



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Construcción de la etnicidad y sus implicaciones en un proceso de participación en el marco de la gestión ambiental

Alba Mery Upegui Posada

Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín
Facultad de Minas, Escuela de Geociencias
Medellín, Colombia

2016

Construcción de la etnicidad y sus implicaciones en un proceso de participación en el marco de la gestión ambiental

Alba Mery Upegui Posada

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Medio ambiente y desarrollo

Directora:

Clara Inés Villegas Palacio

PhD. Economía

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Minas

Medellín, Colombia

2016

Agradecimientos

Mis más sinceros agradecimientos a las personas y entidades que aportaron para la elaboración de esta tesis, su apoyo y colaboración hicieron posible la culminación de este ciclo académico. Agradezco a la empresa Interconexión Eléctrica - ISA. S.A. ESP por su apoyo económico y por la posibilidad de aprender de sus proyectos; a Susana Jaramillo por su generosidad y por tantas enseñanzas profesionales y personales. A la profesora y directora de tesis Clara Inés Villegas Palacio, por su comprensión y apoyo, por insistir y creer que era posible. A la empresa consultora Servicios Ambientales y Geográficos - SAG y en ella, principalmente a Alejandro Aguilar por facilitar el camino para terminar esta tesis, por su confianza, por compartir el trabajo y las reflexiones frente a este quehacer profesional. A Ceci Giraldo, Marta Matute, Naty Quiceno, Connie López, Yanet Osorio y Andrés Solano por sus aportes y su colaboración permanente, sin ustedes esta tesis no hubiera sido posible. Especialmente, agradezco a mi familia, mis hijas y hermana por comprender mis ausencias y silencios y sobre todo por creer en mí; a quien me dio la vida, y que sin estar ahora físicamente, permanece en mí como la molécula de la existencia en el universo, gracias madre por todo lo dado, este logro es tuyo también.

Resumen

Esta tesis presenta una reflexión sobre la Consulta Previa como mecanismo de participación de los grupos étnicos en el marco de los proyectos de infraestructura para el desarrollo, específicamente, la construcción de la línea de transmisión de energía eléctrica de la subestación El Bosque al Sistema Interconectado Nacional, en la ciudad de Cartagena. Partiendo del marco conceptual de la ecología política y los estudios de la diversidad emergente se pretende comprender las dinámicas que se dieron alrededor de la gestión ambiental y de la Consulta Previa desarrolladas con una comunidad afrodescendiente ubicada en el barrio La Candelaria, y la forma cómo se dio la construcción de la etnicidad y cuáles fueron sus implicaciones, para los actores involucrados y en general para el país. Uno de los principales resultados es la configuración de un sujeto étnico y por ende un nuevo sujeto político que instaura unas nuevas formas de relacionarse con el Estado, las empresas y de demás organizaciones comunitarias y civiles. Además propone un escenario nuevo de lucha por la reivindicación, protección y promoción de la diversidad cultural en contextos urbanos y en el ámbito político del país.

Para el desarrollo de esta tesis se hizo uso de la etnografía como método y se utilizaron técnicas como la observación, la revisión, análisis e interpretación de información secundaria y primaria, articuladas a reflexiones teóricas y conceptuales alrededor de los proyectos de infraestructura para el desarrollo, la gestión ambiental, la Consulta Previa como mecanismo de participación, la identidad, la etnicidad y la cultura.

Palabras clave: consulta previa, participación, etnicidad, comunidades afrodescendientes, ecología política, desarrollo, diversidad emergente.

Abstract

This thesis presents a reflection on the Prior Consultation as a mechanism for the participation of ethnic groups within the framework of development infrastructure projects, specifically, the construction of the transmission line of electric power of the substation El Bosque to the National Interconnected System, in the city of Cartagena. Starting from the conceptual framework of the political ecology and the studies of the emergent diversity it is tried to understand the dynamics that were given around the environmental management and the Prior Consultation developed with an Afro-descendant community located in the neighborhood La Candelaria, and the way in which the construction of the ethnicity took place and what were its implications for the actors involved and for the country. One of the main results is the configuration of an ethnic subject and therefore a new political subject that establishes new ways of relating to the State, companies and other community and civil organizations. It also proposes a new scenario of struggle for the protection, protection and promotion of cultural diversity in urban contexts and in the political sphere of the country.

Methodologically in the development of the thesis, ethnography was used as a method and techniques such as observation, revision, analysis and interpretation of secondary and primary information were used, articulated to theoretical and conceptual reflections around infrastructure projects for development, Environmental management, prior consultation as a mechanism for participation, identity, ethnicity and culture.

Keywords: Prior consultation, participation, ethnicity, afrodescendent communities, political ecology, development, emerging diversity

Contenido

	<u>Pág.</u>
Resumen	VII
Lista de tablas	XI
Lista de figuras.....	XII
Introducción	1
1. Estrategia teórico - metodológica.....	15
1.1 La Ecología política y los Fenómenos Políticos culturales Emergentes - FPcE	15
1.1.1 La ecología política y el ambiente politizado	15
1.1.2 Los Fenómenos Político culturales Emergentes (FPcE)	19
1.2 Apuntes metodológicos	24
1.2.1 El caso de estudio.....	24
2. Proyectos de Infraestructura para el Desarrollo, Consulta Previa y Participación	37
2.1 Apuntes sobre proyectos de infraestructura como desarrollo	37
2.2 Normatividad relativa a la gestión ambiental	41
2.3 Licenciamiento ambiental en proyectos de transmisión de energía eléctrica	44
2.4 El Convenio 169 de la OIT y la Consulta Previa en Colombia	46
2.4.1 Pasos básicos del Decreto 1320 de 1998 y las Directivas presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013.....	55
2.5 La Consulta Previa y la gestión ambiental en proyectos de infraestructura eléctrica	59
3. El Callejón de los Palenqueros: la construcción de la etnicidad en un proceso de consulta previa	69
3.1 Contexto histórico, socioeconómico, cultural y político del área de estudio del proyecto el Bosque.....	69

3.2	La experiencia de Consulta Previa en el proyecto el Bosque	79
3.2.1	Los palenqueros en Cartagena	81
3.2.2	Desarrollo del proceso de Consulta Previa como mecanismo de participación de los palenqueros	90
3.2.3	Construcción de la etnicidad y sus implicaciones	106
4.	Conclusiones y recomendaciones.....	123
5.	Bibliografía.....	133

Lista de tablas

	<u>Pág.</u>
Tabla 2-1. Desarrollos jurisprudenciales relativos a la Consulta Previa en Colombia	51
Tabla 2-2 Jurisprudencia sobre Consulta Previa en Colombia con comunidades afrodescendientes palenqueras y raizales	63
Tabla 3-1. Construcción de la etnicidad palenquera de acuerdo con la Empresa, el Estado y los Palenqueros.....	107

Lista de figuras

	<u>Pág.</u>
Figura 1-1. Localización del proyecto El Bosque a 220 kV y líneas asociadas	26
Figura 2-1. Síntesis de los casos objeto de Consulta Previa de acuerdo al Convenio 169 de la OIT de 1989.....	54
Figura 2-3. Pasos para la Consulta Previa según Directiva Presidencial 01 de 201056	
Figura 2-4. Principios que rigen la Consulta Previa. Convenio 169 de la OIT.....	57

Introducción

En Colombia actualmente, y cada vez con mayor frecuencia, la ejecución de proyectos de infraestructura para el desarrollo genera oposición por parte de comunidades locales, grupos ambientalistas o sectores de la sociedad civil. El auge creciente de la construcción de estas infraestructuras en distintos rincones del territorio nacional, fue promovido por el modelo de desarrollo neoliberal, buscando integrar los diferentes circuitos de la globalización al mercado, generando múltiples conflictos y ha puesto en el escenario nacional la discusión sobre el modelo actual de desarrollo y su impacto sobre el medio ambiente y las comunidades locales.

A partir de la premisa de que el crecimiento económico permitiría la reducción de la pobreza, la indigencia y el desempleo, desde el gobierno de César Gaviria (1990-1994), hasta el actual gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018), se impulsa la globalización del mercado bajo los conceptos de la política neoliberal en el país. No en vano, el Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014¹ plantea como visión,

[...] el sueño de un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y

¹ Juan Manuel Santos fue elegido presidente de Colombia en un primer periodo de gobierno entre 2010-2014, aquí se hace alusión al Plan Nacional de Desarrollo de este periodo.

servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social [...]. El objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario. (DNP, 2011).

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, se centró en lo que denominó “locomotoras del desarrollo”, para referirse a las industrias centradas en el fortalecimiento del país como productor de materias primas y a otras estrategias que buscaban el aumento de la competitividad en el mercado transnacional. Algunos de estos objetivos perpetúan el modelo de desarrollo enfocado en la explotación y exportación de recursos naturales renovables y no renovables en circuitos que exigen además, la construcción de la infraestructura necesaria para facilitar la concreción de dichos negocios.

Sin embargo, la continuidad y materialización de esa visión del desarrollo se encontró con un contexto diverso y dinámico desde lo ambiental, lo social y lo legal, en donde las condiciones socioculturales, políticas y ambientales locales, cobraron importancia frente a los efectos provocados por dichos proyectos. La divergencia entre la valoración del desarrollo como crecimiento económico promovida desde el gobierno, y el reclamo de las comunidades objeto de las intervenciones del desarrollo por la inclusión y el poder en la toma de decisiones sobre su territorio, ha generado y exigido mejores espacios de participación

centrados en la conservación y el aprovechamiento regulado de los recursos naturales renovables y no renovables, la defensa del territorio y la pervivencia de quienes lo habitan.

Los temas comunes de estos desacuerdos generados por la implementación del desarrollo en Colombia y su afectación sobre los recursos naturales y poblaciones, giran alrededor del impacto causado sobre el entorno ambiental y social por los megaproyectos de minería, la infraestructura para generación y transmisión de energía eléctrica, la construcción de carreteras, la planificación de zonas urbanas, el acceso a la tierra, la deforestación y el cambio climático (Lemaitre, 2010:20). En el país existe la condición particular de que estas infraestructuras se localizan, generalmente, en zonas ricas en recursos naturales, con conflicto político y diversidad social y étnica, habitadas en su mayoría por campesinos, indígenas y afrodescendientes, bien sean nativos residentes o migrantes asentados en las grandes ciudades. No en vano Colombia ha llegado a ser considerado el país con más conflictos socioambientales en Latinoamérica y el segundo a nivel mundial después de la India, según el Atlas de justicia ambiental (2013).

Los conflictos y las reacciones de las comunidades, se dan en la medida en que ellas se sienten más o menos afectadas negativamente por la realización de los proyectos. Estos debates cobran importancia por el condicionamiento que ponen a la viabilidad de los proyectos y al modelo de desarrollo del país. Como estrategia, el Estado ha reglamentado e institucionalizado mecanismos para la implementación de estos proyectos bajo conceptos e ideas como desarrollo

sostenible, responsabilidad social, gestión ambiental y protección del medio ambiente.

Mecanismos que exigieron la transformación de la manera en que se lleva a cabo la extracción de recursos naturales y la construcción de infraestructura en el país al atender nuevos requerimientos técnicos, en su planeación y ejecución. Cada vez se hizo más énfasis en la necesidad de conservación y protección del ambiente, teniendo en cuenta las características bióticas, abióticas y socioeconómicas del entorno, y las medidas de control y mitigación correspondientes al manejo de dichos impactos, a través de la gestión ambiental.

Dentro de esta gestión, la participación de las comunidades locales en la ejecución de los proyectos se ha constituido en un requisito, buscando canalizar los intereses y objetivos de las comunidades afectadas como medio para lograr la viabilidad social y la efectividad de los proyectos. Esto convierte la participación en un importante reto de la gestión ambiental (Rodríguez et al, 2009).

Durante las últimas décadas del siglo XX se presentó un considerable desarrollo del cuerpo de leyes e instituciones de control para el relacionamiento de los Estados con las minorías étnicas existentes en su territorio, teniendo en cuenta los acuerdos internacionales. En el marco de estos procesos Colombia ha adscrito a tratados internacionales y estándares en derecho internacional humanitario; se destaca la adhesión al convenio 169 de 1989 de la OIT² sobre la Consulta Previa como mecanismo de participación y protección de los derechos de los pueblos indígenas, y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los*

² En Colombia este tratado fue acogido por medio de la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se adopta en su integridad el Convenio 169 de la OIT y entró en vigencia el 4 de marzo de 1991.

*Derechos de los pueblos indígenas*³, instrumentos en los que se trazan lineamientos para que los Estados garanticen durante la gestión ambiental de proyectos, los derechos de las minorías a participar en los asuntos que los afectan.

Los tratados definen la *Consulta Previa* como un espacio de participación para los grupos étnicos, que les reconoce el derecho a ser consultados sobre medidas judiciales y administrativas que los afecten, o cuando se realizan proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios; para proteger la integridad cultural, social y económica de estos pueblos y garantizar el derecho que tienen a la participación como medio de expresión de sus propios ideales de desarrollo.

No obstante, en la práctica, en los procesos de gestión ambiental, en los que se requiere de Consulta Previa se presentan tensiones por los contrastes entre los intereses y los objetivos del desarrollo para los actores involucrados – minorías, Estado y empresas-. Estas ideas en constante tensión cuestionan las posibilidades de la Consulta Previa como mecanismo efectivo de participación.

Los espacios de participación que se propician durante la gestión ambiental para la implementación de estos proyectos, sea por la vía de la Consulta Previa o de otras estrategias de información y participación, son usados por las comunidades en general y por los grupos étnicos como mecanismo para manifestar o renovar antiguas reclamaciones dirigidas al Estado (Carmona, 2002) y paradójicamente, el Estado o los promotores de los proyectos ven en estas

³ Derecho a la propiedad Colectiva de la tierra y el territorio, la cultura y la autodeterminación

demandas actos de oportunismo de las comunidades. La incertidumbre que ronda la realización de un proceso de gestión ambiental y una Consulta Previa se asocia a la combinación de estos elementos y a las dinámicas que genera su aplicación, no sólo entorno a las reclamaciones por parte de las comunidades y los intereses de las empresas, sino a la posibilidad del reconocimiento o construcción de la identidad y la etnicidad, y de la aparición o construcción de nuevos sujetos políticos en estos espacios de participación.

En este sentido, esta tesis se ocupa de las dinámicas que se ocasionaron alrededor de la gestión ambiental y de la Consulta Previa como mecanismos de participación de una comunidad afrodescendiente ubicada en el barrio La Candelaria de Cartagena. La pregunta de este estudio se centra en cómo se dio la construcción de la etnicidad y cuáles fueron sus implicaciones, analizando la experiencia específica de participación que tuvo lugar durante la gestión ambiental del proyecto Subestación el Bosque a 220 kV y Líneas de Transmisión.

Con el fin de responder esta cuestión, se buscó analizar e interpretar los hechos y circunstancias que se dieron en el proceso de la gestión ambiental y de la Consulta Previa como escenarios de participación y como dispositivos para la construcción de la identidad y de la etnicidad de una comunidad palenquera en el caso estudiado. Además, se indagó acerca del sentido que cada uno de los actores, de acuerdo con su rol, le asignó a la identidad y etnicidad para su configuración o construcción, y cómo la comunidad misma asume estos sentidos.

También se estudiaron las relaciones de poder que se suscitaron en estos espacios de participación en el marco de la gestión ambiental, entendiendo el

poder para este caso, como un asunto que permea las relaciones cotidianas, y que permite visualizar otro tipo de relaciones en contextos de participación y diálogo entre ciudadanos, empresa y Estado.

Igualmente, esta noción se retomó, teniendo en cuenta el concepto de ambiente politizado (Palacio, 2006), referenciado en este estudio como un espacio de interacción entre los diferentes actores, el cual está mediado por relaciones desiguales de poder, que en muchos casos desbordan el ámbito local, regional y nacional donde tienen lugar.

Con este trabajo se trata de provocar una serie de reflexiones acerca de las posibilidades que surgen en el proceso de gestión ambiental y la Consulta Previa como mecanismos de participación, y la instrumentalización que de ellas hacen los diferentes actores con el objetivo de posicionar sus intereses. Las maneras que se adoptan por parte de la empresa interesada para la realización de la gestión del proyecto y las dinámicas que se surten en estos espacios con los actores que allí se encuentran.

El proyecto objeto de esta tesis, hace parte de los recomendados en el plan de expansión 2008-2020 de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, dependencia adscrita al Ministerio de Minas y Energía, entre los que se encuentra la apertura de la línea Bolívar – Ternera a 220 kV para llevarla a la S/E El Bosque, configurando el corredor Bolívar – Bosque – Ternera. La UPME consideró relevante esta conexión para Cartagena porque evitaría restricciones y riesgos de racionamiento, teniendo en cuenta que su contexto urbano era cada vez más complejo, y brindaría, adicionalmente, mayor confiabilidad y seguridad al

Sistema de Transmisión de Energía – SNT- Para la adjudicación de la construcción y operación de la línea, la UPME adelantó una convocatoria pública que fue ganada por ISA el 16 de septiembre del año 2009”⁴

Durante el desarrollo de la gestión ambiental del proyecto se identificó en el área de influencia, específicamente en el barrio la Candelaria, una comunidad de palenqueros, población descendiente de los primeros migrantes de San Basilio de Palenque, primer asentamiento de negros cimarrones ubicado en el departamento de Bolívar durante el proceso de La Colonia, estos palenqueros se asentaron en la zona urbana de la ciudad con el propósito de buscar nuevas y mejores posibilidades de vida, los palenqueros son considerados en Colombia como un grupo étnico reconocido a partir de la ley 70 de 1993⁵.

En este escenario se acude al conocimiento y la experiencia de disciplinas como la antropología aplicada y a enfoques como el de la ecología política, partiendo de la noción del *ambiente politizado* (Palacio, 2006), cuya discusión se centra en que los problemas ambientales no son neutrales y que el acceso, los usos, beneficios y costos de los recursos naturales, como ya se mencionó, están mediados por relaciones desiguales de poder. El foco principal del análisis desde la idea de ambiente politizado es la identificación de los actores y de sus estrategias de acción, ésta puede interpretarse como un campo de batalla de

⁴ ISA. 2011. Resumen Ejecutivo Estudio de Impacto Ambiental Subestación El Bosque 220 kV y Líneas de Transmisión.

⁵ Ley 70 de 1993 Por la cual se reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia. De acuerdo con el artículo 2 de esta Ley, Comunidad negra, es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

intereses, en donde dichos actores llevan a cabo distintas acciones y operan en diversos niveles espaciales, con medidas, estrategias y tácticas que les permite asegurar el acceso y control sobre el territorio (Brenner et al. s.f).

Por otra parte, se abordará el caso estudiado desde el campo de conocimiento de los “estudios sobre la diversidad emergente” (Zambrano, 2006), propuesta de análisis de las nuevas y viejas situaciones de las políticas identitarias de los pueblos, etnias y naciones, y de la emergencia compleja de la diversidad en el escenario social, político, cultural, filosófico y ambiental⁶. A partir de las reflexiones frente a las expresiones concretas de las que habla Zambrano (2006), como Fenómenos Políticos Culturales Emergentes (FPcE), estos elementos darán pistas para el análisis y la interpretación de la gestión ambiental y la Consulta Previa, como mecanismo de participación, que opera como un dispositivo para la construcción de la identidad y la etnicidad, espacio en el que emerge un nuevo sujeto político para la interacción con el Estado y los agentes del desarrollo.

De acuerdo con Zambrano (2006), los FPcE son manifestaciones de la realidad política del país, que obedecen a prácticas de los sujetos que tratan de posicionarse en la sociedad para actuar y buscar nuevas formas de representación para legitimarse, están en constante evolución, desarrollo y profundización, y permiten la aparición de “nuevos” sujetos políticos con un “nuevo” estatus legal, social y político para la interacción con el Estado y los agentes promotores del desarrollo.

⁶ Se introduce el término “ambiental”, pues el autor no lo hace explícito.

En este mismo sentido, Bello (2004) plantea sobre la identidad y la etnicidad, que la primera es un producto de contextos sociales históricamente estructurados dentro de un marco relacional y de lucha por el poder y que la identidad étnica es también, con relación a la acción colectiva y los movimientos sociales, un producto de las regulaciones que ciertos actores, en determinados momentos y bajo ciertas condiciones, hacen de ella.

Al mismo tiempo, la etnicidad para el autor, “es un proceso social y relacional en cuyo interior se construye la condición étnica de un grupo específico; es una construcción social y cultural que implica la selección y elaboración de elementos objetivos y materiales. Estos son incorporados como patrimonio de una comunidad y subjetivados como parte de su *habitus*, constituyéndose a su vez en esencia de la pertenencia a una comunidad dada, y así mismo en soporte o referente material de la identidad” (Bello, 2004). De acuerdo con el autor, la etnicidad es un principio de organización política, de negociación con el Estado y de visibilidad pública del actor en la sociedad, ya sea indígena, afrocolombiano o rom, que opera como soporte y referente material de la identidad cultural de un grupo (Bello, 2004).

Con relación a la cultura como campo conceptual en el que la identidad y la etnicidad se construyen, la autora Susan Wright (1998), señala que en disciplinas como la antropología se “ha distinguido dos conjuntos de ideas sobre la noción de cultura: 1. un viejo conjunto de ideas, que equipara a ‘una cultura’ con ‘un pueblo’, que puede ser delineado con un límite y una lista de rasgos característicos, inamovible, sistema subyacente de significados ‘cultura autentica’-, individuos

homogéneos e idénticos. Y 2. “nuevos significados de ‘cultura’, referidos a ésta como un concepto dinámico, siempre negociable y en proceso de aprobación, discusión y transformación. Actores diferencialmente posicionados, con inventivas impredecibles, apelan a, re trabajan y fuerzan en nuevas direcciones los significados acumulados de ‘cultura’ incluyendo los viejos y nuevos significados académicos [...]. La cultura puede interpretarse como proceso político de lucha por el poder para definir conceptos clave, incluyendo el concepto mismo de ‘cultura’” (Wright, 1998. Pág. 127 - 137).

Para el desarrollo de esta tesis se llevó a cabo un trabajo de campo en la ciudad de Cartagena, desde el mes de mayo del 2011 hasta febrero del año 2012 en distintos momentos, se hizo uso de la etnografía como método y se utilizaron técnicas como la observación, la revisión, análisis e interpretación de información secundaria y primaria, articuladas a reflexiones teóricas y conceptuales alrededor de los proyectos de infraestructura para el desarrollo, la gestión ambiental, la Consulta Previa como mecanismo de participación, la identidad, la etnicidad y la cultura.

Las fuentes de información para la recopilación de la información fueron variadas, entre otras los espacios de las reuniones fueron fundamentales, al igual que las conversaciones con la gente durante los recorridos que se hicieron por el barrio La Candelaria y para el reconocimiento de la comunidad palenquera, el intercambio de ideas con las comunidades durante la recolección de la información para los estudios ambientales, las reuniones del proceso de información y participación, y las actas en las que se registraron los

acontecimientos y diversos comentarios e intervenciones que dieron cuenta del proceso mismo.

Además, las conversaciones, preguntas y reflexiones surgidas alrededor de las formas en las que el proyecto se fue desarrollando y los elementos que fueron surgiendo en el camino, entre los profesionales de diversas disciplinas que conformaron el equipo de trabajo (antropólogos, biólogos, ingenieros civiles, forestales, eléctricos, ambientales) enriquecieron las reflexiones y las continuas preguntas de este estudio.

Las actas y las reuniones fueron las fuentes más importantes para la obtención de la información a ser analizada e interpretada, las primeras fueron revisadas de manera exhaustiva y reavivaron la memoria de las reuniones en las que quedaron registradas imágenes, relaciones, expresiones, emociones, sentimientos, actitudes y experiencias, a partir de las cuales se fueron rastreando los datos que permitieron a la luz de categorías de análisis como cultura, identidad, etnicidad, y territorio, dar cuenta de la manera en que los actores fueron construyendo la etnicidad y las implicaciones de ésta en el escenario de actuación.

Cuatro capítulos conforman el contenido de esta tesis alrededor de la discusión sobre la construcción de la etnicidad y sus implicaciones, en un proceso de participación en el marco de la gestión ambiental en un proyecto de infraestructura para el desarrollo.

En el primer capítulo se hace un acercamiento al marco conceptual de la ecología política, los Fenómenos Políticos culturales Emergentes (FPcE) en el

campo de lo étnico (Zambrano, 2006), aspectos del concepto de cultura politizada (Wright, 1997), se abordarán elementos de la identidad, la etnicidad (Bello; 2004) y (Zambrano; 2006) y el territorio (Giménez; 1996). Nociones desde las cuales se tratarán las principales cuestiones que enmarcan el contexto de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura para el desarrollo y específicamente, las categorías de análisis que sirven para entender las relaciones de poder que se suscitan en estos ambientes politizados (Palacio, 2010), y la construcción de nuevos sujetos políticos que emergen como Fenómenos Políticos culturales Emergentes, (Zambrano, 2006).

En el segundo capítulo se aborda el tema de la gestión ambiental y la Consulta Previa como mecanismo de participación, en el marco de los proyectos de desarrollo del sector eléctrico, cómo se construye, se adopta y se configura lo étnico en Colombia a partir de la normatividad expuesta en la Constitución Política de 1991 y la adhesión a tratados internacionales como el Convenio 169 de 1989 de la OIT.

El tercer capítulo reconstruye la experiencia de la gestión ambiental y la Consulta Previa con la comunidad palenquera en la zona urbana de Cartagena. En este apartado, se hará referencia a las expresiones de los actores involucrados, respecto a la construcción de la etnicidad.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones apoyadas en las reflexiones en torno a la gestión ambiental y la Consulta Previa como espacios de participación, y el papel de los antropólogos en estos proyectos.

