajo y que el consentimiento respecto de las medidas propuestas fue débil.

(9) cuando no se llegue a acuerdo con el grupo étnico, el gobierno será quien tome la decisión correspondiente, decisión que debe garantizar los derechos de los grupos étnicos. En las 17 experiencias de consulta previa que revisé, se da la redacción de un acta de protocolización con unos compromisos. En ninguna de las experiencias de consulta previa hay desacuerdo, por ende el gobierno nunca llegó al punto de tener que decidir si autorizaba o no el proyecto ante un desacuerdo entre el interesado y el grupo étnico. No obstante, al revisar la consulta de la interconexión gasífera Colombia-Venezuela (experiencia 7) y la sentencia del Consejo de Estado (2013) sobre este caso, hay evidencias de que no hubo acuerdo, a pesar de haberse dado un acta de protocolización, por lo tanto la decisión que tomó el gobierno de avalar esta experiencia de consulta previa no fue pertinente para garantizar los derechos de los grupos étnicos. Igualmente, los 18 casos de consulta previa que terminaron siendo objeto de sentencia por parte de la Corte Constitucional (tabla 2-4), muestran la necesidad de alto tribunal judicial de reconocer y proteger a los grupos étnicos por violaciones a sus derechos ante medidas administrativas que afectan su territorio y cultura.

(10) cuando esté en riesgo la pervivencia física o cultural del grupo étnico, deberá garantizarse el consentimiento previo, libre e informado. En el marco de experiencias de consulta previa, el consentimiento previo se debe garantizar en los casos en que se ponga en riesgo la pervivencia del grupo étnico. En ninguna de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente en el periodo 2009-2010, se menciona o reconoce el derecho al consentimiento previo. Tampoco, se evidencia un mecanismo o protocolo que permita al Ministerio de Ambiente determinar si aplica o no el consentimiento previo, libre e informado. Todo esto bajo los criterios definidos en las Sentencias T-769 de 2009, T-1045A de 2010 y T-129 de 2011 de la Corte Constitucional, como expliqué en el numeral 3.3 del capítulo tres.

Una vez he abordado los diez objetivos específicos, recuerdo el objetivo general de esta política pública del Ministerio de Ambiente, que es: garantizar el derecho a la consulta previa de los

grupos étnicos. Este objetivo general de la política pública macro del Estado colombiano se cumple de forma insuficiente en los casos seleccionados para la presente evaluación, como evidencio con la revisión del nivel de cumplimiento de los objetivos específicos.

Todo lo expuesto confirma la hipótesis de este trabajo de grado: el Estado colombiano reconoció el derecho a la consulta previa y ha admitido una política pública de consulta previa, implementada por el Ministerio de Ambiente, entre otras autoridades. Esto, ha resultado en un avance en el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos, pero debido a fallas en el diseño institucional y a la falta de mayor voluntad del gobierno, no se ha traducido en una mejor situación práctica para los grupos étnicos, en términos de sus derechos. Hay puntos en los que ha avanzado el Ministerio de Ambiente, por ejemplo: la exigencia de realizar la experiencia de consulta previa cuando hay registros oficiales de grupos étnicos en el territorio impactado por el proyecto en cuestión. No obstante, si el grupo étnico habita el territorio pero no hay registros oficiales, el Ministerio de Ambiente falla en verificar en forma presencial la existencia del grupo étnico. En el siguiente capítulo, último de este trabajo, profundizo en esta y otras conclusiones.

Finalmente, insisto en que esta evaluación del cumplimiento de objetivos de la política pública de consulta previa ejecutada por el Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010, debe abordarse con beneficio de inventario dado que se basa en fuentes secundarias. Para obtener un mayor nivel de detalles es recomendable hacer una evaluación con fuentes primarias y trabajo de campo para las 17 experiencias de consulta previa.

5. Conclusiones y recomendaciones

A la luz de: el proceso histórico que llevó al reconocimiento del derecho a la consulta previa en cabeza de los grupos étnicos; la adopción del cumplimiento de este derecho como objetivo de política pública para el Estado colombiano; el rol asignado al Ministerio de Ambiente dentro del cumplimiento de la política pública de consulta previa del Estado; la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional que reconoce el derecho de los grupos étnicos a la consulta previa ante proyectos que impactan su territorio; la descripción hecha en este trabajo de grado de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010; y, los documentos y reportes, sentencias e instrumentos legales, que sobre consulta previa analicé para el presente documento; en seguida explico las conclusiones y recomendaciones de este trabajo de grado.

El Estado colombiano reconoció el derecho a la consulta previa en cabeza de los grupos étnicos, que son; pueblos indígenas, comunidades afro y el pueblo Rrom o gitano. Este reconocimiento se hizo a través de la firma del Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante la ley 21 de 1991. Otras instituciones e instrumentos jurídicos han reconocido el derecho a la consulta previa, a saber: la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional de Colombia, varios instrumentos jurídicos nacionales de menor jerarquía, además de instrumentos internacionales como la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

Asimismo, el Estado colombiano ha creado instituciones y repartido funciones a instituciones ya existentes, para asumir el cumplimiento de los objetivos incluidos en la política pública de consulta previa. En consecuencia, la ley 99 de 1993 asignó funciones al Ministerio de Ambiente en las consultas previas imbricadas con solicitudes de licencias ambientales. Igualmente, mediante el decreto 3598 de 1998 se creó el Grupo de Consulta Previa dentro del Ministerio del Interior; o, con el decreto 2893 de 2011 el Grupo de Consulta Previa fue reemplazado por la Dirección de Consulta Previa, que tiene mayor jerarquía en la estructura del Ministerio del Interior. Esto, que ya expliqué en detalle en los capítulos dos y tres, en términos generales evidencia el reconocimiento del derecho a la consulta previa en cabeza de los grupos étnicos por parte del Estado colombiano, y la asignación de funciones en consulta previa al Ministerio de Ambiente y a otras instituciones del Estado. Dicho esto, en seguida presento otras conclusiones fundamentadas en los hallazgos de la revisión de las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante el periodo 2009-2010.

Desde el año 1993 hasta el año 2010, el Ministerio de Ambiente expidió 2112 licencias ambientales (Rodríguez, Gómez y Monroy, 2012) y efectuó 101 experiencias de consulta previa (Duque y Herrera, 2011). Es decir, 4,78% de las licencias ambientales expedidas involucraron una experiencia de consulta previa durante el periodo 1993-2010. En el periodo 2009-2010, el

Ministerio de Ambiente otorgó 257 licencias ambientales y protocolizó 17 experiencias²⁸ de consulta previa; esto significa que 6,61% de las licencias ambientales expedidas implicaron consulta previa para este periodo. En suma, comparando los periodos 1993-2010 y 2009-2010, para este último hay un aumento de 1,83% en el porcentaje de procesos de licenciamiento ambiental que tuvieron imbricada una experiencia de consulta previa. En la tabla que sigue comparo ambos periodos por sectores de la economía.

Tabla 5-1: Distribución de experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente por sectores de la economía para los periodos 1994-2010 y 2009-2010		
Sector	1994-2010	2009-2010
Hidrocarburos	41,6%	47%
Infraestructura	30,7%	23,5%
Eléctrico	12,9%	11,76%
Investigación científica	6,9%	17,64%

Fuente: Duque y Herrera (2011) e información del Ministerio de Ambiente.

Por sectores de la economía, en términos generales los niveles son similares, comparando 1993-2010 con 2009-2010. No obstante, en este último periodo hay un aumento considerable en experiencias de consulta previa relacionadas con investigación científica. En seguida presento dos figuras que muestran el grupo étnico y el sector de la economía, para las experiencias de consulta previa objetivo de esta evaluación de política pública.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Ambiente.