1. Estrategia teórico - metodológica

1.1 La Ecología política y los Fenómenos Políticos culturales Emergentes - FPcE

El presente trabajo se aborda desde el marco teórico de la Ecología Política (de ahora en adelante EP), y desde el campo de estudio de la diversidad cultural y su concepto de los Fenómenos Políticos culturales Emergentes – FPcE - (Zambrano, 2006). En el caso en cuestión, el ambiente se aborda como un asunto eminentemente politizado desde los análisis de la EP. Por su parte los Fenómenos Políticos culturales Emergentes – FPcE –para este caso, contribuyen conceptual y operativamente a entender las dinámicas de la diversidad en el país a partir de su promoción en la Constitución Política de 1991, además de dar pistas para el análisis e interpretación de la construcción de la etnicidad en el marco de la gestión ambiental y la Consulta Previa como mecanismo de participación.

1.1.1 La ecología política y el ambiente politizado

La Ecología Política como enfoque de investigación que observa la relación entre los procesos sociopolíticos y medio ambientales nace en la segunda mitad del siglo XX gracias a la preocupación generada por las evidencias de la

degradación ambiental derivadas del proceso de industrialización. Ha hecho énfasis en señalar la relevancia de las relaciones de poder en el manejo de los recursos naturales propiciando una mirada crítica en el análisis de la relación de lo global con lo local, las condiciones de desigualdad y las estrategias políticas de los actores dentro de los procesos sociales que afectan su medio ambiente o sus territorios. De acuerdo con Biersack (2011) el concepto Ecología Política se utilizó por primera vez por Eric R. Wolf en su publicación de 1972 “Propiedad y Ecología Política” desde un enfoque marxista porque se centraba en el análisis de las relaciones de poder inmersas en las relaciones naturaleza y cultura. Así mismo, como expresan diversos autores (Ulloa, 2001; Leal, 2002; Palacio, 2006) este enfoque se deriva de la Ecología Cultural enfocada en el conocimiento local y de la Economía Política centrada en contextos económicos locales. El encuentro de las escalas local-global con las relaciones de poder, hace del campo de la EP una propuesta vigente e interesante para analizar discrepancias y encuentros entre actores dentro de la gestión ambiental y los procesos de participación (Martínez-Alier, 2004).

El campo de interés y aplicación de la EP ha cambiado desde estos primeros enfoques y ante la multiplicación de estudios que parten de estos desarrollos teóricos para entender nuevos procesos y contextos sociales y ambientales, se ha ramificado con el tiempo. En la década de los ochenta, cuando los estudios fueron centrándose en el análisis de los mecanismos económicos y políticos que definían las condiciones sociales y afectaban el acceso y uso de los recursos, dejó de centrarse en las interrelaciones que surgen

del uso de los recursos y las decisiones que esto implicaba, para ocuparse del análisis de las relaciones de poder, género y etnicidad, incluyendo a los actores, sus percepciones, las negociaciones y el análisis de los conflictos generados como resultado de una nueva visión que incluía revisiones históricas y contextuales. (Ulloa, 2001).

Más recientemente y sobrepasando los dualismos del pasado y las reducciones que promovió el pensamiento binario, se centra en los intercambios complejos entre la naturaleza y la cultura, lo simbólico y lo material, lo local y lo global. En esta propuesta la revisión de los lenguajes de valoración y análisis de discursos cobra relevancia como punto de partida para entender la estructura de los escenarios donde se desarrollan las relaciones y las luchas de poder; porque si bien la economía política apunta a las complejas jerarquías y articulaciones comunes a través de las cuales las comunidades se insertan en estructuras políticas, económicas y sociales de mayor envergadura (Wolf, 1982), la implicación para la ecología es que lo local está subordinado a un sistema global de relaciones de poder y debe entenderse por completo con respecto a tal sujeción, en términos de lo que comúnmente se denomina penetración capitalista y sus efectos (Biersack, 2011).

Adicional a estas líneas de análisis y descripción de la Ecología Política, Palacio (2006), aporta la necesidad de incluir las discusiones inter y transdisciplinarias en el marco de las relaciones de poder, y Alimonda (2011) llama la atención sobre la necesidad de la revisión de las diferentes escalas -local, regional, nacional, internacional- en las cuales intervienen los actores.

La Ecología Política sirve de marco teórico para el análisis de la interpretación que los actores sociales hacen de la relación sociedad/naturaleza y por extensión, de la relación sociedad/territorio, toda vez que el escenario político en el que están situados y las políticas ambientales que enfrentan, implican que los problemas ambientales no son neutrales y que el acceso, los usos, beneficios y costos de los recursos naturales y el poder para establecer usos del territorio están mediados por relaciones desiguales de poder, lo que autores como Bryant y Bailey (1997, citado por Ulloa, 2001) llaman un ambiente politizado.

El ambiente politizado, como uno de los ejes de análisis de la Ecología Política se centra en “la investigación de los problemas ambientales y sus causas. El foco principal del análisis es la identificación de los actores y de sus estrategias de acción. Y por otra parte, se hace hincapié en las estructuras político-sociales que determinan la composición de los actores involucrados, su poder relativo y el margen de maniobra para imponer sus intereses” (Brenner y Job, Weizenegger, citados por Brenner et al. s.f).

La noción de ambiente politizado puede interpretarse como un 'campo de batalla de intereses', en donde diferentes actores llevan a cabo distintas acciones y operan en diversos niveles espaciales, con medidas, estrategias y tácticas que les permite asegurar el acceso y control sobre el territorio y algunos recursos dispuestos en él, el eje de análisis del ambiente politizado consiste en revelar las estructuras sociopolíticas que determinan o restringen estas acciones, tácticas y estrategias (Brenner et al. s.f).

1.1.2 Los Fenómenos Político culturales Emergentes (FPcE)

Los Fenómenos Políticos culturales Emergentes -FPcE-, como concepto acorde con la noción de ambiente politizado, plantean la emergencia del campo étnico y la ampliación de la diversidad cultural en el campo de la política en Colombia, promovidos a partir de la Constitución de 1991⁷, la cual permite desatar los lazos que ligaban a la sociedad plural y diversa desde antes de la Constitución de 1886. (Zambrano, 2006.)

Un campo cultural en desarrollo y una cultura política en gestación construyen y redefinen histórica, política y socialmente los derechos, los sistemas jurídicos que los administran y los procesos judiciales que los ejecutan, hecho que produce configuraciones normativas e institucionales emergentes (no siempre novedosas, sino distintas por los matices) y realidades sociopolíticas y político-culturales también emergentes. (Zambrano, 2006. Pág. 42.)

Los FPcE se caracterizan en tanto fenómenos como una “manifestación de la realidad política del país, político-culturales porque obedecen a prácticas de los sujetos que tratan de posicionarse en la sociedad para actuar en ella y generar nuevos ámbitos de representación y simbolización para legitimarse. Y son emergentes por encontrarse en evolución, desarrollo y profundización, por ser novedosos en el panorama de las luchas sociales y porque permiten la aparición de nuevos sujetos políticos. También, lo emergente involucra una tensión que

⁷ Zambrano (2006) resalta el papel de la Constitución de 1991 en el impulso cultural para la transformación político-cultural de los colombianos, señala que ésta fue el dispositivo cultural que incentivó cambios culturales en el país, además de los jurídicos y políticos propios de su naturaleza, afirma que esta ha sido un instrumento usado y operado socialmente, y no sólo jurídicamente.

antes no existía entre la legitimidad cultural y la racionalidad política. [...] Así, un FPcE es una manifestación estructurante de la realidad, con unas cualidades transitorias habituales que obedecen a incansables prácticas reflexivas y operativas de los sujetos diferenciados entre sí, cuando tratan de ubicarse en la sociedad para actuar en ella, empoderándose y redefiniéndose de manera permanente al intentar resolver tensiones entre la legitimidad cultural y la racionalidad política” (Zambrano, 2006).

Por su sustrato empírico, deben reportarse las relaciones sociales que emanan de la realidad concreta durante la articulación de lo político, lo cultural y lo legal en campos donde convergen lo estatal, lo nacional y la participación. Estas en síntesis, son, expresiones de la realidad político-cultural del país que ayudan a entender las dinámicas de la diversidad para promoverla según sus propias condiciones. (Zambrano, 2006)

Para Zambrano la génesis del campo étnico es un FPcE, del que se resalta la forma como el país ha asumido las luchas por el reconocimiento de la diversidad y como se van estructurando en la sociedad, a consecuencia del día a día de las confrontaciones por el poder, derivadas de los desarrollos legales y de las formas de participación efectiva en la sociedad y en la política (Zambrano, 2006).

Ahora es pertinente retomar a Susan Wright (1998), quien se refiere al proceso de transformación por el que ha pasado el concepto de cultura en su definición y los rasgos de politización que ésta ha adquirido. La autora señala que “ha distinguido dos conjuntos de ideas sobre la noción de cultura en la

antropología: 1. un viejo conjunto de ideas, que equipara a ‘una cultura’ con ‘un pueblo’, que puede ser delineado con un límite y una lista de rasgos característicos, inamovible, sistema subyacente de significados ‘cultura autentica’, individuos homogéneos, idénticos.

Y 2. “nuevos significados de ‘cultura’, referidos a ésta como un concepto dinámico, siempre negociable y en proceso de aprobación, discusión y transformación. Actores diferencialmente posicionados, con inventivas impredecibles, apelan a..., retrabajan y fuerzan en nuevas direcciones los significados acumulados de ‘cultura’ incluyendo los viejos y nuevos significados académicos [...] La cultura puede interpretarse como proceso político de lucha por el poder para definir conceptos clave, incluyendo el concepto mismo de ‘cultura’”(Wright, 1998; 127 - 137).

De acuerdo con la autora, la adopción de estas nuevas ideas sobre cultura, implican lo que ella denomina “una toma de posición” que adquiere connotaciones políticas, porque pueden ser y han sido usadas para el establecimiento de procesos de dominación y marginación, pero también de reivindicación y desafíos a estos (Wright, 1998).

En estas circunstancias, el territorio, la identidad y la etnicidad adquieren el matiz de conceptos en transición y de acuerdo con Zambrano (2006) y Wright (1998), no son nociones estáticas e inamovibles, al contrario, son ideas en constante cambio, que se reinventan o reconfiguran para insertarse de acuerdo a la necesidad, en los diversos espacios políticos y culturales. La comprensión de cómo las luchas sociales han redefinido las identidades y éstas a su vez, han

redefinido los territorios, impone la necesidad de una mirada histórica al concepto de territorio, pues éste es concebido “como una construcción social afectada por las dinámicas identitarias. Por ello, no son los territorios los que determinan las identidades, sino que son las identidades las que coadyuvan a configurarlos históricamente” (Zambrano, 2006).

En esta misma línea, Giménez (1996), plantea que “el territorio no se reduce a ser un mero escenario o contenedor de los modos de producción y de la organización del flujo de mercancías, capitales y personas; sino también un significativo denso de significados y un tupido entramado de relaciones simbólicas” y agrega que puede ser “apropiado subjetivamente, como objeto de representación y apego afectivo” y como “símbolo de pertenencia socio-territorial”. Esta dicotomía -que reproduce la distinción entre formas objetivadas y subjetivadas de la cultura- resulta capital para entender que la "desterritorialización" física no implica automáticamente la "desterritorialización" en términos simbólicos y subjetivos. Se puede abandonar físicamente un territorio, sin perder la referencia simbólica y subjetiva al mismo a través de la comunicación a distancia, la memoria, el recuerdo y la nostalgia (Giménez, 1996).

El rol simbólico representativo que cumple el territorio en el contexto de la acción y de la entramada red de relaciones sociales dentro de las comunidades, desdibuja las nociones de “condición”, “contenedor”, “recurso instrumental” o de “fricción” (Giménez, 1996).

Sobre la identidad y la etnicidad, Bello (2004) plantea que la primera, es un producto de contextos sociales históricamente estructurados dentro de un marco relacional y de lucha por el poder y que la identidad étnica es también, con relación a la acción colectiva y los movimientos sociales, un producto de las regulaciones que ciertos actores, en determinados momentos y bajo ciertas condiciones, hacen de ella. Mientras la etnicidad para el autor, “puede entenderse como un proceso social y relacional en cuyo interior se construye la condición étnica de un grupo específico; es un proceso de construcción social y cultural que implica la selección y elaboración de elementos objetivos y materiales. Éstos son incorporados como patrimonio de una comunidad y subjetivados como parte de su *habitus*, constituyéndose a su vez en esencia de la pertenencia a una comunidad dada, y asimismo en soporte o referente material de la identidad” (Bello, 2004). La etnicidad es un principio de organización política, de negociación con el Estado y de visibilidad pública del actor en la sociedad ya sea indígena, afrocolombiano o room que opera como soporte y referente material de la identidad cultural del grupo (Bello; 2004).

Aunque el campo étnico tiene historia (la de la exclusión), está por historiarse la historia producida a partir del reconocimiento y la inclusión, la de la pugna por la hegemonía cultural diversa en el Estado. En Colombia, el campo étnico definido por las relaciones de la diversidad étnica y sus “Otros” entornos se corresponde con el espacio multicultural en desarrollo y no sólo por las formas estructuradas preexistentes -pueblos indígenas, afrodescendientes, gitanos, inmigrantes, etc.- (Zambrano, 2006).

1.2 Apuntes metodológicos

1.2.1 El caso de estudio

El proyecto del cual se parte para hacer el estudio de esta tesis, se denominó Proyecto Líneas de Transmisión a 220 kV asociadas al Proyecto de conexión al STN de la Subestación El Bosque.

Este fue planteado por el Ministerio de Minas y Energía a través de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, el cual en su plan de expansión de Referencia Generación – Transmisión 2008 – 2020 propuso reforzar el tejido eléctrico de la región con la construcción de la línea Bolívar – Ternera a 220 kV para llevarla a la subestación El Bosque, dentro del área urbana de Cartagena. La UPME consideró que esta conexión era importante para el fortalecimiento del sistema y la prevención de restricciones y riesgos de racionamiento en la prestación del servicio en la ciudad como una medida ante su acelerado crecimiento. También el proyecto brindaría una mayor confiabilidad y seguridad al Sistema de Transmisión Nacional de Energía – STN- (ISA, 2011). En síntesis, el objetivo del proyecto fue reforzar las redes eléctricas que garantizarían el servicio para la ciudad de Cartagena y las regiones cercanas.

La UPME adelantó una convocatoria pública para la adjudicación del proyecto de construcción y operación de la línea, fue ganada por la empresa Interconexión eléctrica ISA - S.A E.S.P el 16 de septiembre del año 2009. Para presentar la propuesta, la empresa inició durante ese año los estudios previos y recorridos en campo con el objeto de definir varias rutas o alternativas de trazado. Por encontrarse la obra en un sector bastante intervenido y comprometer el

sector urbano, las alternativas para el tendido de las líneas aéreas presentaban muchas restricciones y la empresa definió sólo una opción posible para la definición del trazado.

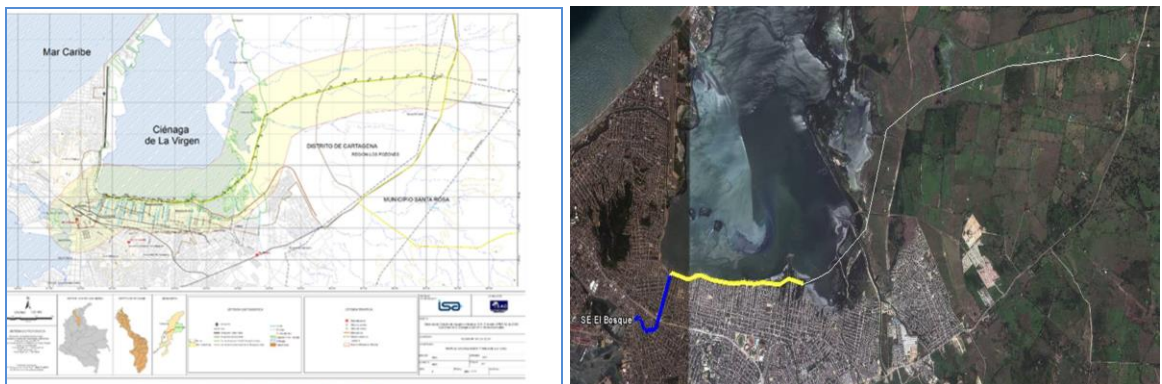
La ubicación de la subestación eléctrica El Bosque dentro del perímetro urbano de Cartagena, determinó como única opción del trazado de la línea, un recorrido paralelo a la Ciénaga de la Virgen. Con la información analizada la empresa optó por presentar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT-, un documento con el que se justificaba la no necesidad de realización de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas –DAA- dadas las características del contexto, la localización del proyecto y el requerimiento de la UPME de conectar la subestación Ternera con la subestación El Bosque. En resumen, se restringía la posibilidad de otras rutas por la complejidad urbanística y el desarrollo de la ciudad (ISA, 2011). El 29 de diciembre de 2009 el MAVDT se pronunció respecto al requerimiento de realización de no DAA mediante el AUTO 3500 eximiendo a ISA de la realización de DAA y aprobó el desarrollo del Estudio de Impacto Ambiental con el trazado propuesto por la empresa.

El trazado planteado para responder a los requerimientos de la UPME, con un trazado viable en términos de minimizar los impactos generados por las obras y actividades requeridas conectando la subestación Ternera ubicada en el municipio Santa Rosa de Lima (Bolívar) con la subestación El Bosque ubicada en el municipio de Cartagena (Bolívar), respondió a diversos análisis técnicos, ambientales y financieros, que arrojaron la propuesta de un tendido mixto, consistente en un tramo aéreo que avanzaría por la zona nororiental y rural hasta

el borde de la Ciénaga de la Virgen siguiendo al sur por el territorio urbano rodeando los barrios ubicados en cercanías a la Ciénaga de la Virgen y un tramo subterráneo, en la zona urbana de Cartagena próxima a la subestación El Bosque, para minimizar el impacto y las intervenciones en este sector.

El área de estudio para la dimensión socioeconómica incluía los barrios Martínez Martelo, El Prado, Bruselas, Amberes, Alcibia, La Candelaria, Boston, República del Líbano y Olaya Herrera Com.5, afectados por la franja lineal o de servidumbre que transcurría sobre la zona urbana hacia la ciénaga de la Virgen en el sector de la vía Perimetral, una parte de la zona de expansión urbana y otra de la zona rural en jurisdicción de la Unidad Comunera de Gobierno Rural Bayunca (ISA, 2011). Ver Figura 1-1.

Figura 1-1. Localización del proyecto El Bosque a 220 kV y líneas asociadas



Fuente: Estudio de Impacto Ambiental (ISA, 2011.)

Estos barrios compartían la particularidad de que desde 1940 fueron construyéndose mediante el aterramiento de la franja occidental de la Ciénaga de la Virgen, bien fueran nativos o migrantes que llegaban a Cartagena en búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida, fueron vertiendo escombros y

otros residuos sólidos hasta superar el nivel del espejo de agua para construir sus viviendas sobre estos suelos creados. A la disminución del espejo de agua se sumó la paulatina colonización informal y espontánea de un ecosistema estratégico. Con estas premisas la empresa ISA inició los estudios ambientales desde el enfoque del análisis por dimensiones para conocer a fondo las características físicas, bióticas, socioeconómicas, políticas y culturales del territorio y las complejidades de su interacción, con el objetivo de identificar los impactos causados si el proyecto se construía y las medidas de manejo que debían implementarse para prevenir, mitigar, corregir y compensar dichos impactos.

La gestión ambiental en la zona urbana era compleja y tuvo que planearse considerando las condiciones de marginalidad de los barrios (algunos consolidados sin formalizar y otros, como invasiones activas aún), muchos sin acceso a servicios sociales, públicos y de salubridad, control territorial por parte de bandas delincuenciales, altos índices de desempleo e informalidad en las actividades económicas de sus habitantes. Dicha gestión tuvo que planearse entonces teniendo en cuenta la complejidad del contexto ambiental y las condiciones de los barrios marginales aledaños a la ciénaga. Al respecto el EIA del Bosque plantea:

En términos generales el contexto presenta numerosas carencias y hostilidades de orden poblacional, socioeconómico y cultural, lo cual implica para los diferentes grupos que lo habitan, una reconfiguración permanente de sus estrategias de supervivencia y permanencia en el territorio. Las

condiciones precarias en cuanto a la infraestructura, la construcción y planeación de los barrios que conforman este territorio, y la falta de saneamiento básico, desencadenan una serie de consecuencias socioambientales y socioculturales que estarían afectando en gran medida sus dinámicas sociales y las prácticas tradicionales de relacionamiento con el entorno (ISA, 2011. Cap. 3; 280).

Partiendo de la pregunta planteada para realización de la tesis y teniendo la etnografía como método y las técnicas de recolección de información necesaria, el caso de la construcción de la etnicidad a partir de la Consulta Previa llevada a cabo con la comunidad palenquera ubicada en un barrio de Cartagena, se toma como fuente de indagación explorada con la técnica del estudio de caso como herramienta de la investigación cualitativa para interpretar y analizar los hechos ocurridos en el marco de esta intervención para el desarrollo.

De acuerdo con Giménez (2012) citando a Robert K. Yin (2009) y John Gerring (2007) “un caso es un fenómeno (o unidad) espacialmente delimitado, observado en un solo punto del tiempo o a través de un determinado periodo de tiempo” (p. 19). También podríamos definirlo, desde una posición más constructivista, como un fenómeno o evento social relativamente unificado y delimitado, que se da en la experiencia histórica concreta y cuyo sentido se constituye en función de una teoría o una categoría analítica. Por lo tanto, un caso es siempre un fenómeno de la vida real (v.g., individuos, pequeños grupos, organizaciones, comunidades, naciones, decisiones de un sujeto, etc.), y no una abstracción como sería un tópico, un argumento o incluso una hipótesis (Yin, 2009; 32).

Los casos *paradigmáticos* o *prototipos* son casos que muestran de manera ejemplar ciertos atributos de un grupo, una población o una sociedad, dado que no se limitan a compartir rasgos comunes de otros casos de la misma clase, por el contrario, los presentan de modo que sobresalen. Desplegándose como *verdaderos paradigmas* de cierto universo de casos; según lo planteado por Flyvbjerg, citado por Giménez (2012).

El trabajo de campo desarrollado para esta tesis implicó viajar constantemente, ya que se acudía a la ciudad de Cartagena, una o dos veces al mes para permanecer allí entre 3 y 15 días, así durante 1 año aproximadamente. Los viajes configuraron una estrategia de diálogo constante entre el campo y el análisis de la información. Esto permitió ir identificando ejes de análisis y problemáticas que luego podían ser validadas en nuevas visitas a la ciudad.

Se hizo uso de la etnografía como método y se utilizaron técnicas como la observación, la revisión, análisis e interpretación de información secundaria y primaria, articuladas a reflexiones teóricas y conceptuales alrededor de los proyectos de infraestructura para el desarrollo, la gestión ambiental, la Consulta Previa como mecanismo de participación, la identidad, la etnicidad y la cultura.

En el enfoque etnográfico el cruce de fuentes de información y la posibilidad de diálogo entre dichas fuentes es fundamental. En este sentido fue muy importante contar con el acceso a la información recolectada durante el proceso de participación desarrollado durante la Consulta Previa, así como mi lugar como investigadora pero además profesional participante dentro de la gestión ambiental del proyecto; este lugar fue asumido desde el inicio de manera

reflexiva con el fin de identificar elementos valiosos no sólo desde los sentidos y modos de participación de los palenqueros sino de los mismos profesionales que participamos en el proceso.

Las fuentes de información para la recopilación de la información fueron variadas, entre otras los espacios de las reuniones fueron fundamentales, al igual que las conversaciones con la gente durante los recorridos que se hicieron por el barrio La Candelaria y para el reconocimiento de la comunidad palenquera, el intercambio de ideas con las comunidades durante la recolección de la información para los estudios ambientales, las reuniones del proceso de información y participación, y las actas en las que se registraron los acontecimientos y diversos comentarios e intervenciones que dieron cuenta del proceso mismo.

Las actas y las reuniones fueron las fuentes de información más importantes para la obtención de la información a ser analizada e interpretada, las primeras fueron revisadas de manera exhaustiva y reavivaron la memoria de las reuniones en las que quedaron registradas imágenes, relaciones, expresiones, emociones, sentimientos, actitudes y experiencias, a partir de las cuales se fueron rastreando los datos que permitieron a la luz de categorías de análisis como cultura, identidad, etnicidad, y territorio, dar cuenta de la manera en que los actores fueron construyendo la etnicidad y las implicaciones de ésta en el escenario de actuación.

Del mismo modo, en la fase exploratoria de este estudio, se realizó una revisión del estado del arte sobre la gestión ambiental y la Consulta Previa en Colombia, con el fin de identificar algunas de sus problemáticas y dificultades.

Igualmente, el caso se reconstruye analizando la información generada a la luz de conceptos como la identidad, la etnicidad y el territorio dado que constituyen elementos inherentes a la consulta previa para la comprensión de los aspectos que dieron forma a la construcción del sujeto étnico. Las formas de identificación y los procesos de etnización no operan en una sola vía, es decir, no se trata exclusivamente de un uso instrumental de la identidad, es también la incorporación en la práctica de diversos actores, de modos de clasificación y categorización que están presentes en las normatividades y que desde el ejercicio cotidiano de su implementación se reproducen. En este sentido comprender estas dinámicas también pasó por el diálogo constante con el equipo de profesionales de diversas disciplinas que conformaron el grupo de trabajo.

Además, se identifican elementos significativos en la manera cómo se implementó la Consulta Previa y en el papel desempeñado por las empresas en los escenarios de gestión ambiental, participación y consulta.

Tal como lo plantea Feito (2005; p.5), “Tanto la observación, la participación como las entrevistas, ofrecen datos relevantes respecto de las posiciones sociales tomadas por los implicados frente a cuestiones cotidianas y extraordinarias. La información recolectada de esta manera, adquiere importancia explicativa en el contexto en el que los distintos discursos son producidos”. En este sentido, se destaca que en lo que concierne a la observación directa o

participante como metodología, no solo facilitó discernir lo que sucedió, qué y quiénes estaban implicados, cuándo y dónde ocurrieron los hechos, por qué acontecieron y las opiniones de los actores en situaciones específicas, sino que también abrió horizontes durante la realización de lecturas con fines exploratorios, la construcción de textos descriptivos y la generación de interpretaciones desde los referentes teóricos planteados, confirmando la apreciación de Jorgensen según la cual una de las características básicas de la observación participante, es que su diseño y aproximación de estudio de caso es profundo y cualitativo. (Jorgense citado en Mendoza P; Aníbal; 1999,105-107)

Por otra parte, la experiencia de haber sido parte del equipo consultor para la realización del Estudio de Impacto, para la gestión ambiental del proyecto y mi interés personal y profesional frente a los temas de la diversidad y la política ambiental, permitió desde una perspectiva etnográfica, que constantemente formulara y reformulara preguntas y reflexiones de fondo frente a la forma en que las empresas se acercan a las poblaciones donde planean ejecutar sus proyectos, la forma en que estas comunidades reciben, cuestionan y manejan las propuestas o proyectos en cuestión y el papel del antropólogo en el proceso de gestión ambiental de este tipo de emprendimientos.

En estos casos el antropólogo no sólo es un actor más en el engranaje de la gestión ambiental de los proyectos, sino que adopta una posición signada por la reflexividad y responsabilidad que asume desde su conocimiento frente a la diversidad cultural, cuestión que trasciende el papel técnico que como “profesional social” se le asigna.

El contexto donde se gestiona el proyecto y la capacidad de comprensión y aprehensión que brinda la formación en antropología son los retos que plantea el ejercicio desde de una etnografía de la mismidad, como lo plantea Rodríguez Jiménez,

[...]la etnografía deja de ser un ejercicio de reflexión o interpretación individual, para convertirse en un instrumento político y a la vez transformador de ciertas prácticas; y que conlleva dos dimensiones: una primera epistemológica, pues implica hacer etnografía no ya de la alteridad, sino de la mismidad (Uribe y Restrepo, 2000) como observador privilegiado haciendo parte del estudio, pero con el reto añadido de reflexionar sobre las prácticas propias; y en segundo lugar, una etnografía crítica de la política y la racionalidad administrativa de las intervenciones para el desarrollo. Esta última faceta de la antropología aplicada al desarrollo es la que han privilegiado autores, como Arturo Escobar (1996), quienes, por medio de un análisis riguroso de las prácticas y los discursos del desarrollo, han mostrado las estructuras de dominación que subyacen a las intervenciones. Sin embargo, muchos otros antropólogos se han profesionalizado en la intervención social logrando transformaciones significativas, no solo en las

estructuras sociales que estudian, sino también en las lógicas mismas de la intervención para el desarrollo.⁸

Hammersley (1994; 28), recomienda acerca de la reflexividad de la etnografía que es inútil seguirle la pista a la vieja discusión planteada por el naturalismo y el positivismo sobre la necesidad de eliminar los efectos del investigador sobre los datos, puesto que según Hason (1958), citado por Hammersley (1994; 29), todo tipo de datos presupone un trasfondo teórico y concluye que el paso más importante que hay que dar para resolver este cuestionamiento de parte del positivismo y del naturalismo es reconocer que la investigación social es reflexiva, es decir que como antropólogos somos parte del mundo social que estudiamos, lo que no es únicamente una cuestión metodológica sino un hecho existencial.

Durante estos espacios surgieron preguntas cómo acercarse a los “Otros” bajo el rol de ser “el social” de un proyecto de infraestructura en el marco de la gestión ambiental, cómo enfrentar las contradicciones entre el “deber ser” y las limitaciones prácticas de estos procesos, cómo comprender y debatir el tema de la identidad y la etnicidad, y la instrumentalización de estas para acceder a derechos y conseguir la pervivencia de una cultura.

El análisis de los datos consistió en un proceso de lectura de los documentos revisados para el estudio y de una reflexión sobre los mismos, lo que permitió luego el análisis, la interpretación y la comprensión de la información,

⁸ Rodríguez Jiménez, Nadia Margarita (2012). “La etnografía como herramienta en los proyectos de intervención social para el desarrollo”. En *Boletín de Antropología*. Universidad de Antioquia, Medellín, Vol. 27, N.o 44, pp. 223-253.

organizada a partir de categorías como la cultura, la identidad, la etnicidad y el territorio. Esto implicó la identificación de apartes de textos escritos o verbalizados que aludieron a las categorías propuestas. Estas categorías surgieron por un lado, a partir de la pregunta planteada para el estudio y el desarrollo de las teoría revisadas. Por otro lado, estas se fueron reformulando a partir de las categorías subjetivas utilizadas por los sujetos de la investigación para hacer referencia al tema de la etnicidad y su construcción (Huber, citado por Ortiz, 2006).

Si bien las categorías de cultura, identidad, etnicidad y territorio están explícitamente ligadas a la figura de la Consulta Previa, en este trabajo emergieron sentidos singulares de esos conceptos. Es así que en la fase de análisis de los datos fueron importantes estas categorías guías pero al mismo tiempo fueron emergiendo las particularidades de los procesos de identificación de los palenqueros del barrio la Candelaria. Lograr identificar estas singularidades requirió de un ejercicio constante de reconstrucción y registro del trabajo de campo desde mi mirada como etnógrafa pero también del análisis de los registros (principalmente de las actas) propios del mismo proceso de participación de la comunidad, en diálogo con la empresa y el Estado.

La información recopilada fue revisada de manera cuidadosa con el fin de obtener datos suficientes para la posterior interpretación y análisis de los sentidos y los acontecimientos que se presentaron entre los distintos actores durante el procesos de participación, el resultado toma la forma de descripciones e interpretaciones sobre lo sucedido desde un enfoque etnográfico y a la luz de las

categorías que fueron usadas para la construcción de la etnicidad por parte de los distintos actores.

El método etnográfico implica el reconocimiento de las perspectivas locales sobre las categorías de interés, en este sentido fue a través de procesos de observación, participación y diálogo informal desde donde emergieron esos sentidos palenqueros de la identidad, la etnicidad y el territorio. Estas categorías que en abstracto tienen una aplicación concreta dentro de la implementación de la Consulta Previa van siendo resignificadas y apropiadas ya en el contexto de participación.

En ese sentido la etnografía fue un método adecuado pues permitió reconocer los sentidos de los palenqueros en diálogo con las nociones propuestas por el Estado. En el Método etnográfico es fundamental el proceso de registro de las vivencias cotidianas, por esto el cruce de información oficial con los registros sobre la dinámica de las reuniones, encuentros, recorridos y producción de documentos fue importante para poner en conversación diversos niveles de información y perspectivas sobre un mismo acontecimiento.

2. Proyectos de Infraestructura para el Desarrollo, Consulta Previa y Participación

2.1 Apuntes sobre proyectos de infraestructura como desarrollo

De acuerdo con Gilbert Rist (2002), el *desarrollo* como dogma occidental, se ha generalizado como una arraigada creencia de que el crecimiento económico y el progreso son infinitos y además necesarios. Este paradigma occidental se configura a partir de modelos enfocados en el economicismo y la industrialización, con la promesa de que el crecimiento económico y el progreso son la base del bienestar social de todos los pueblos del mundo.

Esta premisa significaba que el crecimiento económico permitiría la reducción de la pobreza, la indigencia y el desempleo imperantes en unos territorios geopolíticamente estratégicos e instaban a los distintos gobiernos del mundo a enfocarse en el impulso de la globalización del mercado bajo los preceptos de la política neoliberal (Rist, 2002).

No obstante, no todos los países del mundo lograron insertarse y alcanzar el modelo de desarrollo económico impuesto, ya que este requería de la explotación y consumo creciente de los recursos naturales, generando como consecuencia de la industrialización, la urbanización, la modernización y las

guerras el deterioro ambiental, del que fueron ejemplo, los países desarrollados, en los que se experimentaron fuertes crisis al respecto.

Ante el visible fracaso del mencionado modelo y como una alternativa de solución al deterioro ambiental, se propone un nuevo paradigma, el “desarrollo sostenible”, entendido como

... el que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. (ONU, 1987).

Bajo este concepto se vincula por primera vez el desarrollo con el medio ambiente, advirtiendo la necesidad de conservarlo para las generaciones futuras, se obliga, al igual que se exigió seguir el modelo de desarrollo económico, favorecer la protección y uso sostenible de los recursos naturales.

La noción de “*desarrollo sostenible*” planteada, encierra una paradoja en tanto que promueve el desarrollo como crecimiento económico, lo que implica el aumento en la explotación de los recursos, sin embargo, se pone como condición el cuidado del medio ambiente. Esta paradoja hasta ahora no logra aclararse, pues bajo el esquema del difundido modelo de desarrollo, no se explica la fórmula para alcanzar el desarrollo sin menoscabo del ambiente.

Colombia, como otros países de América Latina, ha puntualizado el ideal de desarrollo en políticas que se espera, incentiven el progreso y la modernización. Con esta premisa se impulsa la ejecución de proyectos de

infraestructura buscando el crecimiento, la solidez económica y la competitividad en los mercados internacionales. El Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014 planteó como visión “el sueño de un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social” (DNP, 2011). El PND impulsó como uno de sus principales ejes dentro de lo que denominó las “locomotoras del desarrollo”, la locomotora minero-energética.

En este Plan de Desarrollo se definieron cinco locomotoras para alcanzar el crecimiento sostenible y la competitividad del país, con base en la economía y la productividad de las empresas, en especial en aquellos sectores con alto potencial de impulsar el crecimiento económico del país en los próximos años. Estas locomotoras fueron llamadas “locomotoras de crecimiento” y son: 1. nuevos sectores basados en la innovación, 2. el sector agropecuario, 3. la vivienda, 4. la infraestructura y 5. El sector minero-energético. Acerca de este último sector en el Plan Nacional de Desarrollo se dice que: El sector minero-energético representa la oportunidad que tenemos de aprovechar de manera responsable nuestra riqueza de recursos naturales para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e inter-generacional (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014).

El sector eléctrico del país se posicionó como un importante frente de formulación y construcción de proyectos de infraestructura para la prestación efectiva del servicio de energía a nivel interno, y para la demanda en el exterior. Debido al potencial hídrico que posee Colombia y a unos planes de desarrollo con una codiciosa agenda en cuanto a la productividad del sector energético, en los últimos 15 años se dio un desarrollo importante en este sector, basado en la generación de energía hidráulica y la consolidación de las redes de transmisión, distribución y comercialización de energía, que permitió reforzar el negocio eléctrico de manera competitiva a nivel internacional, convirtiendo el sector en una importante fuente de crecimiento económico para el país. El aprovechamiento del potencial hídrico, situó a Colombia como exportador al abrir mercados interconectados con Ecuador y Venezuela, con proyección de interconexión con Panamá.

Este crecimiento y la realización de proyectos de infraestructura vinculados con el sector eléctrico, han generado impactos y efectos, muchos de ellos adversos e irreversibles sobre el medio ambiente, que hacen cuestionables los principios del desarrollo sostenible, en un contexto como el colombiano, diverso en lo cultural, lo político, lo económico y lo jurídico. Aspectos que como se verá a continuación, han llevado a un desarrollo jurídico con relación a la gestión ambiental.

2.2 Normatividad relativa a la gestión ambiental

El Estado colombiano ha desarrollado una serie de instrumentos legales y administrativos, como leyes, decretos y directivas en materia ambiental que responden a un marco de derechos constitucionales y a preceptos legales internacionales⁹

A partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, se establece ...el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, garantizando la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla (art.79), la obligación de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por su conservación (art 95) y las formas de participación democrática ciudadana (art. 103). Igualmente, se afirma el

⁹ “En el marco del desarrollo en el contexto internacional, Colombia ha suscrito 105 Convenios y Tratados Internacionales que involucran aspectos ambientales y socioculturales⁹ ratificados por leyes nacionales. Entre los más relevantes se encuentran: la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1973), ratificada por la Ley 45 de 1.983; el Tratado sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Salvaje en Peligro de Extinción (1973), ratificado por Ley 17 de 1981; la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (1971), ratificado por Ley 357 de 1.997; el Convenio Constitutivo Del Fondo Para El Desarrollo De Los Pueblos Indígenas De América Latina Y El Caribe (1992), ratificado por la Ley 145 de 1.994; el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992), ratificado por la Ley 164 de 1.994; el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de derechos Económicos, Sociales Y Culturales - Protocolo De San Salvador (1988), ratificado por Ley 319 de 1996; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989) ratificado por Ley 253 de 1996; el Convenio Internacional de Maderas Tropicales (1983), ratificado con la Ley 47 de 1989; el Convenio para la Protección del Medio Marino y La Zona Costera del Pacífico Sudeste (1981), ratificado por Ley 45 de 1985; el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), ratificado por Ley 30 de 1990; el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992), ratificado por Ley 165 de 1994; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación (1994), en proyecto de Ley 29 de 1997” (Ruiz. 2004; 11).

Además de: Comisión permanente del Pacífico Sur CPPS, 25 de noviembre de 1994; Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (2003), Ley 807 de 2003; Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres 6 de enero del 2004; Convenio de Minamata (2013), se aprobó la Ley 1658 del 15 de julio de 2013. Disponible en: <https://justiciaambientalcolombia.org/herramientas-juridicas/derecho-internacional-ambiental/>.

papel de la cultura como: fundamento de la nacionalidad, como una dimensión especial de desarrollo; como un derecho de la sociedad y como instancia que identifica a Colombia como un país multiétnico y Pluricultural. (Ruíz, 2004).

En el desarrollo de este ordenamiento jurídico, se formuló la Ley General Ambiental, Ley 99 de 1993, 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 crea el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, y se dictan otras disposiciones. En el artículo 1, Principios Generales Ambientales, se incluyen entre otros principios, que la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible; que las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; que los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial y que el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo (Ley 99 de 1993)¹⁰.

Estos principios ponen en el escenario el papel decisivo de los Estudios de Impacto Ambiental para decidir la viabilidad o no de los proyectos que puedan

¹⁰ Ley 99 de 1993. Artículo 1. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>. Consultado el 24 de marzo de 2016

afectar significativamente el ambiente natural o artificial, estableciendo como obligatoriedad para los agentes encargados de promover los proyectos de infraestructura el licenciamiento ambiental, que otorgue como su nombre lo indica, el permiso para construirlo (Ruíz, 2004).

Los marcos legales mencionados han interpelado la forma como las empresas han venido insertando sus proyectos en contextos diversos social y ambientalmente, al igual que han establecido la obligatoriedad de pensar en políticas de gestión ambiental propias, que se correspondan con la normatividad nacional. En el marco de las políticas ambientales del sector eléctrico la gestión ambiental es entendida como

El proceso que contempla de manera integrada todos los aspectos que componen el medio humano y el medio natural en su interacción con los proyectos de infraestructura, en cuanto vectores que introducen modificaciones significativas al mismo, estas modificaciones denominadas impactos ambientales para el contexto particular de cada obra y su identificación, evaluación, prevención, mitigación o compensación, constituyen el objeto de la gestión ambiental. (Ángel et al. 1997).

En este proceso, como se dijo, el Estado ha producido una normativa que busca garantizar la realización de dicha gestión ambiental en los proyectos de infraestructura que impliquen el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y a las poblaciones que se localicen en el área de influencia de dichos proyectos.

2.3 Licenciamiento ambiental en proyectos de transmisión de energía eléctrica

La Ley 143 de 1994, que estableció el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad en el territorio nacional, marcó el paso del sector eléctrico de un sistema bajo el control estatal a un modelo de mercado competitivo. Por la mencionada Ley, el sector eléctrico se desagrupó en varias líneas como generación, transmisión, distribución y comercialización. De tal forma, estas actividades se vieron como negocios independientes manejados por empresas diferentes que competirían por la prestación eficiente del servicio y a la vez, necesitarían integrarse para el funcionamiento complementario del sistema. Esta Ley también definió las funciones y estructura general de Unidad de Planeación Minero Energética - UPME - como Unidad Administrativa Especial conformada en 1993.

De ahí que la construcción de proyectos de transmisión de energía requiera del proceso de licenciamiento ambiental; “las líneas nuevas de transmisión, de tensión mayor o igual a 220 kV deberán cumplir con el desarrollo del Diagnóstico Ambiental de Alternativas –DAA-si se requiere, y posteriormente el Estudio de Impacto Ambiental – EIA- (Art 18 y 22 del Decreto 1753 de 1994). El primero tiene como “objetivo suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones, que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad, con el fin de optimizar y racionalizar el uso de los recursos ambientales y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan provocarse. El segundo, es un instrumento para la toma de

decisiones y para la planificación ambiental, que permite definir las correspondientes medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de impactos y efectos negativos de un proyecto, obras o actividad” (Art 18 y 22 del Decreto 1753 de 1994). Este deberá contener información sobre la localización del proyecto, los estudios y análisis sobre los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio, susceptibles de sufrir deterioro por las obras o actividad desarrollada; la identificación y evaluación de impactos y las respectivas medidas de manejo que permitan prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos generados por el proyecto.

Los proyectos de transmisión de energía eléctrica tienen como particularidad el carácter lineal de los procesos de transporte de energía y las características propias del tipo de infraestructura asociada a este transporte. Lo que implica un tipo específico de gestión que incluye en algunas ocasiones el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) a través del cual se busca, optimizar el uso de los recursos ambientales, evitando o minimizando los impactos negativos que puedan ocasionarse. Una vez, realizado el DAA y recibida la respuesta de la Autoridad Ambiental encargada de evaluar y señalar la alternativa más óptima, se procede a realizar el Estudio de Impacto Ambiental – EIA- de la alternativa seleccionada, haciendo una caracterización y análisis detallado del ambiente en términos físico – bióticos, políticos, económicos y culturales en los cuales se va a llevar a cabo el proyecto, e identificar y evaluar, si es conveniente construirlo de acuerdo con los impactos y efectos que se causarán y las medidas de manejo que será necesario implementar.

La gestión ambiental incluye también el derecho a la participación de los ciudadanos, aspecto que para los agentes promotores de los proyectos cumple un rol estratégico como herramienta para aportar a la viabilidad del proyecto. En general en el país hay un papel cada vez más activo de las comunidades y un seguimiento más cercano a los impactos de los proyectos de infraestructura, por lo que la gestión ambiental requiere cada día de mejores estrategias para establecer un mejor relacionamiento con las comunidades que ocupan el área de influencia del proyecto. De igual manera es menester en el marco de los Estudios de Impacto Ambiental, tener una caracterización lo más completa posible del contexto, incluyendo en la dimensión política la identificación de grupos y movimientos sociales en la zona. Estos grupos, sean o no étnicos, proponen nuevas condiciones para la participación social; en consecuencia, la participación comunitaria es obligatoria en tanto derecho sustantivo, y se ha convertido en un espacio de encuentro entre las visiones de la planeación del desarrollo y las visiones e intereses de las comunidades que se encuentran en los territorios impactados por los proyectos de infraestructura (Rodríguez, 2009:82)

2.4 El Convenio 169 de la OIT y la Consulta Previa en Colombia

El proceso de de la Consulta Previa en Colombia tiene su fundamento en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT-, sobre los derechos que tienen los Pueblos Indígenas y Tribales de países independientes, a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y el derecho a participar de manera efectiva en las

decisiones que les afectan. (OIT, 1989). A su vez, la Constitución Política de Colombia de 1991, recoge varios de estos derechos y reconoce que Colombia es un país pluriétnico y multicultural¹¹, marcando una importante transición del “régimen unicultural” y de asimilación al “multiculturalismo” (Zambrano, 2006). Esto, marcaría en la práctica cotidiana de la diversidad, preguntas sobre las formas de representación del “Otro” y cuestionamientos sobre la objetivación de los sujetos étnicos como unidades estáticas y homogéneas entre sí. Zambrano (2006) diría que emerge un problema importante a tener en cuenta durante el proceso de pasar del régimen unicultural al multicultural ¿Cómo abordar al sujeto en un estado de transición o, si se quiere de cambio cultural o de sucesión de múltiples identidades? El desafío de la implementación del reconocimiento constitucional estaría centrado en la capacidad del Estado y los sujetos sociales de comprender la diversidad igualmente en tránsito, en cambio y reconfiguración constante.

Es claro, que la constitución del 1991 dio un giro significativo en cuanto a la importancia del Estado en su papel por la conservación de las distintas culturas que habitan en el país, respetando sus derechos y protegiendo sus territorios. Así en el artículo 2 de la Constitución se señala que la finalidad del Estado es facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan; el artículo 7 establece el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como valor

¹¹ Aunque en ninguno de los artículos se definiría que se estaba entendiendo por estos conceptos, sí se enuncia en ellos los derechos y deberes de las minorías étnicas y el deber constitucional de velar por la preservación del patrimonio natural y cultural del país (Ruiz, 2004)

constitucional y fundamento de la nacionalidad colombiana, y el artículo 330 establece que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, los cuales entre sus funciones tienen la de velar por la preservación de los recursos naturales. Además de velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios, diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución, percibir y distribuir sus recursos, coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio, entre otras¹². De igual forma, fueron reconocidos y protegidos los derechos de los pueblos afrocolombianos en el artículo transitorio 55 que después fue desarrollado por la ley 70 de 1993¹³.

¹² Constitución Política de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1>. Consultado el 27 de marzo de 2016

¹³ **ARTICULO 1.** La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. De acuerdo con lo previsto en el Parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley. Ley 70 de 1993. Consultado en www.alcaldiabogota.gov.co

Por su parte, la Consulta Previa fue incorporada en la legislación nacional por medio de la Ley 21 de 1991¹⁴ (DNP, 2011), mediante la cual se establece responsabilidades y procedimientos de obligatorio cumplimiento para las entidades y organismos del sector central y descentralizado del orden nacional con el objeto de garantizar el derecho a la Consulta Previa con los grupos étnicos cuando se desarrollen proyectos o adopten medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos. No obstante, el reconocimiento de los derechos indígenas, no era suficiente para su concreción o puesta en práctica, de hecho pese a que la Constitución creó instrumentos y mecanismos de protección jurídica, la realidad

¹⁴ Ley por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Dicha ley determina la competencia de los entes territoriales respecto a la garantía del derecho a la Consulta Previa, será el Ministerio del Interior y de Justicia el único organismo competente para coordinar la realización de los procesos de Consulta Previa.

La responsabilidad para llevar a cabo procesos de Consulta Previa es compartida entre los representantes de los proyectos y el Ministerio del Interior y de Justicia. El Ministerio es responsable de la forma en que se desarrolla el proceso en cada caso particular y los representantes de cada uno de los proyectos son responsables de participar activamente durante el proceso de Consulta Previa y de proporcionar los recursos necesarios para cada proceso en particular. El desarrollo responsable de los procesos de Consulta Previa, no sólo permite garantizar el derecho, sino que incrementa la viabilidad de los proyectos.

El numeral 3º del artículo 7º de la Ley 21 de 1991, por la cual se aprueba el Convenio N° 169 de 1987 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, dispone que: "Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas". Que igualmente, el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 21 de 1991 establece que: "En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras...". Ley 21 del 1991. Consultado en www.alcaldiadebogota.gov.co

indígena en Colombia está lejos de ser satisfactoria, por el contrario se caracteriza por graves lesiones a sus derechos humanos¹⁵.

En este marco político expuesto se considera que garantizar el derecho fundamental a la Consulta Previa, es de carácter obligatorio y corresponde al Ministerio del Interior y de Justicia, entre sus funciones el apoyo al diseño y ejecución de políticas referentes a los derechos de los grupos étnicos. 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 en ejercicio de este derecho fundamental, no pueden vetar el desarrollo de proyectos, aspecto que ha sido ampliamente criticado ya que en caso de que no se pueda llegar a un acuerdo, entonces ¿Qué valoración de un territorio y los recursos naturales prima?, el gobierno nacional toma como argumento que este tipo de proyectos son de “interés público” pero ¿qué es lo público en un país pluriétnico y multicultural?, ¿si el modelo económico es de carácter neoliberal entonces el interés público será el del capital privado? ¿Prima el bien colectivo sobre el bien individual? ¿Qué es el bien colectivo o individual cuando se habla de afectar territorios donde lo colectivo implica los derechos de los grupos étnicos?

La ambigüedad presente en la forma como se concibe la Consulta Previa y la inexistencia de la posibilidad del veto de las comunidades sobre los proyectos de desarrollo o las medidas legislativas y administrativas, evidencia la persistencia de patrones integracionistas en el ordenamiento jurídico. Dicha vaguedad, además, vehicula la imposición del modelo de desarrollo occidental

¹⁵ Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2004/13.

sobre otras formas de desarrollo, se favorece la perpetuación de maneras de ejercer el poder subordinadas, en las que las decisiones se imponen basadas en la hegemonía política y económica de unos actores sobre otros, esto conlleva a considerar como lo señala Pineda (2002), que “la decisión, lejos de ser un acto racional, es fundamentalmente un acto político por excelencia [...] se consolida una relación colonial enmascarada en la razón y en la autoridad judicial o científica”.

No en vano en Colombia, precisamente a raíz de la violación a los derechos que otorga la Consulta Previa y la apropiación de la sociedad de la Constitución como herramienta para la reivindicación, se ha generado un amplio marco jurisprudencial relativo a suplir los vacíos que resultan del marco interpretativo de la Constitución y garantizar a los grupos étnicos sus derechos constitucionales. En la Tabla 2-1 se mencionan algunas de las sentencias que se han desarrollado en Colombia con respecto a la Consulta Previa.