En la figura 5-1, se observa que a pesar de tener los pueblos indígenas una mayor cantidad de territorio oficialmente titulado que las comunidades afro, como mostré en el capítulo dos, para ambos grupos étnicos el porcentaje de experiencias de consulta previa durante 2009 y 2010 es casi igual.

²⁸ Esta cifra cambia si se cuentan el total de las actas de protocolización y no los proyectos, hay proyectos que tuvieron varias reuniones de protocolización de consulta previa.

Figura 5-2: Experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente (2009-2010), por sector de la economía



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Ambiente.

En la figura 5-2, las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente en el periodo 2009-2010, corresponden a cuatro sectores de la economía: hidrocarburos, infraestructura, investigación científica y el sector eléctrico. A pesar de las diferencias en los impactos de estas actividades, según el sector de la economía correspondiente; el proceso que aplica el Ministerio de Ambiente en todos los casos es muy similar. Es recomendable entonces que el Ministerio de Ambiente tenga un protocolo diferenciado, según el sector de la economía correspondiente a la experiencia de consulta previa. No es lo mismo una consulta previa por un proyecto de investigación científica de una universidad pública (experiencias 13 y 14), cuyo impacto es bastante delimitado en el tiempo: recolección de muestras biológicas para investigación científica; comparada con una experiencia de consulta previa por una carretera que atravesará el territorio en forma lineal y generará dinámicas ambientales y económicas por un periodo de tiempo indefinido (experiencias 1, 2 y 10). Dicho esto, a continuación presento un mapa con la distribución geográfica de las experiencias de consulta previa revisadas.

Figura 5-3: Mapa experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente durante 2009 y 2010



En la figura 5-3 se ve como las experiencias de consulta previa protocolizadas por el Ministerio de Ambiente en el periodo 2009-2010, ocurren a lo largo de la geografía de Colombia, desde la Guajira hasta Putumayo, pasando por el Archipiélago de San Andrés.

A pesar de que el pueblo Rrom o gitano ha sido reconocido como grupo étnico por el Estado y su Corte Constitucional, en el periodo 2009-2010 no hubo ninguna experiencia de consulta previa con este grupo étnico protocolizada por el Ministerio de Ambiente (tabla 4-5 y figura 5-1). Esto se explica “(...) porque los gitanos en Colombia no tienen territorios colectivos reconocidos consecuencia de su cultura ancestral itinerante”. (Duque y Herrera, 2011, 10).

Distribución de los impactos del proyecto en tiempo y espacio. Después de revisar las 17 experiencias de consulta previa objetivo de esta evaluación, pude concluir que hay diferencias en los impactos según las características de tiempo y espacio del proyecto. En términos de tiempo, no es lo mismo una experiencia de consulta previa de un proyecto que tiene impactos durante un periodo de tiempo indefinido de meses o años; comparada con una experiencia de consulta previa de un proyecto que tiene impactos durante un periodo específico de días o semanas. Evidencia de esto, son los proyectos cuya ejecución requiere varios años y que siguen teniendo impactos considerables indefinidamente, a saber: las carreteras construidas en el pacífico colombiano (experiencias 1, 2 y 10), el poliducto Pozos Colorados-Ayacucho (experiencia 12), o el gasoducto entre Colombia y Venezuela (experiencia 7). De otro lado, como muestra de proyectos con un impacto más corto y definido en términos temporales, puedo citar los proyectos de investigación científica de la biodiversidad en Bolívar y el Archipiélago de San Andrés (experiencias 6, 13 y 14). En consecuencia, considero que el Ministerio de Ambiente debería tener protocolos de actuación que tomen en cuenta el factor temporal, en las experiencias de consulta previa que realiza.

Respecto del impacto geográfico, no es lo mismo una experiencia de consulta de un proyecto que tiene lugar en un punto delimitado, comparada con un proyecto que ocurre en varios puntos, o que atraviesa el territorio en forma lineal. Así por ejemplo, los proyectos de investigación científica (experiencias 6, 13 y 14) ocurren en un punto único donde se recolectarán las muestras biológicas. En contraste, los proyectos de carreteras (experiencias 1, 2 y 10) atraviesan el territorio de los grupos étnicos en forma lineal. De hecho, el gasoducto Colombia-Venezuela (experiencia 7) atraviesa 89 kilómetros del territorio Wayúu oficialmente reconocido por el gobierno colombiano. Por lo tanto, es recomendable que el Ministerio de Ambiente tenga un protocolo apropiado para cada situación, sea el impacto geográfico focalizado o lineal.

Reconocimiento de los territorios étnicos. En relación al reconocimiento y respeto de los territorios de los grupos étnicos, el gobierno ha avanzado en este punto, como mostré en el capítulo dos, pero aún tiene aspectos que mejorar. En el proceso de licenciamiento ambiental, uno de los puntos previos a que el Ministerio de Ambiente declare reunida toda la información necesaria, es que el interesado adjunte certificación del Ministerio del Interior o del Incoder, sobre la presencia de grupos étnicos o no, dentro de las coordenadas geográficas del proyecto en cuestión. Ante esta situación, por un lado, el gobierno ha reconocido y titulado legalmente algunos de los territorios de los grupos étnicos, y cuando esto es el caso, inmediatamente el Ministerio de Ambiente exige la realización de una experiencia de consulta previa. Por el otro lado, cuando el territorio del grupo étnico no cuenta con una resolución del Incoder o del Ministerio del Interior, que reconozca su existencia, aunque el grupo étnico habite el territorio, el Ministerio de Ambiente no exigirá la realización de una experiencia de consulta previa. Por lo tanto, concluyo que el Ministerio de Ambiente falla en reconocer y respetar los territorios de los grupos étnicos ante todos los proyectos planeados y ejecutados en sus territorios. Esta falla es consecuencia de la no verificación presencial, en todos los casos, de la existencia de los grupos

étnicos en este o aquel territorio. Es recomendable entonces la verificación física de la posible presencia del grupo étnico, adicional a la revisión de las resoluciones del Ministerio del Interior y del Incoder que reconocen territorios étnicos.

Recursos para instituciones con funciones en consulta previa. El Ministerio de Ambiente no tiene suficientes recursos para viajar a los territorios de los grupos étnicos, y así poder verificar el cumplimiento de los estándares y de los compromisos de las experiencias de consulta previa en el sitio. De hecho, el Ministerio de Ambiente depende económicamente del rubro que cobra por concepto de consulta previa y de licencia ambiental, a los interesados en el proyecto. Rubro usado para el viaje de los funcionarios del Ministerio de Ambiente hasta la zona implicada, por una sola vez, cuando se efectúa la reunión de protocolización de la consulta previa. Igualmente, es recomendable que el Ministerio de Ambiente cuente con un personal calificado, con conocimiento en grupos étnicos y consulta previa, y con condiciones de trabajo apropiadas y estables, para que pueda realizar en forma más eficiente, continua y eficaz su política pública de consulta previa.

Presencia del Ministerio de Ambiente durante toda la experiencia de consulta previa. Como ya mencioné, en las 17 experiencias de consulta previa evaluadas, el Ministerio de Ambiente no hace presencia en todas las reuniones y talleres vinculados con la experiencia. En todas las experiencias de consulta previa revisadas, el Ministerio de Ambiente solamente hace presencia en la reunión de protocolización, cuya acta de protocolización el interesado usa como prueba documental de haber realizado la experiencia de consulta previa. La falta de presencia del Ministerio de Ambiente durante todos los espacios relacionados con la experiencia de consulta previa, pone en riesgo otros objetivos de la política pública de consulta previa; por ejemplo, que la experiencia de consulta previa sea libre o informada. En consecuencia, considero recomendable que el Ministerio de Ambiente esté presente y realice sus funciones en todas las reuniones y talleres relacionados con las experiencias de consulta previa, incluidos aquellos espacios de seguimiento a los compromisos.

Información suficiente del grupo étnico ante la experiencia de consulta previa. Esto tiene una perspectiva doble, por un lado el grupo étnico debe conocer todos sus derechos ante la experiencia de consulta previa. Por el otro lado, debe tener información suficiente sobre los impactos positivos y negativos, ambientales y sociales, presentes y futuros; del proyecto en cuestión. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia estipuló que a los grupos étnicos se les debe garantizar:

- (i) tener un conocimiento pleno sobre los proyectos a ser desarrollados; (ii) conocer las formas en las que dichos proyectos podrían afectarlos en diferentes aspectos de su vida diaria, y (iii) evaluar informada y libremente las ventajas y desventajas que les podría reportar la ejecución del proyecto (2003, citado en Rodríguez 2013, 18).

Como evidencia de la importancia de garantizar un nivel de información suficiente al grupo étnico, puedo citar la experiencia de consulta previa por la reactivación del pozo petrolífero Pauta 1 (experiencia 17). En este caso, el pueblo indígena Pijao impactado por el proyecto, no tuvo suficiente información sobre la contaminación que afectaría las cuencas hidrográficas en su territorio, incluidos los ríos Tetuán y Saldaña. En suma, considero pertinente que el Ministerio de Ambiente desarrolle y aplique protocolos para garantizar un nivel de información suficiente de los grupos étnicos en las experiencias de consulta previa, de conformidad con la política pública de consulta previa del Estado colombiano.

Mecanismos efectivos de seguimiento al cumplimiento de los compromisos resultado de las experiencias de consulta previa. En la mayoría de experiencias de consulta previa revisadas en este trabajo de grado, uno de los acuerdos consignados en el acta de protocolización es la creación de un comité de seguimiento de compromisos con representación del grupo étnico, el interesado en el proyecto y el Estado. No obstante, en la experiencia por la reactivación del pozo Pauta 1 (experiencia 17), no fue el Ministerio de Ambiente quien detectó los incumplimientos que hubo por parte de la empresa interesada, sino que el grupo étnico tuvo que denunciar en varias oportunidades para lograr respuesta por parte del Ministerio de Ambiente ante esta situación. En los expedientes de las otras experiencias de consulta previa, no hay informes sistemáticos y periódicos del Ministerio de Ambiente sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos resultado de las experiencias de consulta previa. Aunque, en varias licencias ambientales de las 17 experiencias revisadas, quedó consignada la obligación del interesado en el proyecto, de presentar informes junto con pruebas documentales, sobre el cumplimiento de los compromisos resultado de la experiencia de consulta previa (por ejemplo las experiencias 2 y 8).

Adicionalmente, es recomendable que el Ministerio de Ambiente cuente con protocolos y mecanismos de control adicionales, para el seguimiento sistemático de los compromisos de cada experiencia de consulta previa protocolizada, los cuales deben contar con sus propios funcionarios y recursos financieros. Además, estos mecanismos tendrían que verificar y garantizar que el proyecto consultado no genere impactos en la comunidad que pongan en riesgo su pervivencia física o cultural.

Igualmente, es necesario garantizar claridad y continuidad al grupo étnico en la experiencia de consulta previa, ante cambios en la parte interesada. En algunas ocasiones, el seguimiento y exigibilidad en el cumplimiento de los compromisos se dificulta porque las empresas que adelantan los proyectos son sociedades jurídicas que fácilmente pueden mutar o desaparecer. Por ejemplo, en la experiencia de consulta previa por la reactivación del pozo Pauta 1 (experiencia 17), el proyecto inicialmente fue promovido por la Sociedad Anónima Hocol, luego pasó a manos de la Sociedad Anónima Petrotesting, que más tarde cambió su nombre a Vetra Exploración y Producción Colombia S. A. Asimismo, en la experiencia de consulta previa por el Bloque de perforación exploratoria Quifa Noroeste (experiencia 8), la empresa interesada, Meta Petroleum Corp., originalmente era propiedad del empresario Germán Efromovich, y luego pasó a ser una

subsidiaria de Pacific Rubiales. En la experiencia de consulta previa por el tramo Citronela-Altos de Zaragoza de la carretera doble calzada entre Buenaventura y Loboguerrero (experiencia 10), el INVÍAS inició como interesado en el proyecto, luego cedió el proyecto al Consorcio Metrovias Buenaventura.

En consecuencia, cuando hay cambios en la parte interesada, o cesiones en el titular de la licencia ambiental, es importante garantizar claridad y continuidad al grupo étnico en la experiencia de consulta previa. Esto se vincula con el desarrollo adecuado y la continuidad de la experiencia, pues cambia una de las partes, a lo largo de la experiencia. Asimismo, es muy importante respecto de los compromisos en las experiencias de consulta previa, porque no es lo mismo acordarlos con una empresa y luego exigir su cumplimiento a otra distinta.

Otro punto importante, es que el Ministerio de Ambiente cuente con protocolos para garantizar un adecuado régimen de transición ante proyectos iniciados antes de 1991. Por ejemplo, en la experiencia de consulta previa por la reactivación del pozo Pauta 1 (experiencia 17), no queda totalmente claro cómo se aborda en esta experiencia las transiciones ante un proyecto cuyo trámite inició en 1989. Lo mismo ocurre en la experiencia de consulta previa por la optimización del poliducto Pozos Colorados (experiencia 12), el cual fue construido en 1965, antes de la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT de 1989, mediante la ley 21 de 1991.

El Ministerio de Ambiente, en la ejecución de la política pública de consulta previa durante los años 2009 y 2010, basa principalmente sus actuaciones en el decreto 1320 de 1998. El Ministerio de Ambiente no aplica predominantemente el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política, o la jurisprudencia de la Corte Constitucional pertinente; al momento de realizar las acciones procedimentales de la experiencia de consulta previa, aunque estos instrumentos legales son de mayor jerarquía e importancia que el decreto 1320 de 1998. De hecho, el decreto 1320 (1998) ha sido cuestionado por la Corte Constitucional por no aplicar los estándares legales del derecho a la consulta previa.²⁹ En la mayoría de licencias ambientales y actas de protocolización de consulta previa que revisé para este trabajo de grado, es reiterativa la aplicación del procedimiento del decreto 1320 de 1998, en sus pasos, tiempos y procedimientos. Vale la pena citar nuevamente a la Corte Constitucional de Colombia:

(...) para que si en el futuro decide expedir decisiones administrativas que tengan efecto directo sobre la población afrodescendiente habitante de este archipiélago, sobre sus formas de vida y sobre el ejercicio de sus derechos fundamentales, lo haga previa la realización de un procedimiento de consulta adelantado con el acompañamiento de las dependencias competentes del Ministerio del Interior, que observe la totalidad de los parámetros definidos por esta corporación (...), entre ellos **la necesidad de inaplicar las disposiciones del Decreto 1320 de 1998** que regula parcialmente la materia (2012, 65) (Negrilla del autor).

²⁹ Ver Sentencia T-680 de 2012 sobre el caso Islas del Rosario (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

En consecuencia, es importante que el Ministerio de Ambiente deje de aplicar el decreto 1320 de 1998, y que fundamente en mayor medida sus actuaciones en los estándares del Convenio 169 de la OIT (1989), la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional pertinente.