Tabla 2-1. Desarrollos jurisprudenciales relativos a la Consulta Previa en Colombia

Aportes jurisprudenciales a la Consulta Previa en Colombia	
Decisiones Legislativas	Decisiones Administrativas
Sentencia C-169 de 2001Circunscripción electoral – Comunidades Negras	Sentencia T-428 de 1992. Resguardo indígena de Cristianía (Jardín, Antioquia). Caso Troncal del Café
Sentencia C-891 de 2002. Sobre consulta del Código de Minas	Sentencia T-405 de 1993. Radar y bases militares Araracuara

Aportes jurisprudenciales a la Consulta Previa en Colombia	
Decisiones Legislativas	Decisiones Administrativas
<p>Sentencia C-030 de 2008. Declara Inexequible la Ley 1021 de 2006 Ley General Forestal</p> <p>Sentencia C-461 de 2008. Se suspende la ejecución de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para comunidades negras e indígenas</p>	<p>Sentencia SU-039 de 1997 Pueblo indígena U'wa. Caso Bloque Samoré</p>
<p>Sentencia C 175-09. Declara Inexequible la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural</p>	<p>Sentencia T-652 de 1998 Pueblo Indígena Embera Katio, caso Urrá</p>
<p>Sentencia C-615 de 2009. Ley 1214 de 2008, "Acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las poblaciones indígenas Wayuu"</p>	<p>Sentencia SU-383 de 2003 Consulta Previa en el caso de fumigaciones</p>
<p>Acto Legislativo 001 Inciso 8 Art. 2 Personería Jurídica circunscripción especial de minorías étnicas</p>	<p>Sentencia T-880 de 2006 Pueblo Indígena Motilón Bari. Proyecto de perforación exploratoria Álamo I, ECOPEPETROL</p>
	<p>Sentencia T-154 de 2009. Caso Ranchería</p>
	<p>Sentencia T-769 de 2009. Mandé Norte</p>

Fuente: Documento del curso Legislación Ambiental. "Consulta Previa en Colombia: procedimiento e implicaciones para el Estado y los Grupos Étnicos. (Matute et al. 2014).

Como señalan Matute et al (2014), se evidencia en este desarrollo jurisprudencial la dificultad de la puesta en práctica de la Consulta Previa en su marco de derechos y de las situaciones conflictivas que la preceden como derecho fundamental de los pueblos étnicos, al respeto señala varios hitos que confirman estas discrepancias:

1. La larga historia de injusticia, dominación y la falta de reconocimiento hacia los grupos indígenas y tribales por parte de los gobiernos coloniales, independientes y republicanos.

2. El proceso de lucha de los pueblos indígenas, tribales y de otros movimientos sociales por el reconocimiento de sus derechos y de su propia cultura e identidad.

3. El papel del Estado como garante del principio de buena fe en procesos en los que en algunos casos, hace las veces de juez y parte al mismo tiempo.

4. El modelo de desarrollo economicista adoptado por Colombia, enfocado en atraer la inversión extranjera en nuestro país, bajo la llamada “confianza inversionista” que facilita e incentiva la extracción de los recursos naturales renovables y no renovables.

5. El interés de las empresas extranjeras en los recursos naturales de Colombia como el oro, el petróleo y la biodiversidad, con la consecuente implicancia de territorios indígenas y de comunidades afrodescendientes.

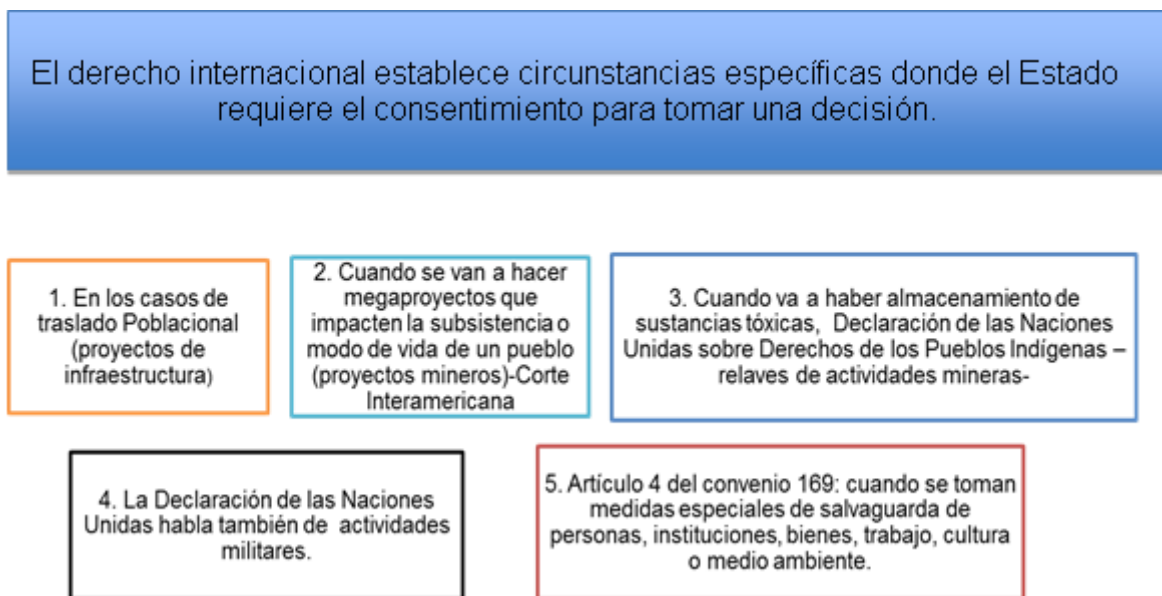
No obstante, Zambrano (2006) plantea la importancia del “papel de la Constitución de 1991 en el impulso cultural para la transformación político-cultural de los colombianos, pues concebida como dispositivo cultural, la Constitución ha sido una herramienta usada y realizada socialmente, y no sólo desarrollada jurídicamente”

Así, la Corte Constitucional de Colombia y las reclamaciones de algunos movimientos sociales han propiciado que en el país se avance en materia de

reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos y que se cumpla con tales mandatos. En ese mismo sentido y en aras de organizar y regular la Consulta como derecho fundamental, el Convenio 169 de la OIT estableció los casos que debían ser objeto de Consulta Previa. Ver.

Figura 2-1.

Figura 2-1. Síntesis de los casos objeto de Consulta Previa de acuerdo al Convenio 169 de la OIT de 1989.



Fuente: Documento del curso Legislación Ambiental. "Consulta Previa en Colombia: procedimiento e implicaciones para el Estado y los Grupos Étnicos. (Matute et al. 2014).

Del mismo modo, Colombia adoptando estos preceptos del Convenio 169 emitió el Decreto 1320 de 1998, con el cual se reglamenta la Consulta Previa en casos de afectación y/o explotación de recursos naturales renovables, no renovables y proyectos de infraestructura y desarrollo que se realicen en sus

territorios; y puede funcionar de dos maneras en los procesos de licenciamiento ambiental, a saber:

- Consultas de proyectos que no requieren licenciamiento: se rige por la Ley 21 de 1991, la lidera el Ministerio del Interior y de Justicia, para los casos de consultas de actos administrativos y legislativos que afecten a los pueblos indígenas.
- Consultas de proyectos que requieren licenciamiento ambiental: el decreto 1320 de 1998, regula la Consulta Previa para licenciamiento ambiental, liderado por el Ministerio de Interior y de Justicia con acompañamiento del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

De igual forma, dicho Decreto junto con las Directivas presidenciales 01 de 2010 y 7 de 2013 establecen los pasos y acciones a seguir cuando se requiere hacer una Consulta Previa.

2.4.1 Pasos básicos del Decreto 1320 de 1998 y las Directivas presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013.

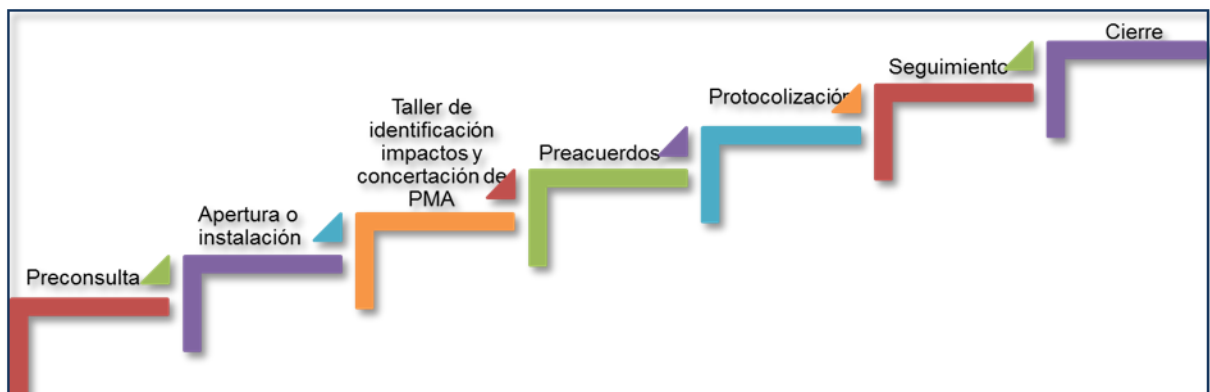
En cuanto a los pasos básicos para el desarrollo de los procesos de Consulta Previa con grupos indígenas y afrodescendientes la Directiva Presidencial 01 de 2010 y el Decreto 1320 de 1998, ambos calificados de inconstitucionales, e ilegítimos por parte de los grupos afectados, dado que no fueron consultados y porque no se acogen a las premisas y principios del Convenio 169 de la OIT, y de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, (Matute et al. 2014). Con relación al territorio ambos

instrumentos se refieren a éste como “territorios indígenas”, quedando supeditado en los ordenamientos jurídicos colombianos a zonas de resguardo y de reservas indígenas reconocidas por el Estado, limitando, de esta forma el concepto y dejando por fuera a aquellos grupos que han ocupado tradicionalmente territorios, no reconocidos por el Estado (aplica para los casos en zonas urbanas), pero que son un soporte físico, simbólico y espiritual del sistema cultural de estos grupos.

Al mismo tiempo, las Directivas 01 y el Decreto 1320 pueden considerarse inconstitucionales en cuanto contradicen el reconocimiento constitucional de que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, desarrollando una propuesta de realización de la Consulta Previa con un procedimiento generalizado y único para ser aplicado de la misma manera en contextos étnicos diversos, donde cada grupo tiene una cosmovisión distinta con valores y referentes culturales específicos (Matute et al.2014).

En la Figura 2-3 se muestran los pasos propuestos por la Directiva Presidencial 01 de 2010 para realizar la Consulta Previa.

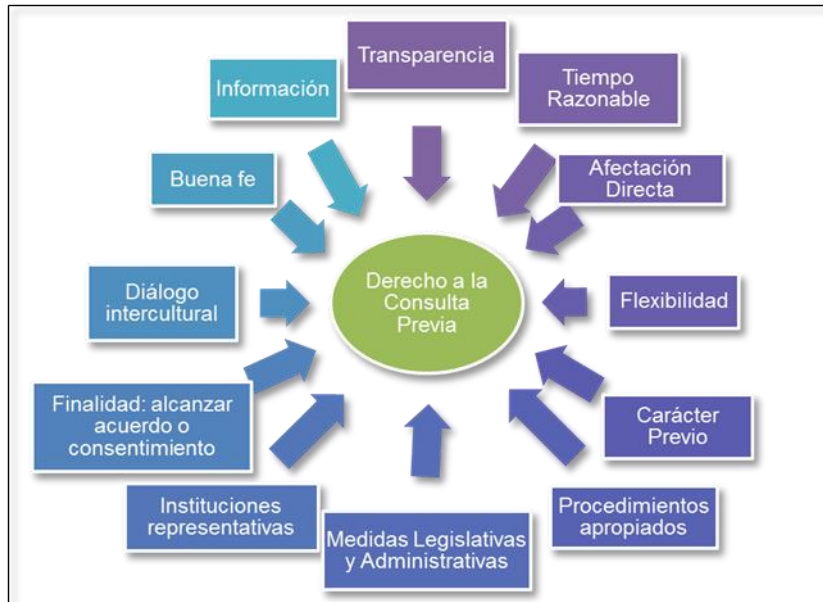
Figura 2-3. Pasos para la Consulta Previa según Directiva Presidencial 01 de 2010



Fuente: Documento del curso Legislación Ambiental. "Consulta Previa en Colombia: procedimiento e implicaciones para el Estado y los Grupos Étnicos. (Matute et al. 2014).

Por otro lado, el Convenio 169 determina unos principios que son la base para realizar el proceso de Consulta en un escenario de respeto y horizontalidad. Dichos principios se muestran en la Figura 2-4.

Figura 2-4. Principios que rigen la Consulta Previa. Convenio 169 de la OIT.



Fuente: Documento del curso Legislación Ambiental. "Consulta Previa en Colombia: procedimiento e implicaciones para el Estado y los Grupos Étnicos. (Matute et al. 2014).

Los pasos a seguir y los principios establecidos para realizar la Consulta Previa han sido cuestionados por expertos e investigadores del tema, al respecto Pineda (2002), señala que frente a la pregunta por el significado de lo que es, o lo que se entiende por “consulta” entre los actores que intervienen en una Consulta Previa, se evidencia que el concepto es confuso y que puede significar aspectos distintos para cada actor, asunto que puede verse en la siguiente cita,

“Los funcionarios, juristas, indígenas y expertos usan y comprenden el término de diferentes maneras. Para unos, significa simplemente “informar”; para otros, “tener en cuenta el punto de vista del otro, pero guardando la potestad de decidir”; un tercero podría comprender el concepto como sinónimo de “concertar, acordar” o incluso, “otorgar o reconocer al consultado el poder de decidir” (Pineda, 2002)

El autor señala que en el caso de los Uwa con la petrolera OXXI la palabra *consulta*, significaba consultar no sólo con ellos, sino también, con los dioses y con la naturaleza, ya que ellos, no se sentían desligados de la naturaleza, como el sujeto moderno. Tal situación pone de presente que existe una diversidad de significados entre los actores con respecto a un asunto específico, más allá de ser un simple tecnicismo, esto significa que se estaba hablando de los mismo, con los mismos, lo cual requería desde una perspectiva epistemológica multicultural un esfuerzo de comprensión mutua, de aprender mutuamente el contenido del objeto del proceso de consulta, como base de un posible consenso (Pineda, 2002).

Conforme con lo anterior, los principios de “buena fe” y de “forma apropiada” pueden significar un sinnúmero de actuaciones distintas para los diferentes actores involucrados en la Consulta. Por ejemplo, entre el pueblo Wayuu una reunión sobre la toma de una decisión en su territorio puede implicar la consulta con sus muertos o antepasados a través de los sueños y su interpretación; y la ampliación de su territorio hasta el lugar del espacio donde se encuentre parte de su familia.

Lo anterior demuestra la complejidad existente en la realización de la Consulta Previa y en el proceso de interacción entre los actores, por ello la definición de unos pasos y un tiempo como una regla de oro por la necesidad o coyuntura del proyecto sobre el cual se requiere consultar, han hecho pensar a quienes se consulta que dicho proceso se desarrolla como un procedimiento meramente técnico y no como un mecanismo real de participación. Al respecto Pineda (2002), dice que

“En realidad, la decisión está basada en un régimen de saber que legitima y oculta sus propios fundamentos, su propia doxa, las relaciones de poder entre los grupos sociales y los actores, y de esa manera regula y normaliza la relaciones entre las personas y las instituciones [...] así la decisión, lejos de ser un acto racional, es fundamentalmente un acto político por excelencia, y la decisión judicial tampoco escapa a esa naturaleza” (Pineda, 2002. Pág. 21).

2.5 La Consulta Previa y la gestión ambiental en proyectos de infraestructura eléctrica

Como ya se dijo, la Consulta Previa como requisito en la gestión ambiental, fue concebida desde los tratados internacionales y se ha adaptado en las leyes nacionales como un instrumento para incluir específicamente a los grupos étnicos en espacios de participación, buscando con esto garantizar la defensa de los derechos fundamentales de estas comunidades. En Colombia, primero tiene lugar “la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales renovables y no renovables y de protección al medio Ambiente (Decreto ley 2811 de 1974), que los agentes promotores de grandes obras de desarrollo económico e infraestructura, debían llevar a cabo estudios de Evaluación Ambiental y planes

de manejo, sin que hacerlos o no, fuera un impedimento para su implantación. (Ruiz, 2004)

Actualmente, el medio ambiente está protegido no sólo por las normas internacionales sino por la Constitución Política de 1991 y las leyes que en materia ambiental se han promulgado desde entonces. En el desarrollo de los principios Constitucionales la Ley 99 de 1993, sería la encargada de la administración, conservación, protección, ordenamiento, uso, manejo y control de los recursos naturales renovables y no renovables. Señala que el paisaje y la biodiversidad son patrimonio nacional y de interés de la humanidad, por tanto, objeto de protección prioritaria y aprovechamiento en forma sostenible. Y que el manejo ambiental será descentralizado, democrático y participativo, conforme a la Constitución Nacional.

En este sentido La ley 99 confiere un papel decisivo a los Estudios de Impacto Ambiental – EIA¹⁶ como instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial, con la obligación de la obtención de una licencia ambiental¹⁷, instrumento que a su vez, por lo menos en teoría, permitirá

¹⁶ Estudio de Impacto Ambiental (EIA): según la ley 99 de 1993, 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. (Herrera, 2013. Pág. 47)

¹⁷ 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;

regular el desarrollo sostenible y asegurar el derecho a un ambiente sano (art 79. C.P). Al respecto la ley 99 de 1993 estipuló que para realizar actividades que tengan algún tipo de impacto sobre el ambiente se debería solicitar licencia ambiental. Así en el artículo 50 dicha ley define que:

La licencia ambiental es una 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 a la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, la obra o actividad autorizada” (Herrera, 2013. Pág. 45)

De acuerdo con lo anterior, las autoridades ambientales encargadas de estos procesos de licenciamiento o permisos, de acuerdo a la magnitud del proyecto y el impacto, 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. (Herrera, 2013. Pág. 46).

Por su parte, La ley 143 propone como un objetivo del Estado “asegurar la adecuada incorporación de los aspectos ambientales en la planeación y gestión de las actividades del sector” (literal e, artículo 3), por lo que fundamenta la gestión ambiental como un requisito técnico que garantice que las distintas empresas del sector cumplan los requisitos legales en la gestión ambiental de

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. (Herrera, 2013. Pág. 47)

cada una de las actividades relacionadas que puedan causar impactos al medio ambiente y las comunidades.

La participación comunitaria es obligatoria y se ha convertido en un frente de encuentro y desencuentro entre las visiones de la planeación del desarrollo y los intereses de las comunidades que habitan los territorios impactados por los proyectos de infraestructura (Rodríguez, 2009:82). A la vez, en los procesos de licenciamiento ambiental se requiere anexar en el EIA el certificado del Ministerio del Interior sobre presencia o no de grupos étnicos en el territorio que podría ser impactado y el certificado del INCODER sobre la presencia de resguardos y territorios colectivos en la zona de estudio, que en caso de ser afirmativo, deberán ser objeto de Consulta Previa como mecanismos de participación específico para estos pueblos, tal y como lo refiere el Convenio 169 de la OIT y la ley 21 de 1991.

No obstante, pese al marco legal internacional y nacional existente, la aplicación de tales disposiciones implica tensiones, antagonismos y discrepancias con relación a los intereses y visiones de los grupos étnicos y las dinámicas originadas por la implementación de proyectos de infraestructura para el desarrollo. Configurando en este espacio un escenario de conflicto. La Consulta Previa, al ser un campo de interpretación del ordenamiento jurídico y un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales de los grupos étnicos, muchas veces ha resuelto sus conflictos mediante demandas ante la Corte Constitucional. Esto ha derivado en una multiplicidad de jurisprudencia promulgada con el fin de

garantizar sus derechos no solo a los grupos indígenas del país sino también a las comunidades afrodescendientes.

Existen en Colombia algunos casos representativos en cuanto a la jurisprudencia producida respecto a consultas previas relativas a población afrodescendiente, palenquera y raizal, información que se presenta en la **¡Error!**

No se encuentra el origen de la referencia.Tabla 2-2.

Tabla 2-2 Jurisprudencia sobre Consulta Previa en Colombia con comunidades afrodescendientes palenqueras y raizales

Caso	Número Sentencia	Motivación	Fallo
Caso Consejo Comunitario de Cacarica	Sentencia T-955 de 2003	Los integrantes del Consejo Comunitario “en nuestra condición de representantes legales, y miembros de la Junta Directiva del Consejo Mayor de la Cuenca del Río Cacarica”, demandan la protección transitoria de “nuestros derechos fundamentales a la integridad étnica, social, económica y cultural, a la subsistencia, a no ser sometidos a desaparición forzada, así como los derechos a la Participación y Debido Proceso”, que están	El fallo principal consistió en tutelar los derechos fundamentales a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la propiedad colectiva, a la participación y a la subsistencia de las comunidades negras de la Cuenca del Río Cacarica, y confirmar la decisión sobre la improcedencia de la acción de tutela para el restablecimiento de derechos e intereses colectivos. También se ordenó la suspensión de la explotación forestal que se adelantaba en el territorio

Caso	Número Sentencia	Motivación	Fallo
		siendo quebrantados por los accionados al tolerar, permitir y adelantar la explotación de madera en su territorio colectivo.	colectivo de los accionantes y adoptar las medidas necesarias para que la suspensión se cumpla efectivamente. Y se instó al Ministerio del Interior y de Justicia que una vez recibida la notificación dispusiera de lo necesario y adelantará el proceso consultivo que requiere
Caso comunidad de pescadores de Salahonda, Nariño, Derrame de crudo, 1996	Sentencia T-574 de 1996	En el expediente radicado bajo el No. 100774, en la tutela instaurada contra Ecopetrol por un centenar de personas de la comunidad de Salahonda, y por Felisa Granja de Filoteo, quien solicita: Que la empresa Ecopetrol pague al Municipio los daños y perjuicios ocasionados tanto en la economía como en la ecología, y a los pescadores que viven y subsisten de la pesca y que se garantice	La sentencia fallo a favor de la comunidad de pescadores de Salahonda ordenando: Proteger el derecho fundamental a la libertad de oficio de los pescadores José Lidesma Solis y Célimo Segura Caicedo. También se obliga a Ecopetrol, que durante un plazo mínimo de cinco años efectúe monitoreo en el sector costero de Salahonda para superar cualquier secuela que quedase del vertimiento de petróleo ocurrido el 26 de febrero del presente

Caso	Número Sentencia	Motivación	Fallo
		<p>con investigaciones científicas de personas expertas en el ramo ecológico que el mar se encuentra completamente descontaminado, porque deprime el daño “que nos ha traído el derramamiento del crudo (petróleo), ya que es de conocimiento público que nuestra comunidad es eminentemente pescadora”.</p>	<p>año. Monitoreo que será supervisado por una comisión interinstitucional integrada por el Defensor del Pueblo regional Nariño (Pasto), por el alcalde, el Contralor y el Personero de Tumaco, por el alcalde y el personero de Salahonda y por los voceros designados democráticamente por los pescadores de Salahonda y Tumaco. Además de que la empresa debía asegurarse de que tal hecho no se volviera suceder.</p>
<p>El Caso de la Ley general forestal</p>	<p>Sentencia C-030/08</p>	<p>Le correspondió a la Corte determinar si la Ley 1021 de 2006, “por la cual se expide la Ley General Forestal” es contraria al ordenamiento constitucional, en particular, a los artículos 1, 2, 3, 7, 9, 13, 93 y 330 de la Constitución Política, por haberse</p>	<p>Se declara inexequible la Ley 1021 de 2006 “<i>Por la cual se expide la Ley General Forestal</i>”. Por no haber cumplido con el requisito de Consulta Previa e ilustrar a las comunidades sobre su alcance y las maneras cómo podrían ser afectadas.</p>

Caso	Número Sentencia	Motivación	Fallo
		omitido en su expedición el requisito de la consulta a las comunidades indígenas y tribales previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.	
El Caso del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Sentencia C-461 de 2008	En el presente caso, la Corte resuelve la demanda sobre la Ley 1151 de 2007, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010". En éste, le corresponde a la Corte determinar, si de conformidad con la Constitución Política, el Gobierno Nacional debía someter el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo a la Consulta Previa con las comunidades negras y si el incumplimiento de este deber tiene como consecuencia la inconstitucionalidad de la Ley 1151 de 2007 en su integridad.	Se declara inexecutable la Ley 1151 de 2007, en el entendido de que se suspenderá la ejecución de cada uno de los proyectos, programas o presupuestos plurianuales incluidos en la misma que tengan la potencialidad de incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes, hasta tanto se realice en forma integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la jurisprudencia constitucional.

Fuente: Elaboración propia con base en Cartilla Consulta Previa afrodescendientes (ONU, s.f).

Con este marco jurisprudencial puede evidenciarse que pese al marco legal constitucional e internacional existentes es recurrente la transgresión de derechos fundamentales de las comunidades afrodescendientes en el país, en la práctica la aplicación de esta normatividad desborda el asunto legal y pone en el escenario unas contradicciones ligadas a la historia de invisibilización y asimilacionismo a la que han sido sometidos estos pueblos.

Persisten algunos aspectos que dificultan la realización de la Consulta Previa, evidenciar las causas y los elementos concretos de estos conflictos durante el proceso de participación a través de la consulta, permite identificar puntos débiles en la aplicación de estos instrumentos y da la posibilidad de proponer estrategias adicionales o metodologías que procuren una mejor gestión. No obstante, estos espacios también brindan la posibilidad de expresión de los grupos étnicos sobre los proyectos y sus razones de oposición o colaboración. Además estos espacios apropiados por las comunidades, se tornan también en escenarios de debate político y en dispositivo para el fortalecimiento de la identidad y la etnicidad y la expresión de del sujeto étnico sobre sus derechos.