No existe un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) que oriente la política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente y del Estado en general. En cambio, para la promoción y desarrollo de la infraestructura, la exploración petrolífera, o la interconexión eléctrica, sí hay múltiples documentos Conpes.³⁰ En consecuencia, creo pertinente el desarrollo de una orientación general de política pública, como un documento Conpes, que aunque no es obligatorio como una ley o la Constitución Política, sí da lineamientos a los funcionarios para actuar en forma más articulada y coherente.

De otra parte, en el Ministerio de Ambiente no existe un mecanismo o protocolo que garantice el consentimiento previo, libre e informado. De hecho, el Ministerio de Ambiente no tiene un mecanismo o protocolo que verifique cuándo se pone en riesgo la pervivencia física o cultural del grupo étnico por impactos del proyecto objeto de la experiencia de consulta previa, esto de conformidad con las sentencias T-769 de 2009 y T-129 de 2011 de la Corte Constitucional. El consentimiento previo, libre e informado; debe ser garantizado ante proyectos que pongan en riesgo la pervivencia física o cultural del grupo étnico, esto lo expliqué en detalle en el numeral 3.3 del capítulo tres. Por lo tanto, considero recomendable que el Ministerio de Ambiente desarrolle protocolos que evalúen en todos los casos si la pervivencia física o cultural del grupo étnico está en riesgo, y de ser así, que existan los mecanismos y funcionarios necesarios para garantizar el consentimiento previo, libre e informado.

Es necesario que el Ministerio de Ambiente evalúe su política pública de consulta previa, y lleve indicadores que permitan monitorear la calidad e incrementar la eficacia y eficiencia. En las 17 experiencias de consulta previa que revisé para este documento, el Ministerio de Ambiente no publicó informes especializados en evaluar el nivel de cumplimiento de objetivos de su política pública de consulta previa. Es más, la Constitución Política estipuló que cada Ministerio y Departamento Administrativo debe presentar un informe de gestión anual al Congreso de la República. En los informes presentados por el Ministerio de Ambiente al Congreso para los años 2009 y 2010, no se incluyó información sobre las experiencias de consulta previa imbricadas con el procesamiento de licencias ambientales (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009p, 2010o, 2011c).³¹

Finalmente, he confrontado y confirmado la hipótesis de este trabajo de grado. Hay un avance en la política pública de consulta previa en Colombia, especialmente en el reconocimiento de la consulta previa como derecho, como mostré en el capítulo dos. No obstante, el Ministerio de Ambiente podría hacer más para garantizar un nivel óptimo del cumplimiento de objetivos de la

³⁰ Una de las más importantes es el documento Conpes 3762 de 2013 que define los proyectos de interés nacional y estratégicos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

³¹ Es pertinente aclarar que en estos informes al Congreso sí se menciona el avance de algunas consultas previas no relacionadas con licenciamiento ambiental: Para el documento Conpes 3680 de 2010; el decreto de zonas amortiguadoras; el Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta y la declaratoria de zonas protegidas para la Estrella Fluvial del Inírida, Bahía Málaga y Playona-Acandí. Además, en estos informes se menciona la capacitación a 37 líderes comunitarios afro en consulta previa por parte del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Newman – IIAF-. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009p, 2010o, 2011c).

política pública de consulta previa, como expliqué en los capítulos cuatro y cinco. Espero que este documento haya sido un pequeño aporte en este tránsito hacia una política pública de consulta previa del Ministerio de Ambiente más eficaz y eficiente, que en últimas garantice plenamente el derecho a la consulta previa en cabeza de los grupos étnicos.

Referencias³²

Alcaldía de Condoto, Chocó (2012). Nuestro Municipio, Información General. Condoto: Alcaldía de Condoto. Recuperado en http://www.condoto-choco.gov.co/informacion_general.shtml#historia

Bonilla, D. (2006). La Constitución multicultural. Bogotá: Universidad de los Andes-Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar-Siglo del Hombre Editores.

Bonilla, D. (2009). Justicia Colectiva, Medio Ambiente y Democracia Participativa. Bogotá: Universidad de los Andes.

Borrero, C. (2003). Multiculturalismo y derechos indígenas. Bogotá: Centro de Investigaciones y Educación Popular.

BHP Billiton (S.F.). BHP Billiton Resourcing the future. Recuperado en <http://www.bhpbilliton.com/home/Pages/default.aspx>

Bustamante A. (14 de octubre de 2009) Optimización del poliducto de Ecopetrol incluye 14 municipios del Cesar. El Tiempo. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6350047>

Cabrera, J (2001). El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre el ambiente y los recursos naturales. San José: Observatorio de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Recuperado en <http://www.odd.ucr.ac.cr/eldomo/phocadownload/impacto-declariaciones-rio-y-estocolmo.pdf>

Cano, J (2012). La consulta previa; del papel a la práctica. Bogotá: monografía Universidad de los Andes.

Cifras y Conceptos (2012). IV Panel de opinión. Recuperado en http://www.cifrasyconceptos.com/images/Panel_opinion/M5KQ.PaneldeOpinion2012.pdf

CNN Money (S.F.) Global 500. Recuperado en <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2009/snapshots/6414.html>

Comisión Colombiana de Juristas (2010). Serie sobre el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Recuperado en http://www.coljuristas.org/documentos/boletines/bol_n4_consulta_previa.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2006). Documento Conpes 3422: Importancia estratégica del sistema de doble corredor vial Buga-Buenaventura. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

³² Remítase a la página 152 para encontrar las referencias jurídicas: resoluciones, decretos, leyes, sentencias, certificaciones, expedientes, etcétera.

Conviciles y Sensac (2006). Estudio de impacto ambiental proyecto vía al mar tramo Nuquí-Copidijo. Recuperado en http://www.minambiente.gov.co/documentos/cap_1.pdf

Consejo Comunitario del Alto y Medio Dagua (2012). Caracterización física biológica, socioeconómica y cultural de la cuenca del alto río Dagua: Tomo I componente socioeconómico y cultural. Buenaventura: Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la parte Alta y Media de la Cuenca del río Dagua.

Consejo Comunitario General “Los Riscasles” (2007). Plan de etnodesarrollo: visión de vida de las comunidades negras del Golfo de Tribugá 2007-2020. Chocó: Consejo Comunitario General “Los Riscasles”. Recuperado en <http://www.utch.edu.co/portal/docs/beteguma/riscasles.pdf>

Corporación Financiera Internacional (2007). Relaciones con la comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes. Washington D.C.: Corporación Financiera Internacional. Recuperado en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b7fe528048855c5a8ba4db6a6515bb18/IFC_StakeholderEngagement_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

Corporación Financiera Internacional (2009). Greystar: Summary of Proposed Investment. Recuperado en <http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/projects/DF15489BFDE959D6852576BA000E2D0C>

Correa, M (3 de abril de 2013). Consultas previas frenan trabajos en 288 kilómetros. El Colombiano. Recuperado en http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/consultas_previas_frenan_trabajos_en_288_kilometros/consultas_previas_frenan_trabajos_en_288_kilometros.asp

DPLF y Oxfam (2011). El Derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas: La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Lima: DPLF.

Duque A., y Herrera H. (2011). Sistematización de Procesos de Consulta Previa en Colombia. Bogotá: Oxfam Gran Bretaña.

El Colombiano (21 de febrero de 2013). Vueltas con la consulta previa. Recuperado en http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/V/vueltas_con_la_consulta_previa/vueltas_con_la_consulta_previa.asp

El Espectador (12 de febrero de 2013). Tutela ata manos al ICA para erradicar grave enfermedad fitosanitaria. Recuperado en <http://www.elspectador.com/noticias/economia/articulo-404406-tutela-ata-manos-al-ica-erradicar-grave-enfermedad-fitosanitaria>

El Tiempo (19 de abril de 2013). Colombia, quinta en producción científica universitaria en América Latina. Recuperado en http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/educacion/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12751325.html

El Tiempo (09 de octubre de 2013) Nuevo atentado en La Guajira contra gasoducto binacional. Recuperado en http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13112593.html

El Universal (27 de marzo de 2011) Farc atacaron gasoducto en frontera con Venezuela. Recuperado en <http://www.eluniversal.com.co/atentados-terroristas/farc-atacaron-gasoducto-en-frontera-con-venezuela-16605>

Emerging Markets Information Service (S.F.) Meta Petroleum Corp. Emerging Markets Information Service. Recuperado en http://www.securities.com/Public/company-profile/CO/META_PETROLEUM_CORP_es_1206422.html

Galvis, Á (2012). Estudio comparado sobre el mecanismo de la consulta previa en las comunidades Indígenas aplicado al sector minero en Colombia, Ecuador y Guatemala. Bogotá: Tesis de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Gran Tierra Energy (S.F.). Gran Tierra Energy INC. Recuperado en <http://www.grantierra.com/>

Grueso, L. (2010). El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de Derechos Humanos. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Guerrero S. (01 de agosto de 2013) La magia del yotojoro, otro regalo de la naturaleza. Cartagena: Periódico El Heraldo.

Historia de la labor de la OIT (s.f.) Recuperado en <http://www.ilo.org/indigenous/Aboutus/HistoryofILOwork/lang--es/index.htm>

Hernández, O. (2011). Análisis de la participación comunitaria en un proceso de consulta previa y sus aportes en la elaboración de estudios de impacto ambiental en territorios de comunidades negras. Estudio de caso proyecto “construcción de la doble calzada Buga-Buenaventura”. Bogotá: tesis Universidad Javeriana.

Herreño, A (2004). Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia. El otro derecho (31-32). 247-272. Recuperado en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr031-32/elotrdr031-32-00.pdf>

Houghton, J. (2008). Legalización de los territorios indígenas en Colombia. En Houghton, J. (Ed.) La Tierra contra la muerte: Conflictos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia (pp. 83-144). Bogotá: Centro de Cooperación al Indígena.

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (2009). El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. Revista El otro derecho. No. 40. Junio de 2009.

Intervención del Ministro del Interior, Fernando Carrillo, durante la presentación del II Informe Nacional del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2013). Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/content/intervencion-del-ministro-del-interior-fernando-carrillo-durante-la-presentacion-del-ii#sthash.g8fnDEkr.dpuf>

Jahncke, J y Meza, R (2010). Derecho a la participación y a la consulta previa en Latinoamérica: Análisis de experiencias de participación, consulta y consentimiento de las poblaciones afectadas por proyectos industrias extractivas. Lima: RED MUQUI- Red de propuesta y acción- Perú / Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz - FEDEPAZ – Perú. Recuperado en <http://www.fedepaz.org/adjuntos/LIBRO-CONSULTA.pdf>

Jones, C (1970). An introduction to the study of Public Policy. USA: Ed. Duxbury Press.

Lemaitre, J (2009). El derecho como conjuro: Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales. Bogotá: Uniandes y Siglo del Hombre Editores.

Londoño Toro, B (2002) La Constitución de 1991 y los indígenas. Nuevos espacios de participación política. Credencial Historia, (146), Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/febrero2002/laconstitucion>

López D (2006). El derecho de los jueces: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial. Bogotá: Legis.

Majone G (1997). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

Mañanas BLU (febrero de 2013). MinAgricultura propone usar Internet para realizar consultas a comunidades. BLU Radio. Recuperado en <http://www.bluradio.com/#!19232/minagricultura-propone-usar-internet-para-realizar-consultas-comunidades>

Mañanas BLU (febrero de 2013). Conozca algunos de los proyectos varados a la espera de consultas previas. BLU Radio. Recuperado en <http://www.bluradio.com/#!19230/conozca-algunos-de-los-proyectos-varados-la-espera-de-consultas-previas>

Martínez Cobo, M. Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Naciones Unidas. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4 Recuperado en http://www.paramo.org/files/recursos/Estudio_Cobo2.pdf

Maurel & Prom (S.F.). Maurel & Prom. Recuperado en <http://www.maureletprom.fr/index.php?lang=en>

Meisel, A (2003). La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: Panyas, raizales y turismo, 1953-2003. Documentos de trabajo sobre economía regional (37). Cartagena de Indias: Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República. Recuperado en <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER37-SanAndres.pdf>

Mesa, G (2010). Principios ambientales como reglas de organización para el cuidado, la vida, la conservación y el futuro. En Mesa, G (Editor), Debates Ambientales Contemporáneos (pp. 17-74). Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales -Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio del Interior y de Justicia (2009). La Consulta Previa a Grupos Étnicos en Colombia: Compendio de Legislación, Jurisprudencia y Documentos de Estudio. Tomo I. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia. Recuperado en <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1815DocumentNo4176.PDF>

Ministerio del Interior y de Justicia (2009a). La Consulta Previa a Grupos Étnicos en Colombia: Compendio de Legislación, Jurisprudencia y Documentos de Estudio. Tomo II. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia. Recuperado en <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1815DocumentNo4177.PDF>

Muller, P (1999). Los mediadores: Actores “clave” en las políticas públicas. Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales (14), 43-54. Recuperado en <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/viewFile/24148/24779>

Muller, P (2010). Las políticas públicas (Tercera edición). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Muyuy, G. (1998), “Indígenas colombianos y su relación con el Estado colombiano”, en Almeida y Arrobo (comp.). En defensa del pluralismo y la igualdad: los derechos de los pueblos indios y el Estado. Memorias 49 Congreso Internacional de Americanistas en homenaje a Monseñor Leonidas Proaño. Quito: Biblioteca Abya-yala.

Núñez, A. (2005). El desafío del multiculturalismo en Colombia: análisis de la jurisprudencia de la Corte constitucional sobre la consulta previa. Bogotá: Tesis Universidad Nacional.

Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009). Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Pijao. Bogotá: Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Recuperado en http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_PIJAO.pdf

Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009a). Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Inga. Bogotá: Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009b). Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Sikuni. Bogotá: Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Recuperado en

http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_SIKUANI.pdf

Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009c). Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Wayuu. Bogotá: Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Recuperado en http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_WAY%C3%9AU.pdf

Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009d). Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Zenú. Bogotá: Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Recuperado en http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_ZEN%C3%9A.pdf

Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2010). Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la Honorable Corte Constitucional en el departamento del Valle del Cauca. Bogotá: Observatorio Del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Recuperado en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoAfro/ValleDelCauca.pdf>

Oficina Internacional del Trabajo (2010). Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/download/constitution.pdf>

Omimex Resources Inc. (2011). About Omimex Group. Recuperado en <http://www.omimex.com/about-omimex-group/>

Orduz y Rodríguez (2012). La consulta previa: dilemas y soluciones. Bogotá: Dejusticia.

Orduz, N. (25 de febrero de 2013) Consulta previa: se obedece, pero no se cumple. Razón Pública. Recuperado en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3576-consulta-previa-se-obedece-pero-no-se-cumple.html>

Organización Nacional Indígena de Colombia (2011). El derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: ONIC.