Ante este panorama, es necesario entender las dinámicas que se dan en estos procesos de participación en los contextos más sensibles donde se presentan o en los escenarios más comunes en los que aparecen.

3.El Callejón de los Palenqueros: la construcción de la etnicidad en un proceso de consulta previa

En este capítulo se describen las principales interacciones entre la empresa dueña del proyecto, El Estado y la comunidad étnica, que se dieron durante del proceso de la gestión ambiental, el cual requirió de un proceso de Consulta Previa, es decir se analizan las condiciones políticas del contexto donde se desarrolla el proyecto y las relaciones de poder que se evidenciaron en estos espacios de interacción.

Al mismo tiempo, se analiza la Consulta Previa como mecanismo de participación dentro de la gestión ambiental y cómo funcionó como dispositivo para la construcción de la etnicidad en este caso particular y las implicaciones para los distintos actores en el caso en estudio.

3.1 Contexto histórico, socioeconómico, cultural y político del área de estudio del proyecto el Bosque

Cartagena de Indias, fue fundada en 1533 por Pedro de Heredia, es la capital del departamento de Bolívar y es un Distrito Turístico, Histórico y Cultural,

según la Constitución de 1991. De acuerdo con la división político administrativa de la ciudad, cuenta con 178 barrios en el área urbana y 25 unidades territoriales en la zona rural. Conforme a esta ordenación del territorio de Cartagena el Distrito se divide en 15 Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) y tres localidades, las cuales son Localidad Histórica y del Caribe Norte (1), Localidad de la Virgen y Turística (2) y Localidad Industrial y de la Bahía (3).

Siguiendo al Observatorio del Caribe Colombiano, citado por el Observatorio del Mercado Laboral (2010; 8), la economía de la ciudad presenta un comportamiento similar al de la Región Caribe en su conjunto, tiene una vocación concentrada principalmente en el turismo, como una de las actividades económicas más destacadas, aunado a la importancia de los sectores industrial y portuario.

Según el Censo de 2005 y como resultado de las proyecciones que hace el DANE, para el año 2010 Cartagena alcanzaría una población de 944.481 habitantes, lo que frente al departamento de Bolívar y Colombia representaría el 47,70% y el 2,08% de sus poblaciones respectivamente.

Cartagena, es patrimonio histórico y cultural de la humanidad conforme lo dispuesto por la ONU, es además una ciudad privilegiada por su ubicación geográfica, lo que la ha convertido en un polo de desarrollo como puerto marítimo en la región Caribe colombiana haciéndola atractiva para inversionistas y para el turismo. Con relación a lo último, la capacidad hotelera ha venido en aumento paulatinamente, esto y el desarrollo de grandes complejos urbanísticos han hecho

de Cartagena una ciudad cosmopolita en los últimos años. De esta forma, la industria, la actividad portuaria y el turismo son sus principales ejes económicos.

Sin embargo, Cartagena es una de las ciudades más desiguales del país presentando altos niveles de pobreza, no refleja su crecimiento económico en mejores indicadores sociales, prueba de ello es el aumento de la informalidad laboral y la inseguridad ciudadana, problemáticas que afectan la población cartagenera y ampliamente divulgadas por los medios de comunicación del país. De igual forma la inequidad, la discriminación de ciertos sectores de la ciudad y la exclusión, son factores que han adquirido un peso notorio en los últimos años.

Al mismo tiempo, conforme a lo planteado por el Observatorio del Mercado Laboral (2010; 28), Cartagena de Indias es la segunda ciudad con el más alto porcentaje de población en pobreza por Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (sólo superada por la ciudad de Montería), alcanzando una proporción equivalente al 25,4% en su zona urbana y un 35, 5% en la parte rural. Lo anterior quiere decir, que 25 de cada 100 habitantes de la ciudad tienen algún tipo de carencia asociada a necesidades sin satisfacer.

Según este mismo estudio (2010; 15), en lo que se refiere al tipo de aporte a salud, el 44,8% de la población cartagenera declaró encontrarse afiliado a una Administradora del Régimen Subsidiado (ARS), el 41,4% de las personas se encuentran afiliadas al régimen contributivo (EPS), el 5,1% manifiesta contar con afiliación especial, como es el caso de las Fuerzas Armadas, Ecopetrol y Universidades Públicas; el 8,8% restante, no sabe o no responde.

Por otra parte, el Departamento Administrativo de Salud Distrital (DADIS), plantea que una de las problemáticas más graves de la población de Cartagena es el daño ambiental, lo que se evidencia en el menoscabo del hábitat de la población más pobre y los efectos que esto trae para la salud. Es evidente el deterioro del ecosistema de la Ciénaga de la Virgen, que desde inicios del siglo pasado ha venido viviendo un proceso paulatino de ocupación de sus márgenes, con la consabida contaminación y detrimento de sus recursos, la invasión de las zonas de inundación de este acuífero es quizá una de las mayores problemáticas socioambientales que enfrenta la ciudad hoy día. La contaminación de la ciudad por diferentes causas, de acuerdo con el DADIS, adquiere dimensiones críticas, pues, la polución del aire, del suelo y de las fuentes de agua incide directamente en otros aspectos como el turismo, la industria y el comercio.

De otro lado, la situación política de Cartagena no es menos compleja, dado que una década tras otra ha faltado una verdadera intención de buena gobernabilidad y continuidad en la planeación urbana de la ciudad. No existen vínculos ni acuerdos para el desarrollo socioeconómico de la ciudad entre sus habitantes y sus dirigentes, esto se refleja en el deterioro urbano y social de Cartagena, en la ciudad no hay claridad frente al ordenamiento territorial y las iniciativas que se emprenden se ven interrumpidas por los intereses particulares de grupos políticos y por las denuncias de corrupción que se presentan en el sector público, asuntos que son indicativos del decremento de la acción del Estado.

Estas circunstancias, por ejemplo, se evidenciaron en el momento en que se llevaban a cabo los estudios para el licenciamiento del Proyecto El Bosque, el ambiente político de la administración de la alcaldesa Judith Pinedo Flórez del periodo 2008-2011 era de confrontación, en particular por la oposición con los intereses de la empresa en cuanto a la ejecución del Proyecto. La situación política de Cartagena en ese momento era agitada, pues se estaba en plena época preelectoral. El candidato que en ese momento se veía como el más opcionado para el periodo de gobierno 2012- 2015 era Campo Elías Terán Dix, hablaba a favor de la ejecución del Proyecto, durante la realización de la campaña política de Terán pesaba a su favor el carácter populista que tenía su discurso, en donde se reflejaba su pasada trayectoria como locutor de un programa radial con mucha audiencia por parte de los sectores más pobres de la ciudad.

En los comicios electorales, tal como mostraban los hechos anteriores, la balanza se inclinó a favor de Campo Elías, el liderazgo del alcalde se sostuvo entre los sectores populares, lo que hizo que la organización de base de las comunidades viera el proyecto con buenos ojos. Aunque algunos líderes calificados por su experiencia y formación académica se mostraban reticentes a la ejecución del proyecto, buscaron espacios de negociación con la empresa, en donde plantearon como contraprestación medidas compensatorias que favorecieran colectivamente los intereses de las comunidades. En este caso se pidió por ejemplo, el aporte económico de la empresa para la realización de unos planes parciales que se habían contemplado hacer en el marco de un proyecto de

ordenamiento de la Ciénaga de La Virgen, conocido como el macroproyecto del Parque Distrital Ciénaga de la Virgen¹⁸ como estrategia de conservación de este importante cuerpo de agua y cuyo financiamiento y concreción contaban con grandes debilidades, por una parte no se contaba con los recursos económicos (se planteaba la posibilidad de conseguirlos en el ámbito internacional), y por otra, porque el decreto del año 2006¹⁹ de reglamentación de esta obra había sido emitido en el gobierno del alcalde Nicolás Curi Vergara²⁰, adversario político de la alcaldesa saliente Judith Pinedo Flórez²¹, quien aludía que el proyecto no se podía realizar por una parte de la zona en donde lo consideraban los diseños técnicos, pues ocupaba espacios públicos creados por el proyecto de la Vía

¹⁸ Que el área del macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de La Virgen está incluida dentro de la delimitación de la cuenca hidrográfica de la ciénaga del mismo nombre, bajo la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique –CARDIQUE, entidad que adelantó los estudios del “Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la Cuenca de la Ciénaga de La Virgen” y que expidió la Resolución No. 786 del 20 de septiembre de 2005 “Por el cual se adopta el Plan Ordenamiento y de Manejo y la cuenca Hidrográfica de la cuenca de la Ciénaga de la Virgen y se dictan otras determinaciones.

Que el proceso de formulación del Macroproyecto “Parque Distrital Ciénaga de la Virgen” estuvo acompañado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, INVIAS, FONADE, CARDIQUE, CORVIVIENDA, y Secretaria de Planeación Distrital, entre otras entidades de apoyo, cumpliendo con el mandato dispuesto en el numeral 2º del artículo 114 de la Ley 388 de 1997 ; ésta formulación dio origen a un documento técnico denominado “Documento de Formulación para el Macroproyecto del Parque Distrital de la Ciénaga de la Virgen de fecha 28 de Junio de 2005, el cual se integra al presente acto administrativo (Decreto de 2006, emitido por el alcalde de la época).

¹⁹ “Por el cual se adopta la formulación del Macroproyecto “Parque Distrital Ciénaga de la Virgen” como instrumento de planificación complementario al Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones”

²⁰ Nicolás Curi fue alcalde de Cartagena en tres periodos, entre el 1 de junio de 1990 al 31 de mayo de 1992, del 1 de enero de 1998 a Agosto de 1999 y del 8 de diciembre de 2005 al 31 de diciembre de 2007 y fue condenado por la sala de descongestión del Tribunal de Justicia y Paz, a cuatro años de prisión por el delito de celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, y su familia también estuvo involucrada en escándalos relacionados con vínculos con el paramilitarismo en Colombia.

²¹ Judith Pinedo había sido concejal del Distrito de Cartagena durante el periodo entre 1998 y 2000, época en que era alcalde Nicolás Curi, de quien la alcaldesa se había declarado abiertamente en contra.

Perimetral²² que también conformaba el macro proyecto del Parque Distrital Ciénaga de la Virgen, en los argumentos de la alcaldesa no se explicitaba que esta medida estaba contenida en el mencionado Decreto del 2006 emitido por Curi Vergara y el cual definía una reglamentación específica para la utilización de los suelos creados (generados) por la Vía Perimetral²³.

Por otra parte, el alcalde electo dio una aparente participación de las Juntas de Acción Comunal – JAC- y la Junta Administradora Local –JAL-, en los asuntos que implicaba el proyecto, y siguiendo el carácter populista primero, de su campaña electoral, y posteriormente de su gobierno, en una reunión aseguró a los líderes que los recursos de beneficio comunitario que destinaba la empresa como parte de la compensación por los impactos originados por el proyecto (60 millones), serían depositados en la cuenta bancaria de estas organizaciones, siendo este quizás un elemento de los que más influyó en el viciamiento de la gestión socioambiental del proyecto, pues los gobiernos y organizaciones comunitarias de la ciudad tienen una historia de corrupción conocida en la región y en el país asunto que se vio inmerso en las preguntas que hacían las comunidades acerca de cómo y dónde se invertirían estos dineros.

²² La vía perimetral es una arteria terrestre que une a Cartagena con la vía a la Cordialidad que comunica a esta ciudad con Barranquilla, tal como lo planteaban los objetivos y estrategias urbanísticas del Macroproyecto del Parque Distrital Ciénaga de la Virgen, es decir “Articular la malla vial nacional mediante la construcción de la vía perimetral de la Ciénaga de la Virgen, proyecto detonante de este macroproyecto.

²³ La Vía Perimetral de la Ciénaga de la Virgen, se encuentra trazada y en proceso de construcción sobre la Ciénaga del mismo nombre, creando un límite físico entre el cuerpo de agua y las invasiones más recientes que ha sufrido este elemento natural. Esta situación hace que se “generen” unos nuevos suelos, los cuales se consideran en todos los casos espacios públicos de uso y dominio público. (decreto de la alcaldía de Cartagena- sin número- del 2006).

En este contexto clientelar y de corrupción históricos, iniciativas de ordenamiento que hacen parte de las estrategias de planificación del gobierno de turno y que aunque apuntan a un desarrollo social y ambiental del territorio se pierden en la sucesión del mandato por no hacer parte de los intereses de la corriente política que llega al poder; por ejemplo las medidas establecidas por el decreto emitido por el alcalde Nicolás Curi en el año 2006, no tuvieron continuidad en el mandato de la alcaldesa Judith Pinedo, quien durante la gestión del proyecto El Bosque no habló claramente de su existencia y el tema se tocó de manera sesgada en las reuniones de información y participación que se hicieron en el marco de la gestión del proyecto, verbi gratia, entre los líderes que tenían una trayectoria de liderazgo reconocida el tema se trataba como un asunto de discriminación hacia la población pobre y afrodescendiente del área de influencia de la línea de transmisión, y también como la necesidad de defensa de la Ciénaga de la Virgen como ecosistema estratégico de la ciudad. Los líderes además afirmaban que el proyecto tal como estaba concebido respondía a los intereses políticos de la clase alta de Cartagena, la que de acuerdo con ellos presionaba para que el desarrollo de esta zona se hiciera pensándola como una futura zona turística con gran potencial económico para las élites de la ciudad. Algunos de esos líderes que en su momento se oponían al proyecto hacían parte o estaban muy cercanos al gabinete de gobierno de la ciudad.

Se puede decir que esta cuestión está relacionada con la tradición de clientelismo que ha existido en Cartagena tal como lo afirma Posada Meola (2013; p.173), quien plantea que ante condiciones políticas y económicas tan

adversas como las que se evidencian en Cartagena, un sector importante de la población recibe beneficios materiales e inmediatos, mediante los vínculos que establecen con los candidatos y políticos que intervienen en la contienda electoral. Esto se reafirma con lo dicho por Ancízar Narváez Montoya (2001: 82), esto es, el clientelismo no es un asunto que se cuestione entre la gente de los barrios más marginales.

“El fenómeno del clientelismo, o lo que Auyero (2001) llama la ‘política de los pobres’, es algo que suelen poner en discusión los académicos pero que para una parte importante de la gente, sigue siendo el principal mecanismo para acceder a los recursos del estado y resolver sus problemas de vida” (Posada, 2013, p173)²⁴.

Además de los elementos del concepto de clientelismo que están implicados en la discusión anterior, estos elementos también están relacionados con la noción de ambiente politizado²⁵ que define las relaciones con el ambiente no como un asunto neutral, sino como una cuestión eminentemente política, es decir, un campo de batalla de intereses, en donde diferentes actores llevan a cabo distintas acciones y operan en diversos niveles espaciales, con medidas, estrategias y tácticas que les permite asegurar el acceso y control sobre el territorio y los recursos, tal como se evidenció en las disputas del contexto en el momento en el que se desarrolló el proyecto.

²⁴ Posada Meola, Mercedes. Sistema clientelar, mediaciones y elecciones de Alcalde durante el siglo XXI en Cartagena de Indias (Documento de trabajo). Palabra N° 13, agosto de 2013, p 168

²⁵ Ver: Palacio, 2008. Brenner y Job, Weizenegger, citados por Brenner et al. s.f

El discurso de los líderes por la defensa de la Ciénaga de la Virgen como ecosistema importante para la ciudad, respondía a los intereses de los mandatarios de turno, quienes los habían cooptado para su provecho. A su vez, la vaguedad discursiva de estos gobernantes sobre el macroproyecto del Parque Distrital Ciénaga de la Virgen, instaba a los dirigentes comunitarios a incentivar entre sus bases la defensa de dicho ecosistema como el territorio de las clases más desfavorecidas de Cartagena, a las que el Distrito históricamente y permanentemente había dado la espalda.

En este escenario las estructuras político-sociales²⁶, se movilizaron determinando ciertas acciones y maniobras discursivas entorno a la defensa de la Ciénaga, para evitar el paso del proyecto que a futuro podría generar restricciones sobre algunas de las propuestas urbanísticas planteadas en el macroproyecto, entre las cuales se consideraba el desarrollo turístico. Por tanto, en este caso a los argumentos por la defensa de los menos favorecidos, subyacía la conveniencia del futuro económico y político de una clase específica del Distrito.

De esta forma, la gestión ambiental del proyecto tuvo que desarrollarse en un ambiente político complejo, donde múltiples intereses se pusieron en juego en la disputa por el uso y ordenamiento del territorio.

²⁶ Conforme a las ideas planteadas desde la ecología política, las estructuras político-sociales hacen referencia a aquellas que determinan la composición de los actores involucrados, su poder relativo y el margen de maniobra para imponer sus intereses.

3.2 La experiencia de Consulta Previa en el proyecto el Bosque

El Proyecto el Bosque fue adjudicado a la empresa ISA en el mes de septiembre del año 2009. Esta debería desarrollar de acuerdo a los lineamientos dados en los términos de referencia²⁷ para Estudios de Impacto Ambiental de tendido de líneas de transmisión al Sistema Nacional de Interconexión Nacional²⁸, el Estudio de Impacto Ambiental – EIA (ISA, 2011). Los alcances del proyecto estaban enfocados en la Construcción de una nueva subestación encapsulada a 220 kV, con dos bahías de línea de 220 kV necesarias para la llegada de dos líneas provenientes de las subestaciones existentes Bolívar y Ternera; una bahía para conexión de un transformador y la construcción de los tramos de línea a 220 kV, necesarios para la conexión de la subestación al sistema de transmisión nacional-STN-. Los objetivos del proyecto consistían en evitar las restricciones y riesgos de racionamiento en el área de Cartagena, brindar mayor confiabilidad y seguridad al sistema de transmisión de energía- STN-, reducir la cargabilidad de los transformadores y permitir contar con un punto eléctrico robusto en Cartagena (ISA, 2011).

De acuerdo a los términos de referencia, la gestión ambiental para el proyecto El Bosque se definió a partir de la elaboración del Estudio de Impacto

²⁷ Estos términos de referencia del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, hoy, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fueron definidos en la resolución 1288 de 2006. Disponible en: <http://www.anla.gov.co/terminos-referencia>

²⁸ Compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones), que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a 220 kV (MAVDT, 2006) y los requerimientos de los Autos 3500 y 3139 de 2011.

Ambiental, la implementación de los lineamientos de participación a través del programa de información y participación, y la Consulta Previa con una comunidad Palenquera²⁹ identificada en el barrio La Candelaria, aspecto que será analizado en este capítulo.

Dichos términos refieren que el programa de información y participación debe tener en cuenta varios niveles para su aplicación, en el área de influencia indirecta (AII)³⁰ se debe presentar a las autoridades regionales información sobre el proyecto, los alcances, las implicaciones y las respectivas medidas de manejo.

En el área de influencia directa (AID)³¹ es pertinente tener en cuenta ciudadanos y comunidades organizadas, informar, comunicar y discutir, mediante un acercamiento directo los objetivos y alcances del proyecto, las implicaciones ambientales y las medidas de manejo propuestas.

Respecto a las comunidades étnicas, informar, comunicar y concertar mediante un acercamiento directo con sus representantes, delegados y/o autoridades tradicionales, los objetivos y alcances del proyecto, las implicaciones

²⁹ Los palenqueros en Colombia son descendientes de los esclavos africanos traídos América Latina durante el periodo de la conquista y la colonia, y que escaparon a los palenques o primeros asentamientos de negros cimarrones ubicado en el país durante el proceso de colonización. En los ítems siguientes de este capítulo se describirá a fondo este grupo étnico.

³⁰ De acuerdo a los términos de referencia LI-TER-1-01, el área de influencia se describe para los medios abióticos y bióticos, se tendrán en cuenta unidades fisiográficas naturales y ecosistémicas; y para los aspectos sociales, las entidades territoriales y las áreas étnicas de uso social, económico y cultural entre otros, asociadas a las comunidades asentadas en dichos territorios. El Área de influencia Indirecta (AII) hasta donde los impactos trascienden el espacio físico del proyecto y su infraestructura asociada, es decir, la zona externa al área de influencia directa y se extiende hasta donde se manifiestan tales impactos.” (ISA. Estudio de Impacto Ambiental. 2010. Capítulo 3. Caracterización)

³¹ El área de influencia directa (AID) del proyecto, es aquella donde se manifiestan los impactos generados por las actividades de construcción y operación, está relacionada con el sitio del proyecto y su infraestructura asociada. (ISA. Estudio de Impacto Ambiental. 2010. Capítulo 3. Caracterización)

ambientales y las medidas de manejo propuestas en el marco del proceso de Consulta Previa, de tal forma que a la hora de llevar a cabo los acuerdos exista un conocimiento por parte de los diversos actores, de los impactos generados por el proyecto en la población y la afectación de los recursos naturales³². De igual forma, el Decreto 1320 menciona que en caso de encontrar una comunidad étnica no reconocida por el Estado, durante la realización de los estudios ambientales para proyectos de infraestructura, se debe informar al Ministerio del Interior con el fin de reconocerla e incluirla como sujeto de derecho colectivo en la gestión del proyecto.

3.2.1 Los palenqueros en Cartagena

La Constitución Política de 1991 y la Ley 70 de 1993 son los instrumentos jurídicos que reconocen a la población afrocolombiana como grupo étnico, por tanto, a sus integrantes como sujetos con derecho a la protección de su identidad cultural, el derecho a la propiedad colectiva, a condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana, el fomento de su desarrollo económico y social y el derecho, como lo señala Domínguez (2006), a la participación en los asuntos de la nueva nación pluriétnica y multicultural.

La ley 70/93, estableció una serie de rasgos comunes para referirse a todas las comunidades afrocolombianas en el país y las definió como “aquel grupo de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la

³² Numeral 3.4.1. de los términos de referencia

relación campo-poblado que revelan y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos”³³. Estos rasgos propuestos por la ley, hablaban y configuraban una población afrocolombiana homogénea, que en la realidad era heterogénea, definieron una identidad cultural, que aunque uniforme³⁴, les daba un estatus político para la reclamación de derechos especiales y abría un espacio de participación concreta en las decisiones que pudieran afectarles. Como lo señala Domínguez (2009) se consolidó no sólo un nuevo sujeto de derechos, sino un “nuevo orden estatal, que requeriría de un aparato burocrático especializado para tratar el tema de los grupos étnicos”

Al respecto, el Estudio de Impacto Ambiental –EIA señaló que durante el trabajo de campo se identificaron en el área donde se llevaban a cabo los estudios una diversidad de grupos poblacionales urbanos, migrantes de distintas zonas del departamento de Bolívar, y de otros como Córdoba y Sucre, colectividades que fueron consideradas, por los expertos del equipo consultor,

³³ Ley 70 de 1993: Capítulo I, artículo 2, numeral 5.

³⁴ Según Domínguez (2009) El reconocimiento legal de los negros como grupo étnico creó una tensión entre el reconocimiento de la diversidad y la limitación de los rasgos comunes que permitan hablar de negros como un grupo común. Los representantes de las comunidades eran conscientes de que debían explicitar las características culturales específicas de la etnia. Al mismo tiempo sabían que estas características comunes, una vez plasmadas en la ley, se traducirían en requisitos para que los grupos poblacionales negros pudieran ser reconocidos como beneficiarios de derechos especiales” pág. 72

Sin embargo fue una estrategia de los representantes mantener y fortalecer esa idea de la que el artículo 55 transitorio definió comunidades afro rurales y ribereñas y no más generalizada para evitar que la ley no fuera aprobada, más bien pensaron que como representantes podían más adelante continuar luchando por la ampliación de esta denominación [...] “Así fueron los comisionados representantes de las comunidades los que más insistieron en la unidad cultural de todos los afrocolombianos, en la necesidad de crear mecanismos de protección de la identidad, y fueron ellos quienes, en las sesiones de la subcomisión de identidad del 1993, discutieron los rasgos o elementos culturales propios de la etnia. Se habló de la especificidad de ser descendientes de esclavos africanos, lo cual, aporta una concepción diferente de la vida y la muerte, se discutieron las formas de organización basadas en la solidaridad y el parentesco, y la concepción del tiempo determinada por los movimientos del río y del mar. Se relataron formas propias de educación a través de la narración oral, de los mitos y leyenda y sobre todo se resaltó la importancia de la vida en armonía con la naturaleza. (pág. 73)

como grupos sociales que no tenían carácter étnico. Al mismo tiempo, se identificaron en el área de estudio tres comunidades étnicas, dos en el área de influencia indirecta (AII)³⁵, y una dentro del área de influencia directa (AID), correspondiente a los palenqueros ubicados en el barrio La Candelaria, en el callejón de los palenqueros.

Frente a las definiciones de lo étnico el EIA señaló que este “reconocimiento diferencial entre comunidades étnicas o no étnicas había partido de categorías propias en la antropología, recogidas y establecidas por el Estado como la territorialidad y el autoreconocimiento, que tienen que ver con la identidad cultural y el carácter particular como grupo étnico” [...] tales definiciones tuvieron su fundamento a partir de los criterios de territorialidad y patrones culturales que los hicieron sujetos de derechos que implica la identidad étnica. Al presentarse matices sociales entre los grupos poblacionales y además por autorreconocerse y mantener cierta unidad frente al resto de la población general, estas comunidades de chocoanos, rocheros³⁶ y palenqueros se reconocieron como grupos con afiliaciones étnicas. Según las exploraciones etnográficas realizadas en el estudio por el equipo consultor y específicamente los antropólogos que adelantaron esta caracterización cultural, el origen migratorio y la conservación de formas de territorialidad, y de la cultura que devienen

³⁵ Los otros dos grupos identificados en el AII fueron un grupo de rocheros³⁵ disperso en los barrios El Prado, Alcibia, La Candelaria, Boston, República del Líbano y Olaya Herrera; y una comunidad de chocoanos ubicada en el callejón Carrillo del barrio la Candelaria (ISA, 2011). Dichos grupos no fueron sujetos de consulta previa por no estar en el Área de Influencia Directa – AID.

³⁶ Los rocheros son personas procedentes del corregimiento de Rocha del municipio de Arjona

directamente de sus formas ancestrales de organización, caracterizaban a estas comunidades como grupos étnicos” (ISA, 2011)

Los palenqueros identificados en el barrio La Candelaria de Cartagena son descendientes de los primeros migrantes de San Basilio de Palenque, primer asentamiento de negros cimarrones ubicado en el departamento de Bolívar durante el proceso de colonización, estos migrantes se asentaron en la zona urbana de la ciudad con el propósito de buscar nuevas y mejores posibilidades de vida. El proceso de poblamiento se fue dando a partir del reconocimiento del territorio y la demarcación con estacas de los sitios, en los que posteriormente construirían sus casas; fueron las mujeres palenqueras, quienes venían desde San Basilio de Palenque al mercado en Cartagena con las ventas de dulces y cosechas típicas de su tierra, las que fueron demarcando los lugares para su establecimiento sobre la Ciénaga de La Virgen. (ISA, 2011). Al respecto el documento señala:

Las mujeres palenqueras que venían a Cartagena con sus ventas ambulantes, eran quienes recorrían las zonas de bajamar de la ciénaga para instalar las estacas donde construirían posteriormente la vivienda. Después de marcar el lote se daba inicio al proceso de relleno y levantamiento de la vivienda apoyado por los varones. Una vez lograban establecerse las familias en las viviendas, se continuaba con el trabajo de relleno del interior y de los alrededores cenagosos para ganar tierra firme donde poder consolidar con mayor seguridad y estabilidad el territorio” (ISA, 2011. Pág. 268)

Un hito del proceso de poblamiento en esta zona lo constituye el señor Darío Bolívar quien con su llegada se convirtió en uno de los primeros en

delimitar los sitios de vivienda para su parentela y paisanos, apropiando y consolidando el territorio que hoy se conoce como el Callejón Bolívar o de los palenqueros, en donde se distinguen principalmente los apellidos Salgado, Bolívar y Tejedor. Además, este pionero, promovió y lideró el proceso de organización entre el núcleo poblacional. Su liderazgo es conservado en la actualidad por sus descendientes. (ISA, 2011)

Entre las formas organizativas de los habitantes del Callejón de los palenqueros, persisten algunas tradicionales que se corresponden con un vínculo ancestral y vigente con la comunidad originaria de San Basilio de Palenque y que están dadas principalmente por la autoridad en torno a los mayores, para el fortalecimiento de las redes de solidaridad al interior de la comunidad misma y con otras comunidades. Se replica esta organización ancestral con población palenquera más joven, pero con el mismo objetivo y se constituye en un espacio de relevo generacional significativo en la dinámica comunitaria.

“En la comunidad palenquera del barrio la Candelaria, existen muchos liderazgos, estos liderazgos son compartidos, los liderazgos se ejercen y destacan por habilidades, competencias y fortalezas, tales como la sabiduría desde la experiencia vital, ser buen o buena contadora de historias, ser buen o buena bailadora del sexteto y el bullerengue, tener buena capacidad de mediación, ser una reconocida mujer palenquera, ser buen cantante o músico, tener poder de convencimiento y credibilidad en el grupo, pertenecer a una familia que tradicionalmente ha ejercido el liderazgo, etc. El liderazgo también se hereda y este aspecto constituye uno de los más importantes patrones culturales dentro de las comunidades afrodescendientes en general”. (ISA, 2011. Cap 3. pág. 272).

Como estrategia de adaptación al medio urbano los palenqueros cuentan con formas organizativas de base que les permiten acceder a la reivindicación derechos como comunidad, a la consecución de recursos para proyectos de beneficio comunitario y al fortalecimiento de su identidad (ISA, 2011).

Al mismo tiempo, en la construcción de la territorialidad de esta comunidad en las márgenes de la Ciénaga de La Virgen, destacan algunos elementos que ponen de manifiesto atributos que hacen parte de su cultura. Por ejemplo, al caminar por el barrio la Candelaria, se siente un aire de fiesta y de alegría que se refleja en las sonrisas de la gente que camina bajo un inclemente sol. Las calles sin pavimento están cubiertas de tierra, los niños juegan en las calles, las mujeres charlan con sus paisanas y comadres en las puertas de la calle, los hombres y algunos jóvenes se sientan en las aceras en sillas de plástico, mecedoras y hamacas tejidas, ellos hablan de hazañas pasadas y de los sueños del futuro.

En la calle la vida transcurre entre los gritos o las conversaciones en voz alta, las ventas callejeras de comidas, las pequeñas ventas en las casas de helados, bolis, hielo, mango viche. También hay misceláneas coloridas en donde venden artículos de papelería, hebillas, collares, pinzas para el cabello y aretes. Estos ventorrillos hacen parte de las estrategias de subsistencia de los habitantes de La Candelaria, los que en su mayoría se “rebuscan” la vida con actividades informales.

“A pesar de que los datos oficiales sobre esta población son precarios, una importante parte de la población afrocolombiana/negra, palenquera y

raizal se caracteriza por un cúmulo de carencias que conducen al empobrecimiento sistemático y marginación³⁷.

Las casas, algunas de material y con estructura de madera fueron construidas sobre escombros y basuras, los palenqueros que llegaron primero rellenando la ciénaga crearon el suelo donde más tarde levantaron un "rancho". Así, estos colonos fundaron un "nuevo palenque" en Cartagena, resistiéndose a la pobreza buscan el "progreso" y mejores posibilidades de vida que se supone ofrece la ciudad.

En el año 2010 en el barrio La Candelaria se encontraban aproximadamente 120 familias, y en los callejones Bolívar y María Auxiliadora se concentraban más o menos 60 núcleos familiares conformados por hombres, mujeres, viejos, niños y jóvenes palenqueros, estos últimos, aunque hayan nacido en Cartagena se consideran del Palenque de San Basilio por herencia y tradición. Esto da cuenta, de que Palenque no es sólo un lugar, sino una condición cultural, tal como se refleja en la siguiente cita, "Uno puede nacer en cualquier lugar; Cartagena, Venezuela, Barranquilla, donde sea, pero si es hijo de palenqueros; uno es palenquero". (ISA, 2011)

El territorio para los palenqueros es San Basilio de Palenque, pero también es el callejón Bolívar, ya que como dice Zambrano (2006), éste no es el que determina la identidad palenquera, sino que es la identidad, la que coadyuva a configurarlo históricamente, en tanto el territorio es concebido como una

³⁷ Mow, June Marie. 2010. Población Afrocolombiana/Negra, Palenquera y Raizal y Derechos Humanos. Indepaz. Disponible en: http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2013/11/MDULO_4_pdf.pdf. Consultado el 30 de marzo de 2016

construcción social afectada por las dinámicas identitarias (Zambrano, 2006). Así, éste no es estático, homogéneo, único, contenedor de los modos de producción y las personas, sino, también un entramado de relaciones simbólicas, que aunque se pueda abandonar o no estar físicamente en él, no se pierde la referencia simbólica y subjetiva del mismo, que se renueva a través de la distancia, la memoria, el recuerdo y la nostalgia. (Giménez, 1996).

Aquí se hace referencia a un tipo de pobladores que desde la colonia han adoptado estrategias de reivindicación de derechos ligadas íntimamente con la territorialidad y la cultura como principio articulador mediante la organización. La doble condición étnica³⁸, inscribe al pueblo palenquero, como grupo objeto de Consulta Previa durante la gestión ambiental del proyecto el Bosque.

La Consulta Previa con los habitantes del Callejón de los palenqueros fue el resultado, como se mencionó anteriormente, del ejercicio de profesionales expertos en temas sociales y culturales en su trabajo de campo y de la interacción de la empresa dueña del proyecto con esta comunidad durante la gestión ambiental. Este hecho, marcó una particularidad especial dentro de la gestión ambiental y el proceso de participación, ya que requirió la inclusión de un grupo étnico localizado en un contexto urbano dentro del proceso de licenciamiento del proyecto.

De esta forma, tal como se planteó en el capítulo de la metodología y de acuerdo con Giménez (2012), este podría clasificarse como un caso

³⁸ La población Afrocolombiana/Negra, Palenquera y Raizal es sujeto de derechos ciudadanos por ser “afrocolombianos” y de derechos colectivos como comunidad negra – pueblo raizal, pueblo palenquero y grupo étnico (Mow, June Marie. 2010. Población Afrocolombiana/Negra, Palenquera y Raizal y Derechos Humanos. Indepaz)

paradigmático o prototípico dentro del campo de la gestión ambiental y de la implementación de la Consulta Previa con comunidades negras urbanas.

En este caso, una vez identificada y reconocida la población del callejón del Palenque como grupo étnico, la empresa dueña del proyecto debía garantizar dentro de la gestión ambiental el debido proceso de la Consulta Previa como mecanismo de participación y reconocimiento de los derechos de este grupo étnico. Reportar el caso y promover la iniciativa de reconocimiento de esta comunidad ante el gobierno local y nacional, fue uno de los productos de la gestión ambiental de este proyecto de transmisión.

Por otra parte, este caso revela una discusión importante con relación a temas como la identidad, la etnicidad, el territorio y la participación, pues si bien los palenqueros en la zona urbana de Cartagena se autoreconocen como tal, hasta ese momento no habían hecho uso de su condición étnica para exigir derechos como grupo étnico y reivindicar espacios de participación. Esto puede explicarse entre muchas otras razones, porque por un lado, si bien existe un “autoreconocimiento” de ser palenquero, ello no significaba ser sujeto de derechos de discriminación positiva, hasta no ser reconocido y legalizado por El Estado. Y por otro lado, los palenqueros han acudido en el contexto urbano a otras estrategias para la pervivencia de su pueblo y de su cultura mediante vínculos como la solidaridad, el parentesco y la vecindad; además para la interlocución en otros espacios de representación, como en el ámbito político de Cartagena, han centrado su poder en las formas más convencionales de participación ciudadana: en el voto, en organizaciones como la Junta Administradora Local y la Junta de

Acción Comunal, ejerciendo liderazgos calificados con la trayectoria de organización comunitaria.

Las nociones como la identidad, la etnicidad, el territorio y la participación, instan el discurso de la etnicidad objetivado desde la nación a partir de la Constitución de 1991 (artículo 7). Estas nociones también son operacionalizadas por la población étnica y retomadas como instrumentos para el ejercicio político y el logro de la inclusión, para ubicarse en la sociedad y actuar en ella, empoderándose y redefiniéndose de manera permanente (Zambrano, 2006). De esta forma, el discurso sobre la etnicidad de los palenqueros elaborado por el equipo de expertos en temas socioculturales de Estudio de Impacto Ambiental, gestionado por la empresa y legalizado por el Estado, se constituyó en un dispositivo que impulsó que este grupo fuera sujeto de la Consulta Previa, derivando en una serie de implicaciones tales como la construcción de nuevos sujetos de derecho, nuevas formas de relaciones entre los actores, reconfiguración tanto de las relaciones de este grupo con el Estado en el orden local, regional y nacional, como del Estado con este grupo, y dando un nuevo matiz a las relaciones de poder, favoreciendo el surgimiento de nuevos intereses en la contienda política por definir la apropiación y uso de los recursos existentes y nuevos retos para la gestión ambiental.

3.2.2 Desarrollo del proceso de Consulta Previa como mecanismo de participación de los palenqueros

La empresa interesada (ISA) informó al Ministerio del Interior y de Justicia la necesidad de certificar la existencia de una comunidad palenquera que había

sido identificada por el equipo de antropólogos del proyecto en el área de influencia directa. Tal certificación fue dada por el Ministerio del Interior después de realizar una visita de verificación con un recorrido por el área de influencia directa del proyecto el día 6 de febrero de 2010, y presenciar un encuentro donde éstos expusieron rasgos importantes de su cultura como una estrategia para resaltar su identidad étnica. Esto se evidencia en el texto tomado del informe del Estudio de Impacto Ambiental:

Con el objetivo de contar quienes son hoy los palenqueros del callejón Bolívar, tanto a ISA como responsable del desarrollo del EIA y de garantizar el derecho a la participación de la comunidad en la gestión ambiental de este proyecto, como al Ministerio del Interior, los líderes de la comunidad propusieron realizar un encuentro el 14 de febrero de 2010 en este callejón, con representantes de todas las edades y de ambos sexos, entre las que se destaca la participación de algunas mujeres pioneras del poblamiento y de algunos de sus hijos, lo mismo que un adulto de 93 años abuelo de muchos de los asistentes, a este encuentro asistieron aproximadamente 40 miembros de la comunidad [...] además, se acordó profundizar sobre algunos aspectos a partir de entrevista con algunos miembros de la comunidad. (ISA, 2011)

Durante el encuentro denominado “tertulia de integración y memoria cultural del núcleo de palenqueros, en el barrio la Candelaria” (ISA, 2011). Los palenqueros mostraron expresiones de orden social, cultural, económico y de organización comunitaria, vinculadas a elementos como la alimentación, la música, la danza, la fiesta, el lenguaje, el poblamiento, el parentesco, la

organización social propia de los palenqueros como el Bonche³⁹, entre otros aspectos, tal como se refleja en la cita siguiente:

Cuando se fijó la fecha de la visita de verificación, se definió como punto de encuentro la casa de Clemencia Salgado con varios de sus habitantes, hubo música de tambores, baile, historias, cantos y empanadas de queso. Allí sin ninguna pretensión fueron saliendo relatos del poblamiento del callejón, de las relaciones de ellos con los vecinos Palenqueros, con los parientes de San Basilio de Palenque y con los otros habitantes del barrio La Candelaria, lo mismo que de sus rituales funerarios. Todo este momento mágico, fue registrado en video con financiación de ISA para que sirviera como elemento probatorio de la visita de verificación y del contenido de las expresiones culturales allí evidenciadas (Matute, 2016; 137).

En este evento los representantes de la empresa y el Estado fueron observadores con el fin de recopilar evidencias etnográficas que dieran cuenta de rasgos identitaria propios del grupo étnico palenquero.

Una vez dadas las condiciones de reconocimiento y definidos los representantes de la comunidad de acuerdo con las formas tradicionales de representación de los palenqueros para la implementación de la Consulta Previa

³⁹ Corresponde a una forma tradicional de nucleación por grupos de edad, transferida y adaptada al contexto urbano de la Candelaria desde Palenque, donde se denomina "cuadros". El Bonche lo conforman desde los niños y niñas entre los 9 de 12 años, hasta los adultos entre los 18 y los 25 años. Estos grupos que se conforman por afinidades como edad, orígenes, gustos, cercanía o vecindad, intereses comunes, lúdica y parentesco entre otros aspectos, tienen como objetivo principal dinamizar el proceso de socialización desde la infancia hasta la adultés, creando los vínculos de solidaridad y contribuyendo a fortalecer las bases del tejido social. (ISA, 2011;271)

en el marco del proyecto, la empresa se reunió con la comunidad y propuso la realización de las reuniones de preconsulta y consulta, teniendo como base el procedimiento del Decreto 1320 en el que se establece la competencia de la autoridad ambiental – Ministerio de Medio Ambiente, para la dirección de la reunión de Consulta Previa.

Para una mejor contextualización del proceso de Consulta Previa llevado a cabo, se describen a continuación los eventos más importantes de dicho proceso:

a) El 24 de julio del año 2010 se llevó a cabo la reunión de preconsulta y apertura en el Instituto Bolívar, ubicado en el barrio La Candelaria. La reunión se inicia, primero, con la presentación por parte del Ministerio del Interior del marco legal, objetivos y alcances de la Consulta Previa; en un segundo momento, la empresa presenta las generalidades del proyecto, las características, el trazado y los aspectos constructivos. Después se abre un espacio para que los asistentes realicen las preguntas respecto de lo presentado y éstas se responden haciendo mayor claridad sobre aspectos técnicos, ambientales y de compensaciones por los impactos causados, se resalta el papel del EIA y la necesidad de inclusión de las comunidades en estos escenarios como espacios de participación.

Seguidamente, la empresa presentó de forma general los impactos identificados durante el estudio y propuso a la comunidad hacer otra reunión al día siguiente con el fin de profundizar sobre este tema y el Plan de Manejo Ambiental (PMA).

b) El 25 de julio de 2010 se hizo el taller de impactos y concertación de las medidas de manejo, la empresa se centró en exponer uno a uno todos los

impactos identificados y los programas del Plan de Manejo Ambiental propuestos. Una vez se iban exponiendo los impactos se agregaban las observaciones que la comunidad expresaba, entre las cuales las más importantes hacían referencia a la pavimentación de una vía existente en el barrio, pues este era una de las causas alrededor de la cual se hacía la gestión de la Junta de Acción Comunal, otra observación frecuente se refería al impacto de generación de empleo y la forma en que los palenqueros podrían ser contratados como mano de obra local; tras la lectura y explicación de cada uno de los impactos y medidas de manejo se le consultaba a los presentes si estaban de acuerdo o no, y si era necesario complementarlos.

Durante este encuentro, la comunidad palenquera se mostró interesada en saber si dentro de la compensación se podrían disminuir las tarifas de cobro de energía, la empresa dueña del proyecto explicó que ellos no eran los encargados de definir estas tarifas, que estas eran competencia de la Comisión Reguladora de Energía y Gas – CREG.

En la reunión se abrió un espacio para que la comunidad palenquera aclarara aspectos sobre los programas propuestos como medidas de manejo, quedó establecido como acuerdo general entre los presentes que ellos llevarían a cabo reuniones internas para definir un proyecto comunitario que sería apoyado por la empresa. Se concluyó que cuando estuviera definido este acuerdo se citaría a la reunión de preacuerdos.

Durante la implementación de la Consulta Previa se fueron estableciendo una serie de pasos obedeciendo al formato de aplicación “estandarizado” por la

directiva presidencial 01 de 2010 y puesto en práctica tal cual por los agentes del desarrollo y por el Estado mismo, como si los grupos étnicos e incluso los proyectos fueran similares todos y objetos de aplicación de una receta única. No obstante, esta forma de implementación de la Consulta Previa, aunque ritualizada⁴⁰, y aparentemente usada sólo como requisito para cumplir y simular la participación, tiene unos efectos, que como diría Zambrano (2004; p. 47), estos espacios de participación de la diversidad “permiten la aparición de nuevos sujetos políticos [...] que tratan de ubicarse en la sociedad para actuar en ella, empoderándose y redefiniéndose de manera permanente al intentar resolver la tensión entre la legitimidad cultural y la racionalidad política”

De igual forma, en el espacio de la Consulta Previa se discuten aspectos que trascienden el orden local y las competencias de los actores presentes, estos espacios, por ejemplo son usados por la comunidad para expresarse sobre asuntos que tienen que ver con su realidad y cotidianidad, se vuelven lugares de deliberación frente a las falencias y debilidades del Estado, además afloran tensiones debido a la desconfianza en la institucionalidad pública. No obstante, estos son también ámbitos en donde hay posibilidad de construcción de ciudadanía, mediante la expresión de inquietudes y la manifestación de pareceres

⁴⁰ En este sentido se toma el ritual como práctica social repetitiva compuesta de una secuencia de actividades simbólicas en la forma de danza, canto, habla, gestos, la manipulación de ciertos objetos, etc. Pero un ritual no es necesariamente religioso. Puede ser un experimento científico, una clausura, los procedimientos jurídicos en una corte, una fiesta de cumpleaños, etc. Entre las funciones del ritual están las de crear orden y control, lo cual tiene unos efectos para los miembros de un grupo o comunidad. (Warren J. Anne.2010) disponible en <http://es.slideshare.net/awarrenjohnson/ritual>.

frente al proyecto, dado que con esto se está ejerciendo el derecho a la participación.

Pero también en estos escenarios es donde se manifiesta la desigualdad o las asimetrías entre actores en las relaciones de poder, los proyectos de infraestructura en muchos de los casos, son definidos por el Estado nacional sin propiciar antes un proceso de participación o consulta y se van desarrollando de acuerdo a los parámetros que los agentes del desarrollo consideran como la mejor manera de llevarlos a cabo, manteniendo al margen la opinión de las poblaciones afectadas. Asunto que, en este caso, se legitimó aduciendo que la construcción de la línea de transmisión estaba dentro del plan de expansión de la UPME, lo que denotaba una imposición; y que éste era imprescindible para Cartagena, pues en caso de no realizarse la obra, la ciudad se vería abocada a interrupciones y al colapso en la prestación del servicio de energía. Así, este tipo de proyectos de acuerdo a lo planteado por Biersack (2011),

“están subordinados a un sistema global de relaciones de poder y debe entenderse por completo con respecto a tal sujeción, en términos de lo que comúnmente se denomina penetración capitalista y sus efectos”.

Estos, constituyen un “campo de batalla de intereses, en donde diferentes actores llevan a cabo distintas acciones y operan en diversos niveles espaciales, con medidas, estrategias y tácticas que les permite asegurar el acceso y control sobre el territorio” tal como lo plantea la noción del ambiente politizado. (Palacio, 2008. Brenner y Job, Weizenegger, citados por Brenner et al. s.f)

Continuando con este marco de actuación la empresa ejecutora del proyecto siguió agotando los pasos para adelantar la gestión correspondiente de acuerdo con lo establecido por la legislación, así,

c) En el mes de agosto del 2010 ISA presentó la solicitud de protocolización de la Consulta Previa ante el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT.

d) El 30 de agosto de 2010 el MAVDT negó la solicitud de protocolización argumentando que para llevar cabo la protocolización de acuerdos, el EIA debía ser entregado y evaluado por el MAVDT, con la debida certificación de que la comunidad palenquera había participado de los estudios ambientales.

Tal situación revela la falta de claridad que había en el momento entre los tiempos estandarizados de los estudios ambientales y el desconocimiento acerca de los requerimientos que planteaba la Consulta Previa. Según lo establecido por el Decreto 1320 para la protocolización de acuerdos se debía certificar primero la participación de las comunidades étnicas en el EIA, paso que la empresa estaba omitiendo al solicitar la protocolización sin haber terminado el estudio de impacto ambiental. Con este panorama,

e) El 16 de noviembre de 2010, ISA presentó ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT la solicitud de licencia ambiental con el EIA completo y la constancia que la comunidad palenquera había participado en los estudios. La empresa señaló que la comunidad había acompañado al equipo de biólogos para el reconocimiento de algunas especies

de fauna y de flora, además de participar en las entrevistas realizadas para aportar información primaria que alimentara la caracterización socioeconómica del EIA.

f) El 11 de enero de 2011 el MAVDT dio inicio al trámite administrativo de solicitud de licencia ambiental y en febrero del mismo año, el MAVDT informa a ISA que el Estudio de Impacto Ambiental no cumple con lo dispuesto en el Decreto 1320 de julio de 1998 por lo cual debe allegar la información faltante y las actas de acuerdos con las comunidades Palenqueras.

g) El 21 de febrero de 2011, corregido el contratiempo, ISA solicita de nuevo al Ministerio la convocatoria a reunión de Consulta Previa con la comunidad Palenquera del barrio La Candelaria para el trámite de Licencia Ambiental del proyecto, para lo cual anexó los antecedentes sobre la identificación de la comunidad palenquera y las actas de identificación de impactos y preacuerdos de las reuniones realizadas en el mes junio de 2010.

Estos trámites llevaron a que la Consulta Previa se interrumpiera durante más de seis meses, lo que afectó la continuidad de la relación con la comunidad y creó cierta incertidumbre sobre el futuro del proyecto entre la comunidad.

h) El 26 de marzo de 2011, se retoma el proceso, llevando a cabo una reunión de preacuerdos, incluyendo los concertados el 25 de julio del 2010. Esta reunión fue convocada por el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia y sirvió para definir el programa de compensación que había quedado pendiente por precisar. Al respecto la comunidad palenquera expresó que el proyecto de beneficio comunitario acordado era la pavimentación de la

calle principal del barrio. La empresa aclaró que no financiaba todo el proyecto, sino que lo apoyaba con una partida de 60 millones de pesos, por lo que este debía ser gestionado con el Distrito. Aceptada esta propuesta se firmó el acta de preacuerdos y se convino la realización de la protocolización en los términos establecidos.

i) El 30 de marzo del mismo año, ISA entrega al MAVDT el acta de preacuerdos con la comunidad de Palenqueros y solicita convocar la reunión de protocolización de la Consulta Previa.

j) El 14 de abril de 2011, el MAVDT programó la visita para validar la información en terreno, señalando que una vez practicada la visita y verificada la información presentada en el Estudio de Impacto Ambiental, se procedería a convocar para la protocolización de la Consulta Previa. Dicho proceso tardó un tiempo significativo.

Durante este tiempo, al proyecto se le hizo una modificación en el trazado, lo que implicó la solicitud de un nuevo trámite de licencia, alargando el proceso de licenciamiento, pues era necesario actualizar el EIA, incorporar los datos sobre las nuevas áreas de influencia e informar a la comunidad palenquera sobre dichos cambios y la necesidad de realizar nuevamente la identificación de los impactos y la formulación del Plan de Manejo de acuerdo con un requerimiento del Ministerio del Interior que exigía nuevamente la certificación del INCODER sobre la presencia de grupos étnicos o territorios colectivos.

k) El 12 de diciembre de 2011 se realiza nuevamente la reunión de Consulta, en la que se especifica el cambio de trazado, en esta reunión la

comunidad palenquera se muestra inquieta y quiere saber si se van a respetar los acuerdos realizados en las anteriores reuniones, principalmente el del proyecto de beneficio comunitario. ISA aclara que estos acuerdos se mantendrán.

l) El día 11 de febrero de 2012, se realiza la reunión de protocolización de los acuerdos, la delegada de la ANLA inicia con la presentación de los objetivos de la reunión acorde al decreto 1320 de 1998, confirmando la asistencia de invitados y representantes de la comunidad; ella explica la importancia de esta reunión y resalta que ésta marca un precedente del proceso de Consulta Previa con una comunidad negra, localizada en una zona urbana.