Osorio C. (19 de enero de 2012) ¿Dejará Santos que les metan un gol a las comunidades afro? La Silla Vacía. Recuperado en <http://lasillavacia.com/historia/dejara-santos-que-les-metan-un-gol-las-comunidades-afro-30822>

Pardo, A. (02 de julio de 2012). Pacific Rubiales: herencia de la confianza inversionista. Razón Pública. Recuperado en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3066-pacific-rubiales-herencia-de-la-confianza-inversionista.html>

Periódico El Pueblo (9 de noviembre de 2011). La vía de nunca acabar. Cali: Periódico El Pueblo. Recuperado en <http://elpueblo.com.co/la-via-de-nunca-acabar/#ixzz2frgyUNkP>

Perlaza D, y González J (2011). Municipio de Santander de Quilichao. Santander de Quilichao: Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao. Recuperado en http://santanderdequilichao-cauca.gov.co/apc-aa-files/62386137326230633133316235303037/COMPILACION_info....pdf

Peters G, (1999). La Política de la Burocracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Pinzón, C y Garay G (1998). Inga y Kamsá del Valle de Sibundoy. En Correa F (ed.): Geografía Humana de Colombia. Región Andina Central. Tomo IV, Vol., 3. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica Santafé de Bogotá.

Portafolio (31 de marzo de 2011). Pacific Rubiales anunció alianza con Maurel & Prom en Colombia. Recuperado en <http://www.portafolio.co/economia/pacific-rubiales-anuncio-alianza-maurel-et-prom>

Restrepo y Coronado (2013). ¿Obstáculo u oportunidad para la profundización democrática? Cien días vistos por CINEP/PPP. (78), 19-23. Recuperado en <http://www.cinep.org.co/images/stories/Documentos/ciendias/5%20consulta%20previa.pdf>

Regino A, y Torres G (2009). La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: base de la nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y las sociedades. En Charters C, y Stavenhagen R. (eds.) El desafío de la declaración: historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas (pp. 146-177) Copenhague: IWGIA.

Revista Semana (02 de mayo de 2009). La gran minera. Revista Semana. Recuperado en <http://www.semana.com/economia/articulo/la-gran-minera/102611-3>

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

Revista Semana (21 de marzo de 2013) Ultimátum para proteger a los Wayúu. Revista Semana. Recuperado en <http://www.semana.com/nacion/articulo/ultimatum-para-proteger-wayuu/337477-3>

Revista Semana (23 de marzo de 2013). Los siete males de una vía en Colombia. Recuperado en <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-siete-males-via-colombia/337654-3>

Rodríguez, A. (2013). El derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa y al consentimiento previo e informado: desarrollo jurisprudencial y retos para su implementación. Bogotá: Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes.

Rodríguez, C (11 de febrero de 2013). Tres mitos sobre la consulta con indígenas y afros. El Espectador. Recuperado en <http://www.elespectador.com/opinion/columna-404279-tres-mitos-sobre-consulta-indigenas-y-afros>

Rodríguez, C. (18 de febrero de 2013) Más mitos sobre la consulta con indígenas y afros. El Espectador. Recuperado en <http://www.elespectador.com/opinion/columna-405619-mas-mitos-sobre-consulta-indigenas-y-afros>

Rodríguez, M. (2004). El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En Universidad Externado (Ed), Evaluación y Perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia (pp 155-177). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado en <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/codigo.pdf>

Rodríguez, M (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? Revista de Estudios Sociales, (32), 18.33. Recuperado en <http://res.uniandes.edu.co/view.php/575/view.php>

Rodríguez, G. (2001). La consulta previa a pueblos indígenas y comunidades negras dentro del proceso de otorgamiento de licencias ambientales. Bogotá: Tesis Universidad Nacional de Colombia.

Rodríguez, G (23 de febrero de 2013). Consulta previa: respuesta a Maria Isabel Rueda. El Heraldó. Recuperado en <http://www.elheraldo.co/blogs/politica/consulta-previa-respuesta-a-maria-isabel-rueda-101167>

Rodríguez y Morris (2010). La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional. Bogotá: Justicia Global y Derechos Humanos. Recuperado en http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/89983/La_consulta_previa_a_pueblos_indigenas.pdf

Rodríguez, G.A. (2009) El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia. El Otro Derecho (40), 55-74. Recuperado en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr040/od40-gloria.pdf>

Rodríguez, G. (2010) La consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia. Bogotá: (S.E.). Recuperado en http://www.unicefninezindigena.org.ar/pdf/publicaciones/CONSULTA_PREVIA_GLORIA_AMPARO_RODRIGUEZ.pdf

Rodríguez, C. (2010) Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields. *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 18 #1 (Winter 2010).

Rodríguez, Gómez y Monroy (2012). *Las licencias ambientales en Colombia: una mirada desde la participación y la responsabilidad*. Bogotá: Editorial Ibáñez.

Rodríguez G (2011). *Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental. Recuperado en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>

Rodríguez, M (19 de mayo de 2012). Río + 20 y Estocolmo+40. *El Tiempo*. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11834885>

Roldán, R. (1998). *La consulta previa: instrumento de democracia participativa y desarrollo sostenible*. Bogotá: Fundación Gaia amazonas.

Romero J (2010). *Documentos de trabajo sobre economía regional. Educación, calidad de vida y otras desventajas económicas de los indígenas en Colombia*. Número 125 de 2010. Cartagena de Indias: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.

Romero, M (2012). *La consulta previa, un derecho fundamental*. En *El derecho fundamental a la consulta previa: línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia*. Bogotá: Codhes. Recuperado en <https://alfresco.uclouvain.be/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5275132a-de4d-42eb-8cfa-6c7dc4253e46/derecho%20fundamental%20a%20la%20consulta%20previa.pdf>

Roth Deubel, A (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth Deubel, A. (2002). "Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación" En: *Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Rueda, M (16 de febrero de 2013). *El Tiempo*. Recuperado en http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/maraisabelrueda/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12600406.html

Serrano N. (2 de octubre 2013). *Tras toma, indígenas abandonan planta de Cerro Matoso*. *El Universal*. Recuperado en <http://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/tras-toma-indigenas-abandonan-planta-de-cerro-matoso-136909>

Serje, M. (2011) *El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Vargas, J. (1998). *Consulta previa a comunidades negras en procesos de licencia ambiental*. Bogotá: Tesis Universidad Nacional de Colombia.

Valero, D. (9 de febrero de 2013). Consultas con minorías étnicas 'paralizan' la agenda estatal. El Tiempo. Recuperado en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12587449.html

Vega, A. (2012). Consulta previa a pueblos indígenas y tribales: Análisis y propuesta de legislación. Bogotá: Tesis Universidad Nacional de Colombia.

Vela, C. (2011). La Consulta Previa para la explotación de recursos naturales en territorios de los pueblos indígenas en el marco del convenio 169 OIT y su eficacia en los resguardos del Gran Pueblo de los Pastos que habitan en el departamento de Nariño. Bogotá: Tesis Universidad Nacional de Colombia.

Vélez Ocampo, A (2005). Cartago, Pereira, Manizales: cruce de caminos históricos. Pereira: Editorial Papiro. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/modosycostumbres/crucahis/crucahis24.htm>

Virviescas, P. (4 de septiembre de 2011). El diablo de Yanacocha. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articulo-296853-el-diablo-de-yanacocha>

Universidad del Tolima y Consejo Comunitario de la etnia negra de la cuenca baja del río Calima (2009). Sistemas pilotos de manejo sostenible de bosques secundarios en el territorio colectivo del Consejo Comunitario del Bajo Calima, municipio de Buenaventura, Colombia. Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT).