En los seis meses posteriores a esta reunión, se tenía que definir el futuro de los recursos para los proyectos de beneficio comunitario. En un principio se pensó cofinanciar con el distrito la pavimentación de la vía, pero el Distrito no aprobó en su presupuesto el apoyo al proyecto. En general, los acuerdos corresponden a medidas específicas para cada impacto y se basan en la comunicación constante entre la empresa y la comunidad por medio del Oficina de atención a la comunidad, murales y otros medios de comunicación.

Cabe resaltar que si bien para la empresa la compensación está ligada directamente a los impactos del proyecto y está limitada a ellos, para la comunidad las compensaciones esperadas exceden el alcance de los mismos porque sus expectativas son el acumulado de muchas demandas frente a los deberes misionales que el Estado no ha cumplido, por eso las asimilan con “beneficios”, incluso la expresión de incertidumbre respecto a si la empresa y el Estado cumplirán con lo pactado, denota incompreensión sobre el sentido de la

compensación por una afectación previamente identificada, más bien es interpretado como la oportunidad para hacer efectiva la presencia del Estado en asuntos aplazados como el acceder a servicios públicos suplir necesidades básicas.

En lo concerniente al Estado encarnado en la figura de los Ministerios del interior y del ambiente, se encarga de verificar y legalizar el proceso realizado a través de los funcionarios, quienes son garantes del cumplimiento de la Ley mediante la materialización de unos pasos, de un proceso que se sigue de acuerdo con un estándar y donde lo importante son los registros y fuentes de verificación que se dejan como constancia de que el proceso se llevó a cabo. Por su parte a la empresa le interesa dejar claro que su política es transparente y que cumple con la legislación en un marco de respeto y reconocimiento de la pluriethnicidad del país y de las comunidades del área de influencia del proyecto.

En este proceso se hizo evidente, además, la falta de definición de competencias de los entes gubernamentales como la ANLA y el Ministerio del Interior y de Justicia, para hacer seguimiento de cada etapa del proceso, lo que generó dificultades en este sentido, dichos ministerios se disputaban la dirección de las reuniones. Además de que los procesos burocráticos estaban segmentados y se evidenció debilidad en la realización del proceso, toda vez que algunos de los actores desconocían los fundamentos jurídicos y la jurisprudencia relacionada, con el caso de una Consulta Previa en un contexto urbano. Sumado a esto, se dio una falta de continuidad en los delegados del Ministerio para dirigir

el proceso. Algunos de estos roles e interacciones se evidencian en la cita que se presenta a continuación:

Funcionaria del Ministerio del Interior: ¿cuál fue la motivación para trabajar con la comunidad de palenqueros?

Funcionaria de la empresa: su presencia se evidenció en el desarrollo del trabajo en el EIA. Se identificó que aquí había un grupo de población palenquera, con características diferentes a todos los pobladores, tienen lengua propia, costumbres propias, se mantienen como etnia que se define a sí mismo como palenquera. ISA es una empresa totalmente transparente y al evidenciar su presencia, vio la importancia de trabajar con estas comunidades".

Funcionaria del Ministerio: el Ministerio del Interior consulta las comunidades de las zonas rurales y no de las zonas urbanas.

Funcionaria de la empresa: ISA hizo visible a esta comunidad como grupo étnico y empezamos a trabajar con ustedes, es un principio de respeto por la diversidad étnica y cultural.

Funcionaria del Ministerio: la ley no obliga a la empresa a hacer procesos de consulta previa en zonas urbanas, sin embargo, la empresa acogió el proceso. Es el único proceso de consulta previa que se adelanta en zona urbana.

Funcionaria de la empresa: es una forma de demostrar que somos éticos y responsables por convicción, con las comunidades"⁴¹.

⁴¹ Taller de identificación de impactos y medidas de manejo. 12 de diciembre de 2011

Esta Consulta Previa tuvo periodos de inactividad y hubo que repetir fases del procedimiento, por ejemplo, el taller de impactos y medidas de manejo se hizo en varias ocasiones por retrasos en la evaluación de los estudios ambientales o cambios del trazado. En general, puede verse en este caso, como en otros casos, que la articulación de la Consulta Previa a otros instrumentos de gestión ambiental como el Estudio de Impacto Ambiental y los planes de manejo no es fluida y se presentan contradicciones, ya que estos al ser desarrollados independientemente, presentan problemas de congruencia, coherencia, coordinación y correspondencia entre lo que se dice en la caracterización ambiental, la identificación y evaluación de impactos y luego el plan de manejo (Ruíz, 2004). Ello en parte puede deberse a la falta de continuidad de los estudios y en parte a que en el desarrollo de éstos se involucran diversos actores institucionales públicos y privados en los distintos momentos, con las falencias ya mencionadas. Para la comunidad, esto genera confusión y resta legitimidad al proceso, dando espacio a la incertidumbre y al aumento de la oposición al proyecto por parte de los pobladores.

Efectivamente, en este caso, la legislación y el mecanismo se quedan cortos frente a circunstancias como las que se presentaron en Cartagena, en que la ubicación del grupo étnico es en el contexto urbano, según la Ley establecida en el país los parámetros señalados están enfocados a la realización del proceso en zona rural, dado que es en este contexto en donde se evidencian los modos de vida de las poblaciones negras de la cuenca pacífico a los que hace referencia la Ley 70 de 1993.

Frente a esto, la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional ha ampliado el panorama con el caso específico de demandas de grupos étnicos inconformes con la manera como se han llevado a cabo ciertos procesos críticos en el país. Sin embargo, para el caso de la realización de la Consulta en el área urbana existen ambigüedades y limitantes respecto a la interpretación de la Ley, puesto que se ha reconocido la condición de grupos étnicos en centros poblados en Buenaventura, como el caso de la Bocana (Domínguez, 2009).

“Por esto, el caso estudiado se convierte es un caso “crítico” de acuerdo a la situación epistemológica de los estudios de caso frente a la posibilidad de generalización que ofrece Giménez, (Fkyvbjerg [2001:78] en Giménez, 2012: 52). Incluso como se argumentó anteriormente, puede ser caso “paradigmático” o “prototípico”, para futuros procesos de Consulta Previa en el país, en tanto mostraría de manera ejemplar (o prototípica) ciertas características o atributos que señalan cómo a partir de la reivindicación de la identidad de una comunidad de palenqueros por parte de un equipo de trabajo de expertos, involucrados en la caracterización ambiental, emerge la obligatoriedad para la comunidad estudiada en un contexto urbano de constituirse en grupo étnico, así como la obligatoriedad de los entes gubernamentales de reconocer legalmente tal etnicidad para efectos de la gestión ambiental del proyecto.

Ello por supuesto tiene consecuencias relevantes que van mucho más allá de las relaciones con los actores promotores del proyecto y que tienen que ver con el “nuevo” estatus legal, social y político que adquiere la comunidad del callejón de los palenqueros. Se instaura, entre otras, un nuevo orden social y

territorial, unos nuevos sujetos de derecho, unas nuevas relaciones organizativas y de poder en el ámbito vecinal y local urbano, y también unas nuevas relaciones entre esta comunidad y los entes estatales del nivel municipal, distrital y nacional.

Este caso, igualmente, se constituye en precedente de suma importancia para las luchas y reivindicaciones de los grupos étnicos en Colombia, en particular para los afrocolombianos, en su relación con la sociedad colombiana, los agentes promotores de proyectos de desarrollo y los entes estatales. Se trata de un caso que emerge en el campo étnico del que habla Zambrano (2004) como un Fenómeno Político Cultural Emergente, ya que reporta una serie de relaciones sociales que emanan de una realidad concreta en la que se promueve la reivindicación de la identidad y la etnicidad de del grupo estudiado” (Ruiz A. y Upegui P, conversación informal, 2015).

Es cierto que persisten falencias de orden jurídico, legal y académicos frente a casos como el analizado, que por demás permiten continuar con preguntas que, si bien son tratadas en esta tesis, pueden seguir abiertas y ser objeto de trabajos más detallados y profundos, una de estas es: ¿puede constituirse territorios étnicos, zonas de resguardo o territorios colectivos por fuera de las zonas rurales? ¿Por ejemplo, en lo urbano?

Cabe resaltar que este ejercicio académico es un acercamiento importante a esta pregunta, porque con el caso se evidencia que efectivamente pueden conformarse territorios étnicos en zonas urbanas como es el caso del Callejón de los palenqueros del barrio La Candelaria de Cartagena, lugar en donde esta

población reivindica su identidad y se configura como sujetos de derechos, no obstante las circunstancias en que se da este hecho.

3.2.3 Construcción de la etnicidad y sus implicaciones

En el caso estudiado, son la entrada del proyecto y la gestión ambiental, los elementos que direccionan el reconocimiento de diferenciación cultural de un grupo de personas de la comunidad, ahora reconocido como grupo étnico, y a la vez resaltan los límites de los instrumentos de gestión para dar respuesta a realidades cada vez más complejas y conflictivas del país con relación a la implementación de la política de la diversidad étnica y cultural en su relación con la política ambiental.

En este escenario el proceso de reconocimiento y la construcción de la etnicidad se fueron dando de acuerdo con los intereses y las oportunidades que identificaron algunos de los actores relevantes –el equipo de profesionales y la empresa- inmersos en la gestión ambiental del proyecto que se pretendía ejecutar. En Tabla 3-1-1 se presentan los aspectos más destacados que fueron usados por los principales actores del proceso para el reconocimiento y construcción de la etnicidad del grupo de palenqueros referidos a las categorías predefinidas y posteriormente se analizan sus implicaciones desde los planteamientos de algunos autores como Bello (2004), Zambrano (2006), Domínguez (2009) y Wrigth (1998), quienes afirman que la construcción de la etnicidad no es más que la visibilización pública de nuevos sujetos políticos, en los espacios de interacción y de la configuración de las relaciones de poder que

otorgan estatus para ser reconocidos como sujetos con derechos frente al Estado y otros actores.

Tabla 3-1. Construcción de la etnicidad palenquera de acuerdo con la Empresa, el Estado y los Palenqueros

Actor/categoría	Territorio	Cultura	Identidad	Etnicidad
<p style="text-align: center;">Empresa</p>	<p>Se reconoce la configuración del territorio de los palenqueros en contexto urbano: "Un territorio cuya dinámica de poblamiento se establece a partir de la relaciones de parentesco identificando como el primer grupo poblacional a aquellos procedentes del Palenque de San Basilio y que se ubicó en lo que hoy es el barrio Nariño y a partir de este primer núcleo se inicia el proceso de dispersión hacia la zona de bajamar en las inmediaciones de la ciénaga de la Virgen, lo que significa que de este primer núcleo provienen los palenqueros</p>	<p>Le interesa dejar claro que su política era transparente y que cumplía con la legislación el marco de respeto y reconocimiento de la diversidad – agente del desarrollo – mantener la reputación.</p> <p>La empresa señala en la caracterización ambiental que: "La reivindicación de la diversidad y el reconocimiento de una cultura propia y una presencia ancestral, le otorgó a estos pueblos el status especial que denota una doble ciudadanía en el marco del estado social de derecho, les concede los mismos derechos de cualquier ciudadano colombiano en función de su nacionalidad y</p>	<p>"La etnicidad como categoría social y cultural está aún en construcción y dicha condición se expresa en el hecho de que cada vez, más grupos avanzan en procesos de auto reconocimiento y reivindicación de su identidad en una suerte de expansión y fortalecimiento, definiendo su cultura bajo los siguientes parámetros: Orígenes, territorio compartido, patrones de poblamiento, actitudes, patrones de conducta y valores compartidos y</p>	<p>Interés por parte de la empresa en cuanto el respeto a la legislación colombiana, reconocimiento del "Otro" en una identidad diferencial.</p> <p>"Como comunidad étnica se identifica, el grupo poblacional de los palenqueros, ubicados en área de influencia directa del proyecto en el callejón de los palenqueros y el callejón de María Auxiliadora, del barrio la Candelaria" (ISA, 2011)</p>

Actor/categoría	Territorio	Cultura	Identidad	Etnicidad
	ubicados en el callejón Bolívar del Barrio la Candelaria" (ISA, 2011)	también, unos derechos propios y particulares en función de su origen e identidad por ser portadores de una realidad social, cultural, política y jurídica específica que como se mencionó anteriormente; no se recogen en el proyecto general de nación". (ISA, 2011)	lengua Normatividad - Ley 70 y convenio 169 de la OIT (ISA, 2011).	
Comunidad	"Entramado de una compleja red de relaciones, el territorio es el Callejón en la ciudad de Cartagena o San Basilio de Palenque, porque donde hay un palenquero allí está su territorio.	"Cuando se fijó la fecha de la visita de verificación, se definió como punto de encuentro la casa de Clemencia Salgado con varios de sus habitantes, hubo música de tambores, baile, historias, cantos y empanadas de queso. Allí sin ninguna pretensión fueron saliendo relatos del poblamiento del callejón, de las relaciones de ellos con los vecinos Palenqueros, con los parientes de San Basilio de Palenque y con los otros	Identidad como palenquero, herencia de la cultura, pertenencia ocupación del territorio-, organización, vínculos y alianzas. "Palenque no es un lugar sino una condición cultural [...] "Uno puede nacer en cualquier lugar; Cartagena, Venezuela, Barranquilla, donde sea, pero si es hijo de palenqueros; uno es palenquero".	"En ningún momento ni la ley, la norma en ningún momento piensa que hay diferencias en los públicos ni en los actores con los que quiere dialogar, a veces lo exige más por un cuento como lo exige así con las poblaciones indígenas o la idea de la lengua y todo eso en la consulta previa, los lenguajes no son solamente los idiomas, los lenguajes cuando vas a enseñar algo, cuando uno va a entablar un diálogo

Actor/categoría	Territorio	Cultura	Identidad	Etnicidad
		<p>habitantes del barrio La Candelaria, lo mismo que de sus rituales funerarios. Todo este momento mágico, fue registrado en video con financiación de ISA para que sirviera como elemento probatorio de la visita de verificación y del contenido de las expresiones culturales allí evidenciadas (Matute, 2016)</p>	<p>(ISA, 2011)</p>	<p>con alguien lo primero que debe hacerse es entender la lógica del otro y en procedimientos tan rápidos esto es muy difícil". (Acta reunión 27 de octubre de 2015 – ISA, 2011)</p> <p>"Originarios del Chocó, pacífico colombiano, las parentelas establecidas en los territorios urbanos de la Candelaria en la ciudad de Cartagena, hacen parte de un grupo étnico que se ha auto reconocido por su condición identitaria y sus características socioculturales como afrodescendiente. En este sentido es importante destacar que para este grupo es explícita la conciencia de su condición étnica y desde allí manifiestan un gran</p>

Actor/categoría	Territorio	Cultura	Identidad	Etnicidad
				interés por el mantenimiento de su cultura y su tradición" (ISA, 2011).
Estado	Espacio físico en el que se habita. Dificultad para entender por qué hacer una Consulta Previa en zona urbana.	La idea de cultura de quienes representan al Estado reproduce lo estipulado en la ley 70/93 y se cita en las reuniones en repetidas ocasiones por los funcionarios del Estado que asisten a las reuniones "Se cumple con el protocolo estipulado por el convenio 169 de la OIT en su principio de procedimiento adecuado y de realizar la consulta en el idioma indicado de acuerdo con el grupo participante en la Consulta. En otro caso cabe la posibilidad que por estrategia o por autoafirmación los grupos exijan que el proceso se haga en su lengua de origen, rasgo cultural que ha ido desapareciendo	Ley 70 de 1993 Construcción de una identidad con patrones culturales homogéneos en lo que se refiere a la etnicidad de las comunidades negras en Colombia Cumplimiento de la Ley: Consulta Previa decretos y Convenio 169 de la OIT.	"Se certifica una población como étnica por disposición de los funcionarios que realizaron la visita. Según el oficio del Ministerio ellos tenían conocimiento de esto, pues constaba en sus bases de datos. Sin embargo, solo con la llegada del proyecto y el interés de la empresa esta comunidad se visibiliza y se hace el respectivo proceso para llevar a cabo la Consulta Previa. (Reunión 2010, con presencia de funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia).

Actor/categoría	<i>Territorio</i>	Cultura	Identidad	Etnicidad
		<p>en muchos de los grupos étnicos existentes en Colombia principalmente entre los jóvenes de estos grupos. Este es uno de los atributos culturales más importantes de la cultura palenquera y que hacen a esta comunidad uno de los grupos étnicos de Colombia más importantes".</p> <p>(Reunión del 26 de marzo de 2011, en la cual hubo presencia de funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia)</p>		

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos revisados. 2015 - 2016.

De acuerdo con la información de la Tabla 3-1-1 se puede decir que en lo que respecta a la construcción de la etnicidad alrededor de los intereses que demandaba el proyecto El Bosque y las dinámicas suscitadas en el proceso de Consulta Previa se tejió por parte del Estado y la empresa una serie de expresiones y conceptos acerca de la identidad, el territorio y la cultura que desembocaron en construcciones de la etnicidad homogeneizante y estática, que obedece a las imágenes construidas por el Estado según la Constitución de 1991 y su artículo 55 transitorio, posteriormente Ley 70 de 1993. No obstante, en estas

dinámicas y discusiones sobre la diversidad y su promoción originadas por el Estado, también se reconfiguran identidades colectivas que favorecen nuevas identidades como en este caso la reafirmación y la permanencia de la etnicidad palenquera en un contexto urbano y fuera del territorio ancestral.

El reconocimiento y definición de los palenqueros como grupo étnico por parte del Estado y la empresa, retomó los rasgos establecidos por la Ley 70 que caracterizó a la población afrocolombiana, como una comunidad con patrones culturales homogéneos, que fueron escenificados por los palenqueros del barrio la Candelaria en el evento llevado a cabo durante el proceso de gestión ambiental, para el reconocimiento como grupo étnico, allí representaron para los “expertos” (empresa) y para quienes legalizan la etnicidad (Estado), aspectos como la música, danza, comida, lenguaje, costumbres, creencias e historias sobre las formas de organización social y la pertenencia a un territorio colectivo de los que habla la ley 70 y que configuran los rasgos del grupo étnico negro en Colombia. Aspectos que reproducen el viejo conjunto de ideas sobre la cultura, que puede ser delineado con un límite y una lista de rasgos característicos, homogénea, idéntica y estática tal como lo explica Susan Wright (1998).

El caso de estos palenqueros localizados en la zona urbana de Cartagena, señalan un asunto importante con relación a la objetivación de la identidad propuesta por la ley 70, en tanto muestra que estos atributos asignados por la ley no se cumplen estrictamente en todos los casos, entre otras cosas, porque como lo señala Zambrano (2006) estas identidades están en constantes procesos de transición y reconfiguración. Pero además, porque estos rasgos específicos,

surgen, como lo señala Domínguez (2009) “como una estrategia de los comisionados representantes de la cuenca del pacífico para la posterior elaboración de la Ley 70, para reclamar el status de grupo étnico de los negros y exigir el reconocimiento de sus derechos especiales”, sin considerar la diversidad de la población negra en el país, no porque no lo supieran sino porque era necesario la consolidación de unos rasgos culturales comunes que permitieran el logro de los objetivos propuestos en la Ley 70.

De esta modo, y a manera de ejemplo, Domínguez (2009) afirma que “la expansión de los criterios de reconocimiento de la etnicidad que de alguna forma se dan como consecuencia de los procesos políticos realizados por las comunidades negras del pacífico, rebasan y discuten la norma existente, por ejemplo, la referida en la Ley 70/93 en cuanto al territorio y la territorialidad, dado que si las comunidades no son habitantes de baldíos ribereños en la cuenca del Pacífico, adjudicables por el INCODER, (actualmente Agencia de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras), pierden parte de los atributos étnicos que les otorga la identidad como tal. Esta idea de ‘comunidad negra’ que sustentaba la ley 70 y sus artículos reglamentarios, debía ser entendida como una construcción discursiva a la cual ninguna comunidad se ajusta perfectamente”.

El reconocimiento a comunidades negras por fuera de sus contextos tradicionales como en el caso analizado, refleja una construcción de la identidad y la etnicidad que promueve la diversidad en sus procesos mismos de transición, reconfiguración y resignificación, factores que estuvieron incididos por el juicio “experto” de los antropólogos que participaron en el estudio, que como agentes

en estos contextos de intervención del desarrollo, actúan poniendo al servicio de las comunidades un conocimiento que está relacionado con el concepto del que habla Susan Wright (1998) sobre las nuevas ideas de cultura referidos a ésta como un concepto dinámico, siempre negociable y en proceso de aprobación, discusión y transformación. La cultura puede interpretarse como proceso político de lucha por el poder para definir conceptos clave, incluyendo el concepto mismo de 'cultura', lo cual en estos ámbitos posibilitan otras miradas para viabilizar oportunidades enfocadas en las necesidades mismas de las comunidades.

La empresa interesada, construyó desde el discurso de “expertos” que recogió elementos de los rasgos establecidos por la ley 70/93, el sujeto étnico que debía incorporarse al proyecto como sujeto de Consulta Previa, por ser un grupo diferencial. Esta construcción como dice el informe del Estudio de Impacto Ambiental (o se menciona todo el título o desde el principio se usa la sigla EIA), presentado por ISA derivó de categorías definidas por la antropología sobre la cultura, como la música, danza, comida, lenguaje, creencias y organización, la cuales dan cuenta de una concepción que perpetúan la noción de cultura estática y homogénea de la que habla Susan Wright (1998).

No obstante, el criterio de experto hizo uso también del discurso del reconocimiento creciente de lo étnico más allá de categorías clásicas de la cultura como la lengua o el vestido, o de otras legales como los certificados de reconocimiento o la posesión de títulos colectivos, con los que se demuestra que la identidad étnica se ha apartado de una visión esencialista hacia una constructivista (Agier, 2008), en que el autorreconocimiento y los contextos en los

que se pone en juego la identidad son los nuevos indicadores de la condición étnica. Así entonces, en este caso y desde el actor empresa se hizo uso del discurso antropológico para la validación y legalización del sujeto étnico, cuya implicación posterior sería la aparición y actuación de un nuevo sujeto político de acuerdo con Zambrano (2006).

En cuanto al papel y accionar del grupo étnico durante el proceso se puede hablar de los “silencios políticos” o “silencios de actuación política”, concepto que retoma los aportes del concepto de *“revolución silenciosa a espaldas del Estado”*, propuesto por la autora Marta Domínguez, para hablar sobre colectivo de titulación de tierras en el Pacífico Colombiano, con el cual hace *“alusión a la capacidad de este movimiento de incursionar en el juego burocrático sin levantar suspicacias de actores que se oponían a la titulación y que además contaban con la capacidad política para obstaculizarlo. Los activistas supieron tomar partida del discurso estatal que pugnaba por la eficiencia y aprovechar la complicidad de los actores estatales que compartían los intereses de las poblaciones rurales en la titulación colectiva”* (Marta Domínguez; 2009)

En este sentido, como marco de actuación recurrente de los palenqueros, quienes en repetidas ocasiones permanecieron en una especie de “actitud de silencio”, actitud que podría interpretarse como una estrategia y una táctica de acuerdo con la noción de ambiente politizado (Palacio, 2006)⁴² usados por los

⁴² Cuya discusión se centra en que los problemas ambientales no son neutrales y que el acceso, los usos, beneficios y costos de los recursos naturales están mediados por relaciones desiguales de poder, que muchas veces de hecho, desbordan el ámbito local y regional. El foco principal del análisis desde la categoría de ambiente politizado es la identificación de los actores y de sus estrategias de acción, ésta puede interpretarse como un campo de batalla de intereses, en donde

palenqueros frente a los discursos elaborados por la empresa sobre la identidad palenquera, retomando algunos de los rasgos que desde la Ley 70/93 y desde el conocimiento de experto (antropólogos) se configuraban para construir la representación del sujeto étnico palenquero y así constituirse (o ser constituidos) en sujetos políticos en esos espacios de participación que fueron establecidos por la norma y el Estado, y llevados a cabo por la empresa, para acceder a los beneficios que ofrecía la misma a través del desarrollo del proyecto.

De esta forma, estos silencios políticos o de actuación política de los palenqueros, reclamaban no precisamente etnicidad, sino espacios de participación como grupo diferenciado; así, la cultura encarnada en el reconocimiento de la identidad étnica fue aprovechada por el grupo palenquero como un recurso para negociar su coexistencia con una sociedad dominante (Wright, 1998).

En estas circunstancias y a partir de este proceso de gestión ambiental del proyecto, emergió lo que Zambrano ha denominado Fenómeno Político cultural Emergente, en el que se situó a los palenqueros como nuevos sujetos políticos, determinando unas nuevas condiciones para la realización de la Consulta Previa como mecanismo de participación de este grupo étnico en el proyecto, haciendo obligatorio para la empresa y el Estado llevar a cabo la Consulta en un contexto urbano. Situación que a un futuro puede derivar en implicaciones para otros

diferentes actores llevan a cabo distintas acciones y operan en diversos niveles espaciales, con medidas, estrategias y tácticas que les permite asegurar el acceso y control sobre el territorio (Brenner et al. s.f)

proyectos, el Estado y otros grupos étnicos en lo que concierne al ejercicio de los derechos establecidos en Colombia respecto a la diversidad étnica y cultural.