Vetra (S.F.). Vetra Historia. Recuperado en <http://www.vetragroup.com/la-compania/historia/>

Zuluaga C. (11 de marzo de 2013). “Cerromatoso nos está matando”. El Espectador. Recuperado en <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-409715-cerro-matoso-nos-esta-matando>

Referencias jurídicas

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- (2012). Resolución 0428 de 4 de junio de 2012: “Por la cual se niega una modificación de licencia ambiental y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009). Documento Conpes 3565: Importancia Estratégica del proyecto de generación termoeléctrico a carbón Gecelca 3. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado en <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3565.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013). Documento Conpes 3762: Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos - PINES-. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=z9Nz442nQng%3D&tabid=1656>

Consejo de Estado de Colombia (2008). Sentencia de 26 de noviembre de 2008: Consejero Ponente Héctor Romero Díaz. Sección Cuarta. Radicación número: 44001-23-31-000-2008-00075-01.

Consejo de Estado de Colombia (2013). Sentencia de 21 de marzo de 2013: Consejero Ponente Gustavo Gómez Aranguren. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda-Subsección “A”. Radicación N° 44001233300020120006101.

Constitución Política de Colombia (1991).

Corte Constitucional de Colombia (1995). Sentencia C-225 de 1995: Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Referencia: expediente No. L.A.T.-040.

Corte Constitucional de Colombia (1996). Sentencia T-349 de 1996: Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Referencia: expediente T-83456.

Corte Constitucional de Colombia (1997). Sentencia SU-039 de 1997: Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. Referencia: expediente T-84771.

Corte Constitucional de Colombia (1998). Sentencia T-652 de 1998: Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Referencia: expedientes acumulados T-168.594 y T-182.245.

Corte Constitucional de Colombia (2001). Sentencia C-169 de 2001: Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Referencia: expediente P.E. – 012.

Corte Constitucional de Colombia (2002). Sentencia C-418 de 2002: Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis. Referencia: expediente D-3786.

Corte Constitucional de Colombia (2002a). Sentencia C-891 de 2001: Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería. Referencia: expediente D-4022.

Corte Constitucional de Colombia (2003). Sentencia C-620 de 2003: Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. Referencia: expedientes D-4381 y D-4382.

Corte Constitucional de Colombia (2003a). Sentencia SU-383 de 2003: Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis. Referencia: expediente T-517583.

Corte Constitucional de Colombia (2005). Sentencia T-737 de 2005: Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis. Referencia: expediente T-1077984.

Corte Constitucional de Colombia (2006). Sentencia T-382 de 2006: Magistrado Ponente Clara Inés Vargas Hernández. Referencia: expediente T-1284279.

Corte Constitucional de Colombia (2006a). Sentencia T-880 de 2006: Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis. Referencia: expediente T-1352585.

Corte Constitucional de Colombia (2007). Sentencia C-208 de 2007: Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil. Referencia: expediente D-6459.

Corte Constitucional de Colombia (2008). Sentencia C-461 de 2008: Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Referencia: expediente D-6984.

Corte Constitucional de Colombia (2008a). Sentencia C-30 de 2008: Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil. Referencia: expediente D-6837.

Corte Constitucional de Colombia (2009). Sentencia C-175 de 2009: Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: expediente D-7308.

Corte Constitucional de Colombia (2009a). Auto 005 de 2009: Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Referencia: Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

Corte Constitucional de Colombia (2009b). Sentencia C-615 de 2009: Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Referencia: expediente LAT-335.

Corte Constitucional de Colombia (2010). Sentencia T-745 de 2010: Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto. Referencia: expediente T-2508417.

Corte Constitucional de Colombia (2010a). Sentencia T-1045A de 2010: Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Referencia: expediente T-2761852.

Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia T-680 de 2012: Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Referencia: expediente T-1.842.451.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam: Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam: Interpretación de la Sentencia: Sentencia de 12 de agosto de 2008.

Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia (2006). La consulta previa para proyectos de exploración de recursos naturales. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2009). Expediente 610: Proyecto Conexión Terrestre: Nuquí-Copidijo. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2009a). Expediente 1380: Modificación de la licencia ambiental de la variante Santander de Quilichao. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2009b). Expediente: 4402: Reactivación del pozo Mecaya 1. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2009c). Expediente 4401: Perforación de pozo estratigráfico. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2009d). Expediente 4140: Perforación exploratoria de Bloque Tiburón. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2009e). Expediente IBD-041/IB y D-042/IBD-043: Permiso marco de investigación científica en diversidad biológica. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2009f). Expediente 3406: Interconexión gasífera Colombia-Venezuela. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2009g). Expediente 4503: Bloque de perforación exploratoria Quifa Noroeste. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010). Expediente 4649: Área de perforación exploratoria Sabanero. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010a). Expediente 4752: Construcción doble calzada carretera Buenaventura Loboguerrero, tramo: Citronela y Altos de Zaragoza. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010b). Expediente 4656: Gecelca 3 construcción y operación de una planta termoeléctrica a carbón con una capacidad de 150w. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010c). Expediente 832: Optimización poliducto Pozos Colorados – Ayacucho. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010d). Expediente IDB 0041, IDB 0043, REG 0070 y REG 0073: Programa Institucional de biodiversidad y conservación de la biota colombiana. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010e). Expediente IDB0041, IDB0043, RGE0070 y RGE0073: Cianobacterias Bentónicas arrecifales: dinámicas de los afloramientos y potencial aprovechable de toxinas. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010f). Expediente 4688: Construcción y operación del terminal de servicio público multipropósito en la ciudad de Cartagena (Puerto Bahía). Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010g). Expediente 3545: Construcción y operación de una Planta Carboeléctrica con su línea de transmisión. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (2010h). Expediente 2932: Reactivación pozo Pauta 1. Vetra Exploración y Producción Colombia S.A.S.. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Directiva presidencial número 01 de 2010 (marzo 26). Asunto: garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales. Bogotá: Presidente de la República de Colombia.

Directiva presidencial número 10 de 2013 (noviembre 07). Asunto: guía para la realización de consulta previa. Bogotá: Presidente de la República de Colombia.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- (2002). Resolución 2244 de 4 de diciembre de 2002. Bogotá: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- (2005). Resolución 817 de 29 de abril de 2005. Bogotá: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- (2005a). Resolución 2455 de 04 de diciembre de 2005. Bogotá: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- (2005b). Resolución 2456 de 04 de diciembre de 2005. Bogotá: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-.

Ley 2 de 1959 (enero 17). Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Diario Oficial No. 29.861.

Ley 99 de 1993 (diciembre 22), por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario oficial No. 41.146.

Ley 790 de 2002 (27 de diciembre). Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. Diario Oficial No. 45.046

Ley 1444 de 2011 (mayo 4). Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.059.