Con relación a lo que significa esta etnicidad como principio de organización política y de visibilización pública (Bello, 2004), es de particular interés el hecho de que a pesar de la existencia y autorreconocimiento como grupo diferenciado ligado a un territorio ancestral y a una cultura en el Palenque de San Basilio, no existía un reconocimiento por parte del Estado de esta comunidad étnica en el contexto urbano, tampoco un movimiento u organización por parte de la población del callejón de los palenqueros que reivindicara y reclamara el estatus de “grupo étnico” ante el Estado. Por ello, este caso y la identificación durante la gestión ambiental de este grupo, reviste importancia en términos de la participación y el favorecimiento de un nuevo estatus político e inclusión para estos grupos frente a las prácticas y acciones del desarrollo, además de que permite continuar el debate en el campo de lo étnico y lo cultural como lo menciona Zambrano (2006), de la paradoja que conlleva en el contexto colombiano la expresión en la que el país se reconoce así mismo como pluriétnico y multicultural y sin embargo tal reconocimiento no logra menguar en términos significativos la discriminación y la violencia estructural hacia los grupos culturales diferenciados existentes en el país, especialmente los afrodescendientes, indígenas y campesinos.

De otro lado, la construcción de la etnicidad dentro de este proceso implicó que la comunidad palenquera se fuera fortaleciendo como grupo con una identidad propia con una territorialidad mucho más amplia que la que asigna el

territorio colectivo del Palenque de San Basilio, a la vez que desplegaba su capacidad de organización para establecer nuevas formas de relación con los actores que intervenían en el espacio de participación definido por la Consulta Previa. Sin embargo, este asunto generó discrepancias con otros procesos de organización local como las Juntas de Acción Comunal – JAC-, cuyos líderes vieron como una amenaza, lo que entendieron, como un trato preferencial de la empresa hacia los palenqueros, al mismo tiempo sintieron reducida su influencia en las decisiones de la comunidad respecto a los aspectos planteados por la Consulta Previa.

Cabe señalar aquí que la actuación de algunos miembros de la JAC de acuerdo con los líderes palenqueros, estaba vinculada a las estructuras clientelares que obedecían a los intereses del poder de turno, por lo que los palenqueros vieron la oportunidad de ejercer un nuevo liderazgo desde su reconocimiento como grupo étnico, ello probablemente implicará fragmentaciones y desencuentros al interior de las organizaciones sociales previamente existentes, tales como las disputas que pueden surgir por la captación de recursos estatales o de la cooperación nacional e internacional entre la JAL, las JAC y el Consejo comunitario ya establecido en el callejón de los palenqueros.

Con relación a esto, Domínguez (2009), plantea que durante la implementación de la Ley 70 el relegamiento de las Juntas de Acción Comunal – JAC- como organización comunitaria en el ámbito étnico se fracturó con las nuevas formas organizativas que impuso esta Ley, la conformación de consejos comunitarios representó una renovación de liderazgos locales y un rechazo a las

estructuras de clientela establecidas por los presidentes de las juntas de acción comunal.

Por otra parte, el proceso de implementación de la Consulta Previa requirió de un largo proceso de reuniones y de pasos que permitieron “legalizar” la existencia del grupo étnico y la actuación o participación de este grupo de forma diferenciada en el proyecto. Dicho proceso es formalizado mediante pasos estandarizados en los se privilegian los registros y fuentes de verificación, más que la eficacia del proceso mismo, en otros términos, lo importante resulta ser el protocolo, las formas, no el contenido. Es decir, la participación del grupo diferenciado se agota en el cumplimiento de las normas y pasos establecidos por la ley, sin que esto sea garantía de un verdadero proceso de participación del grupo étnico en el marco del entendimiento, el reconocimiento mutuo, el respeto e inclusión, lo que claramente es uno de los objetivos de la Consulta Previa.

Los cambios en las relaciones de poder, entendidas estas como espacios de interacción entre los diferentes actores, la cuales están mediadas por relaciones desiguales de poder, pusieron sobre la mesa la discusión sobre la legalidad la comunidad palenquera en la zona urbana, la cual se autoadscribía y se autoreconocía como palenquera antes del estatus legal de grupo étnico. Sin embargo, es el Estado representado por funcionarios del Ministerio de Interior y de Justicia quienes legalizan la existencia del grupo étnico en cuestión.

En Colombia son instituciones como el Ministerio de Interior y de Justicia, el Ministerio de Ambiente y otras del orden regional y local las garantes del

proceso de Consulta Previa que en estos casos es desarrollado y financiado por la empresa ejecutora del proyecto.

El surgimiento de estos nuevos sujetos políticos en este caso, establece nuevos retos para todos los actores y en particular para el Estado, en cuanto los agentes que lo representan deberán tener en cuenta las dinámicas y la transformación constante de la diversidad étnica, para la inclusión de la heterogeneidad existente en el país en los procesos de participación consagrados en la Constitución y promovidos por estos representantes como parte de las funciones misionales del Estado. De igual forma, quienes representan y encarnan el Estado tiene el reto de continuar el procesos del reconocimiento y la inclusión de cara a la superación del racismo persistente en la sociedad colombiana.

Para la academia el surgimiento de un nuevo sujeto político, entre otros retos, plantea la necesidad de trazar el camino de discusión que permita superar la tensión existente entre tradición y modernidad, la ampliación conceptual de lo pluriétnico y la reinterpretación de lo multicultural, puesto que no se trata de una sumatoria de culturas diferentes, y el análisis de la dimensión compleja de la diversidad (Zambrano; 2006).

En cuanto a la comunidad se refiere, esa “nueva” condición de sujeto político, le otorga un estatus legal y político, que le permite establecer nuevas formas de relacionarse consigo mismo, con el Estado, las empresas, demás organizaciones comunitarias y civiles y la sociedad en general. Lo que de suyo instaure un nuevo orden social, territorial, organizativo y de poder en el contexto

en el que se ubica. También propone la construcción de un escenario de lucha por la reivindicación, protección y promoción de la diversidad cultural en el ámbito político para ellos mismos y para otros grupos humanos en su búsqueda de reconocimiento como sujetos de derechos y deberes en el marco del acuerdo social plasmado en la Constitución política de 1991.

Todo lo anterior, demuestra que lo étnico sigue redefiniéndose en el país como una dimensión compleja de las luchas de la diversidad por situarse políticamente (Zambrano; 2006). El caso analizado constituye un precedente de dicha complejidad y demuestra justamente la complejidad y los entramados en el campo étnico en el cual los indígenas y los afrocolombianos están reconfigurando constantemente su relación con la sociedad colombiana, los agentes promotores de proyectos de desarrollo y los entes estatales. El acercamiento y la comprensión a las luchas por el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en el país sigue siendo un gran desafío en términos académicos, políticos, económicos y culturales que convocan debate en el “campo de la gobernabilidad cultural como futuro posible para la sociedad colombiana” (Zambrano, 2006).

4. Conclusiones y recomendaciones

En este aparte se presentan las conclusiones y recomendaciones, con algunos elementos de discusión que se plantean a partir de reflexiones en torno a la manera como se instrumentaron la gestión ambiental y la Consulta Previa como espacios de participación. En este caso, estos mecanismos ejercieron como dispositivos para la construcción de la identidad y la etnicidad en un proyecto de infraestructura para el desarrollo.

En Colombia cada vez con mayor frecuencia, la ejecución de proyectos de infraestructura para el desarrollo genera debates por parte de comunidades locales, grupos ambientalistas o sectores de la sociedad civil. El auge creciente de la construcción de estas obras en distintos rincones del territorio nacional, es promovido por el modelo de desarrollo neoliberal, buscando integrar los diferentes circuitos de la globalización al mercado, generando múltiples conflictos y situando en el escenario nacional una discusión sobre el modelo actual de desarrollo y su impacto sobre el medio ambiente y las comunidades locales.

Partiendo de estos asuntos a manera de reflexión se pueden plantear las siguientes cuestiones:

El caso estudiado se constituye en un precedente de suma importancia para las luchas y reivindicaciones de los grupos étnicos en Colombia, en particular para los afrocolombianos en su relación con la sociedad colombiana, con los agentes promotores de proyectos de desarrollo y con los entes estatales. Se trata de un caso que emerge en el campo étnico del que habla Zambrano (2006), como un Fenómeno Político Cultural Emergente, ya que reporta una serie de relaciones sociales que emanan de una realidad concreta en la que se promueve la reivindicación de la identidad y la etnicidad de del grupo estudiado, y por tanto el surgimiento de un nuevo sujeto político.

En el contexto de estudio, la gestión ambiental y la realización de una Consulta Previa adquirió atributos particulares, dado que la comunidad palenquera con la que se hizo el proceso estaba localizaba en al área urbana de Cartagena, constituyéndose éste en un caso paradigmático respecto al desarrollo que la Consulta Previa había tenido en el país hasta ese momento, dado que esta se había desarrollado sólo con comunidades y en territorios rurales.

El Estado como estrategia ha reglamentado e institucionalizado mecanismos para la implementación de proyectos de desarrollo bajo ideas como la gestión ambiental y la protección del medio ambiente, que tengan en cuenta las características bióticas, físicas y socioeconómicas del entorno y las medidas de control y mitigación de los impactos. En este contexto la gestión ambiental toma relevancia y la participación aparece como requisito fundamental de esta gestión, involucrando múltiples actores con diversos intereses.

En ese sentido se puede decir que la gestión ambiental y la participación contienen la idea que el ambiente no es neutral, y que por el contrario, es posible equipararlo a un campo de batalla de intereses, en donde diferentes actores llevan a cabo distintas acciones y operan en diversos niveles espaciales, con medidas, estrategias y tácticas que les permiten asegurar el acceso y control sobre el territorio.

Con este mismo horizonte se puede afirmar que los lugares y el territorio donde se desenvuelven los proyectos de infraestructura para el desarrollo, son espacios geopolíticos y no sólo escenarios o contenedores de los modos de producción y de la organización de mercancías, capitales y personas; son también un significativo denso de significados y un entramado de relaciones simbólicas, en donde los actores que intervienen en los escenarios de la participación, como en el caso estudiado, ponen en juego múltiples intereses soportados en las ideas de identidad y etnicidad que construyen nuevas formas de ciudadanía, instando al Estado a elaborar respuestas acordes con los cambios que impone la reelaboración permanente de la identidad y la diversidad existentes en Colombia, y visibilizada por la normatividad establecida por la Constitución de 1991.

Es decir, el desafío de la implementación de la Consulta Previa en estos casos, estaría centrado en la capacidad del Estado y los sujetos sociales de comprender la diversidad igualmente en tránsito, en cambio y constante reconfiguración. (Zambrano, 2006).

En el caso de la Consulta Previa llevada a cabo en Cartagena y objeto de esta tesis, a partir de los “silencios políticos” o silencios de actuación política (revolución silenciosa - Domínguez), los palenqueros permanecieron en silencio, en una actitud que podría interpretarse como de aceptación de los “discursos contruidos por la empresa sobre su identidad y etnicidad”. Se podría pensar que esos silencios fueron una estrategia y una táctica usadas para constituirse en sujetos políticos, en esos espacios de participación que fueron propiciados por la empresa y legalizados por el Estado, para acceder a los beneficios que ofrecía la empresa. En este caso la cultura fue aprovechada como un recurso para negociar su coexistencia con una sociedad dominante (Susan Wright; 1998).

Al mismo tiempo, la comunidad palenquera se fortaleció a partir de su identidad, a la vez que desplegó su capacidad de organización para configurar nuevas formas de relación con los actores que intervinieron en el espacio de participación definido por la Consulta Previa.

De otra parte, durante el estudio de este entramado aparecieron aspectos que propician nuevas reflexiones y cuestionamientos como los siguientes:

- Tratados como el 169 de la OIT definen la Consulta Previa como un espacio de participación para los grupos étnicos, que les reconoce el derecho a ser consultados sobre medidas judiciales y administrativas que los afecten, o cuando se realizan proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios para proteger la integridad cultural, social y económica de estos pueblos y garantizar el derecho que tienen a la participación como medio de expresión de sus propios ideales de desarrollo. No obstante, en

la práctica, en los procesos de la gestión ambiental y la Consulta Previa se presentan tensiones por los contrastes sobre los intereses y los objetivos del desarrollo entre los actores involucrados –minorías, Estado y empresas-. Estas ideas en constante tensión cuestionan las posibilidades de la Consulta Previa como mecanismo de participación.

- La ambigüedad presente en la forma como se concibe la Consulta Previa y la inexistencia de la posibilidad del veto de las comunidades sobre los proyectos de desarrollo, evidencia la persistencia de patrones integracionistas en el ordenamiento jurídico. Se vehicula la imposición del modelo de desarrollo occidental sobre otras formas de desarrollo.
- Pese a la existencia de un marco legal basado en la Constitución Política de 1991 y en tratados internacionales, es recurrente la transgresión de derechos de estas comunidades, en la práctica la aplicación de esta normatividad desborda el asunto legal y pone en el escenario unas contradicciones ligadas a la historia de invisibilización y asimilacionismo a la que han sido sometidos estos pueblos. La legislación y el mecanismo se quedan cortos frente a circunstancias como las que se presentaron en Cartagena, por la ubicación del grupo étnico en un contexto urbano, los parámetros estipulados están enfocados a la realización del proceso en zona rural.
- La Consulta Previa, es un campo de interpretación del ordenamiento jurídico y un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales de los

grupos étnicos, que ha resuelto sus conflictos ante la Corte Constitucional, lo que ha derivado en jurisprudencia, sin embargo, tiene vacíos de reglamentación que deben ser conciliados con las políticas de desarrollo del país, buscando el respeto y la equidad que favorezcan espacios para nuevas propuestas de desarrollo local.

- La expansión de los criterios de reconocimiento de la etnicidad que se dan como consecuencia de los procesos políticos realizados por las comunidades negras del pacífico, rebasan y discuten la norma existente, por ejemplo la Ley 70, en cuanto al territorio y la territorialidad. No obstante “La idea de ‘comunidad negra’ que sustenta la ley 70 y sus artículos reglamentarios debe ser entendida como una construcción discursiva a la cual ninguna comunidad se ajusta perfectamente (Domínguez; 2009).
- Lo étnico sigue redefiniéndose como dimensión de encuentro o desencuentro de las comunidades y las empresas a la hora de realizar proyectos de infraestructura, estos elementos propician dinámicas socioespaciales que merecen ser tenidas en cuenta en la gestión ambiental, puesto que generalmente implican prácticas de dominación ejercidas a través del modelo de desarrollo adoptado, que deben ser replanteadas.

El surgimiento de “nuevos sujetos políticos” en estos espacios de participación que, de cierta forma, se constituyen en ámbitos de negociación, establece nuevos retos para el Estado en cuanto deberá tener en cuenta las

dinámicas y la constante diferenciación de la diversidad étnica y cultural, para la inclusión de la heterogeneidad en el Estado y en los procesos de participación política. De igual forma el Estado tiene el reto de construir la historia del reconocimiento y la inclusión de cara a la superación del racismo persistente en la sociedad colombiana.

Para la academia el surgimiento de un nuevo sujeto político, entre otros retos, plantea la necesidad de trazar el camino de discusión que permita superar la tensión existente entre tradición y modernidad, la ampliación conceptual de lo pluriétnico a lo multicultural y el análisis de la dimensión compleja de la diversidad.

En cuanto a la comunidad se refiere, esa “nueva” condición de sujeto político, que le da un estatus legal, y político, con el que instaura unas nuevas formas de relacionarse con el Estado, las empresas y de demás organizaciones comunitarias y civiles. Al tiempo funda un nuevo orden social y territorial, organizativo y de poder en el ámbito o contexto en el que se ubica. También sugiere la construcción de un escenario de lucha por la reivindicación, protección y promoción de la diversidad cultural en el ámbito político.

Todo lo anterior, demuestra que lo étnico sigue redefiniéndose en el país como una dimensión compleja de las luchas de la diversidad por situarse políticamente. El caso analizado constituye un precedente de dicha complejidad que demuestra las luchas y reivindicaciones de los grupos étnicos en el país, en particular de los afrocolombianos, en su relación con la sociedad colombiana, con los agentes promotores de proyectos de desarrollo y con los entes estatales.

Respecto a la participación de las comunidades locales en la ejecución de estos proyectos que las afecten, ésta se ha constituido en un requisito de la gestión ambiental, buscando canalizar las visiones y objetivos de las comunidades afectadas como medio para lograr la viabilidad social y la efectividad de los proyectos.

En lo concerniente a la elaboración teórica y campo de ejercicio de algunas disciplinas como la Antropología y el Derecho, es importante tener en cuenta que se hace necesario y urgente emprender un trabajo interdisciplinario en el marco de la ejecución de proyectos de desarrollo, para contribuir a la revisión de la legislación existente en el país en torno a la etnicidad para hacer que la implantación de esos proyectos sea más equitativa y responda a las concepciones del desarrollo de las mismas comunidades.

En cuanto al quehacer del antropólogo en el campo de acción del desarrollo, se hace preciso vincular el conocimiento o comprensión de los fenómenos sociales en los proyectos en los que desplegamos nuestras acciones profesionales, con la capacidad reflexiva a la que invita la etnografía, para buscar desentrañar prácticas que perpetúan la desigualdad y la exclusión de las poblaciones más vulnerables. El ejercicio de relacionar la antropología aplicada y la investigación académica son los retos a los que estamos obligados los antropólogos que nos desenvolvemos en el campo del desarrollo y que sostenemos una mirada crítica frente al surgimiento de ésta como una herramienta “del poder” y “para el poder”.

Apelar por una sociedad más justa, requiere del compromiso desde el quehacer profesional de reflexionar sobre nuestras propias lecturas y análisis de los “otros”; exige comprender que lo que se dice desde el “juicio de experto” tendrá una connotación social y política importante para los actores de quienes se está diciendo; de acuerdo con Susan Wrigth (1998) las definiciones académicas sobre los “Otros” “implican una toma de posición y son políticas, y por ende un recurso que antropólogos y otros pueden usar para el establecimiento de procesos de dominación y marginación o el desafío a ellos”; reflexionar sobre esto, es una necesidad de la disciplina como proceso de autocrítica y de posicionamiento del quehacer antropológico en el campo del desarrollo y otros campos.

5. Bibliografía

- Agier, Michel. 2008. *Estética y política de la identidad* Revista Sociedad y Economía, núm. 15, diciembre, 2008, pp. 93-100 Universidad del Valle Cali, Colombia
- Alimonda, Hector. 2011. *La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana*, en: La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina. Buenos Aires: CLACSO. P.p.21-58 ojo cambio de letra
- Ángel S. Enrique et al. (1997). *Gestión ambiental en Proyectos de Desarrollo. Una Propuesta desde los Proyectos Energéticos*. Fondo FEN, Santafé de Bogotá. 290 p.
- Auyero, Javier. 2002. Clientelismo Político en Argentina. Doble vida y negación colectiva. Revista Perfiles Latinoamericanos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. Disponible en: <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/Auyero-J-2002-Clientelismo-pol%C3%ADtico-en-Argentina-doble-vida-y-negaci%C3%B3n-colectiva.pdf>
- Bello, Alvaro. 2004. Etnicidad y ciudadanía en América Latina La acción colectiva de los pueblos indígenas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Santiago de Chile.
- Biersack, Aletta. 2011. *Reimaginar la ecología política: cultura/poder/historia/naturaleza*. En: Cultura y Naturaleza, Leonardo Montenegro (ed.). Jardín Botánico. Bogotá. P.p. 135-192.
- Bryant, Raymond y Sinead Bailey. 1997. "An emerging research field". En: Third world political ecology. London: Routledge. Pp. 10-26.

- Carmona, Sergio Iván. 2002. *La negociación intercultural. Para una antropología del desarrollo sostenible*. Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- _____ 2002. *Pueblos indígenas de Colombia y sus demandas frente a las operaciones del desarrollo*. En Revista del CESLA no. 4, Año 3. p. 26-49
- Constitución Política de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1>.
- Dominguez, Marta I.(2009). ¿Revolución silenciosa o estrategia de control estatal? Mirando el Estado a partir de la titulación colectiva de tierras en el Pacífico colombiano, 1993-2005. El Colegio de México. México
- Escobar, Arturo. 1999. “El mundo post natural: elementos para una ecología política antiesencialista”. En *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. ICANH-Cerec. Páginas 273-315.
- Escobar, Arturo. 2000. *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?* En: LANDER, Edgardo (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas Latinoamericanas*, CLACSO. pp: 113-143. Buenos Aires
- Escobar, Arturo. 2011. “Ecología Política de la globalidad y la diferencia”, en: *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO. P.p.61-92.
- _____ 2005. *Una ecología de la diferencia: Igualdad y conflicto en un mundo glocalizado*. En: *Más allá del tercer mundo: globalización y diferencia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-, Bogotá. Pp. 123-144
- _____ 2010. *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Envió editores.
- Feito, María Carolina *Antropología y desarrollo rural. contribuciones del abordaje etnográfico a los procesos de producción e implementación de políticas* Avá. Revista de Antropología, núm. 6, 2005, pp. 1-26. Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169021465008>

- Giménez, Gilberto. 2012. El problema de la generalización en los estudios de caso. *Cultura y representaciones sociales*. Año 7, núm. 13, septiembre 2012
- _____ 1996. *Territorio y Cultura. Estudios sobre las Culturas Contemporáneas. Volumen II*. Universidad de Colima. México. Disponible en: http://bvirtual.ucol.mx/descargables/476_territorio_y_cultura.pdf
- Hammersley Martyn. 1994. *Etnografía- Métodos de investigación*. Ediciones Paidós. Barcelona
- Huber, G. 2001. *Aquad cinco. Manual del programa para analizar datos cualitativos*. Schwangau. Traducción de J. Ulizama, G. Fernández, O.Lorenzo y L. Herrera.
- Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2004/13.
- ISA. 2011(a). Capítulo 3 Caracterización- Lineamientos de Participación. Estudio de Impacto Ambiental Subestación El Bosque 220 kV y Líneas de Transmisión
- ISA. 2011(b). Estudio de Impacto Ambiental Proyecto El Bosque y Líneas Asociadas. Plan de Manejo Ambiental. Capítulo 7. p.3
- ISA. 2011(c). Resumen Ejecutivo Estudio de Impacto Ambiental Subestación El Bosque 220 kV y Líneas de Transmisión
- Lemaitre, Julieta. 2010. (compiladora) *Derechos enterrados: comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio*. Ediciones Uniandes. Bogotá
- Martínez-Alier, Joan. 2004. *Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad*. En. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* Vol. 1: 21-30
- Matute C. Marta et al. 2014. Documento del curso Legislación Ambiental. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Consulta Previa en Colombia: procedimiento e implicaciones para el Estado y los Grupos Étnicos.
- Mendoza P, Anibal. 1999. Observación Participante. En: *Revista Investigación y Desarrollo* N° 10 diciembre de 1999. Universidad del Norte

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales República de Colombia. Términos de referencia sector de energía. Estudio de impacto ambiental. Tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones) que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a 220 kv. Li-ter-1-01. Bogotá, D.C. 2006. Disponible en: <http://www.anla.gov.co/terminos-referencia>
- Mow, June Marie. 2010. Población Afrocolombiana/Negra, Palenquera y Raizal y Derechos Humanos. Indepaz. Disponible en: http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2013/11/MDULO_4_pdf.pdf.
- Palacio, Germán. 2010. *La ecología política de la Amazonia. Las profusas y difusas redes de la gobernanza*. ILSA, ECOFONDO y Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia. Bogotá 2010.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Resumen%20Ejecutivo%20Ultima%20Version.pdf>
- Posada Meola, Mercedes. Sistema clientelar, mediaciones y elecciones de Alcalde durante el siglo XXI en Cartagena de Indias (Documento de trabajo). Palabra N° 13, agosto de 2013.
- Rist, Gilbert. 2002, El desarrollo: Historia de una creencia occidental. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid
- Rodríguez, Gloria Amparo. 2009. El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia. En: Revista El Otro Derecho, 40 El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas, 55-74.
- _____ . 2011. Proyectos y conflictos en relación con la consulta previa. En: Opinión Jurídica, edición especial, - ISSN 1692-2530 • Julio-Diciembre pp. 57-72. Medellín.

- Rodríguez, Gloria Amparo y Muñoz, L. M. 2009. La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio. Universidad del Rosario Bogotá
- Rodríguez Jiménez, Nadia Margarita (2012). “La etnografía como herramienta en los proyectos de intervención social para el desarrollo”. En Boletín de Antropología. Universidad de Antioquia, Medellín, Vol. 27, N.o 44, pp. 223-253.
- Ruiz, Aura. 2004. El análisis cultural en los estudios de impacto ambiental: dos estudios de caso: Proyecto Eólico Piloto Jepirachi Proyecto de Conexión Vial entre los Valles de Aburra y del Río Cauca. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Serje de la Ossa, Margarita Rosa; María Cristina Suaza y Roberto Pineda Camacho (eds.).(2002). Palabras para desarmar. Una aproximación crítica al vocabulario del reconocimiento cultural en Colombia. Bogotá D.C., Ministerio de Cultura / Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Ulloa, Astrid. 2001. Transformaciones en las Investigaciones Antropológicas. Sobre naturaleza, ecología y medio ambiente. Revista colombiana de antropología. Vol 37, enero – diciembre 2001.
- Wolf, Eric. 1972. “Ownership and Political Ecology.” *Anthropological Quarterly* 45(3):201-205.
- Wolf, Eric. 1982. *Europe and the People without History*. Berkeley: University of California Press
- Wright, Susan. 1998. Publicado en *Anthropology Today*, Vol. 14, N° 1, febrero de 1998.
- Zambrano, Carlos Vladimir. 2006. Ejes políticos de la diversidad cultural. Universidad Nacional de Colombia. Editores Siglo del Hombre Editores. Bogotá.

Normativas citadas

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Oficina Regional para América Latina y del Caribe. 2007. Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Decreto 1320 de 1998.

Directiva presidencial 01 de 2010 y Directiva presidencial 10 del 2013.

Plan Nacional de desarrollo 2010 – 2014. Departamento Nacional de Planeación.

Ley 99 de 1993

Ley 70 de 1993