Ministerio del Medio Ambiente (2001). Auto 756 del 5 de octubre de 2001. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2005). Decreto 1220 de 2005: “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”. Diario Oficial de Colombia n.º 45890.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2006). Auto 821 del 27 de abril de 2006. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2006a). Auto 2417 del 3 de noviembre de 2006. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007). Auto 744 de 27 de marzo de 2007: “Por el cual se inicia el trámite administrativo para modificar una Licencia Ambiental y se adoptan otras decisiones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007a). Auto 0931 del 13 de abril de 2007. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007b). Auto 1079 de 27 de abril de 2007: “Por el cual se modifica el Auto No. 744 del 27 de marzo de 2007 que dio inicio a un trámite administrativo para modificar una Licencia Ambiental”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007c). Auto 1941 de 25 de julio de 2007. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008). Auto 275 de 6 de febrero de 2008: “Por el cual se inicia el trámite administrativo de Licencia Ambiental y se adoptan otras decisiones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008a). Auto 614 del 27 de febrero de 2008. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008b). Auto 1119 del 8 de abril de 2008. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008c). Auto 1685 de 23 de mayo de 2008: “Por el cual se inicia un trámite administrativo de solicitud de Licencia Ambiental para el proyecto de Perforación Exploratoria Bloque Tiburón”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008d). Auto 2510 del 13 de agosto de 2008: “Por medio del cual se convoca a una reunión de Consulta Previa”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009). Auto 3722 de 26 de enero de 2009. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009a). Auto 0945 de 03 de abril de 2009: “Por el cual se inicia un trámite administrativo de establecimiento de Plan de Manejo Ambiental y se adoptan otras decisiones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009b). Auto 1000 de 14 de abril de 2009: “Por medio del cual se convoca a una reunión de Consulta Previa”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009c). Resolución 0712 de 16 de abril de 2009: “Por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto “Conexión terrestre Nuquí-Alto de Copidijo” y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009d). Auto 1286 de 6 de mayo de 2009: “Por medio del cual se convoca a una reunión de Consulta Previa”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009e). Auto 1516 de 22 de mayo de 2009: “Por medio del cual se convoca a una reunión de Consulta Previa”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009f). Resolución 0949 de 26 de mayo de 2009: “Por la cual se modifica la Resolución 706 de 13 de julio de 2000”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009g). Auto 1582 de 01 de junio de 2009. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009h). Resolución 1189 de 19 de junio de 2009: “Por la cual se establece un Plan de Manejo Ambiental”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009i). Auto 1872 de 23 de junio de 2009: “Por el cual se inicia un trámite administrativo de solicitud de licencia ambiental y se adoptan otras decisiones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009j). Resolución 1334 de 10 de julio de 2009: “Por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto área de perforación exploratoria Bloque Tiburón y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009k). Resolución 1597 de 18 de agosto de 2009: “Por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto perforación de un pozo estratigráfico ANH Chocó 1 en la cuenca del Chocó y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009l). Resolución 1909 de 6 de octubre de 2009: “Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa contra la resolución 1133 del 15 de junio de 2006”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009m). Auto 2901 de 16 de octubre de 2009: “Por medio del cual se convoca a una reunión de consulta previa”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009n). Auto 3126 de 11 de noviembre de 2009: “Por el cual se inicia un trámite administrativo de solicitud de licencia

ambiental y se adoptan otras decisiones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009o). Auto 3251 del 27 de noviembre de 2009. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009p). Informe al Congreso de la República, julio de 2008 a junio de 2009. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Recuperado en http://www.minambiente.gov.co/documentos/4031_080909_inf_congreso_jul__2008_Jun_2009_311210.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). Decreto 2820 de 2010: “Por el cual se reglamente el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”. Diario Oficial de Colombia n.º 46340.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010a). Auto 47 de enero 14 de 2010. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010b). Resolución 0122 de 25 de enero de 2010: “Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010c). Auto 335 del 15 de febrero de 2010. Por medio del cual se convoca a una reunión de Consulta Previa. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010d). Auto 1092 de 13 de abril de 2010. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010e). Resolución 0715 de 15 de abril de 2010: “Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010f). Permiso marco de investigación científica en Diversidad Biológica No. 8 del 19 de abril de 2010. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010g). Resolución 0782 de 23 de abril de 2010: “Por la cual se otorga licencia ambiental para el proyecto “Central Termoeléctrica Gecelca 3” y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010h). Resolución 0817 de 29 de abril de 2010: “Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones”.

Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010i). Resolución 0865 de 07 de mayo de 2010: “Por la cual se aclara el Permiso Marco de Investigación Científica en Diversidad Biológica No. 4 del 10 de febrero de 2010”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010j). Auto 1980 de 4 de junio de 2010. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010k). Resolución 1547 de 9 de agosto de 2010: “Por la cual se modifica la Resolución 414 de mayo 17 de 1991 y la Resolución 1800 del 21 de septiembre de 2009”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010l). Resolución 1635 del 19 de agosto de 2010: “Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010m). Auto 3479 del 16 de septiembre de 2010: “Por medio del cual se convoca a una reunión de Consulta Previa”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010n). Resolución 2118 de 26 de octubre de 2010: “Por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto “Planta carboeléctrica con su línea de transmisión” y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010o). Informe al Congreso de la República julio de 2009 a junio de 2010. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Recuperado en http://www.minambiente.gov.co/documentos/7223_230511_informe_congreso_julio2009_junio_2010.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010p). Procedimiento Licencia Ambiental-Decreto 2820 de 2010. Recuperado en http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosBiodiversidad/licencias/Varios/procedimiento_dec282010.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2011). Resolución 0306 de 22 de febrero de 2011: “Por la cual se modifica el Permiso Marco de Estudio con Fines de Investigación Científica en Diversidad Biológica No. 4 del 10 de febrero de 2010”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2011a). Resolución 1647 de 16 de agosto de 2011: “Por la cual se modifica el permiso marco de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica No. 8 del 19 de abril de 2010”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2011b). Resolución 1693 de 19 de agosto de 2010: “Por la cual se modifica la Resolución 1547 de agosto 9 de 2010”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2011c). Informe al Congreso de la República, agosto de 2010 a junio de 2011. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Recuperado en http://www.minambiente.gov.co/documentos/7442_290711_inf_gest_mavdt_al_cong_082010_a_062011.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2013). Resolución 0093 de 01 de febrero de 2013: “Por la cual se modifica la licencia ambiental otorgada mediante la resolución 817 de 29 de abril de 2010, modificada por las Resoluciones 1477 del 30 de julio de 2010 y 370 del 4 de marzo de 2011 y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2013). Resolución 0442 de 15 de mayo de 2013: “Por la cual se modifica el artículo segundo numeral sexto de la Resolución No. 0157 del 14 de febrero de 2013 y se adoptan otras determinaciones”. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

Ministerio del Interior y de Justicia (2006). Certificación OFI06-1993-DET-1000 del 31 de enero de 2006. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.

Ministerio del Interior y de Justicia (2008). Resolución 3598 de 4 de diciembre de 2008: “Por la cual se crean grupos de trabajo en la estructura funcional interna del Ministerio del Interior y de Justicia”. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia. Recuperado en <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo2153DocumentNo1334.PDF>

Ministerio del Interior (2012). Certificación número 931 de 25 de mayo de 2012: “Sobre la presencia o no de grupos étnicos en las zonas de proyectos, obras u actividades a realizarse”. 2012: Ministerio del Interior.

Ministerio de Minas y Energía (2010). Resolución número 11 de 10 de febrero de 2010. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Organización Internacional del Trabajo (1957). Convenio Número 107 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. Recuperado en <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang--es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Recuperado en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>

Presidente de la República de Colombia (2003). Decreto 1760 de 26 de junio de 2003: “Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia”. Diario Oficial de Colombia n.º 45230.

Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (2010). La Situación de los Pueblos Indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial Anterior. Asamblea General de las Naciones Unidas: Consejo de Derechos Humanos. Recuperado en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/>

Saffon S., Uprimny R. y Bonilla D. (S.F.) Acción de tutela contra la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA –INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER) por violación de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, consulta previa, existencia, integridad cultural y social, identidad cultural y autonomía de la COMUNIDAD NEGRA DE LAS ISLAS DEL ROSARIO, así como también por violación de los derechos fundamentales de petición, debido proceso e identidad cultural de FILIBERTO CAMARGO, ZULEIMA CARABALLO Y ANA ROSA MARTÍNEZ.

Unidad Nacional de Tierras Rurales -UNAT- (2008). Resolución 0379 de 22 de mayo de 2008. Bogotá: Unidad Nacional de Tierras Rurales -UNAT-.