

**LA UTILIDAD DE LA CONSULTA PREVIA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO  
ESTUDIO DE CASO: “LA CONSULTA PREVIA ADELANTADA ENTRE EL  
RESGUARDO SANTA TERESITA DEL TUPARRO Y LA PETROLERA  
BHP BILLITON EN EL AÑO 2010”**

**TATIANA BOLÍVAR HERRERA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2014**

La utilidad de la consulta previa como instrumento político  
Estudio de caso: “La Consulta Previa adelantada entre el Resguardo Santa Teresita del  
Tuparro y la Petrolera BHP Billiton, en el año 2010”

Monografía de Grado  
Presentada como requisito para optar al título de  
Politóloga  
En la facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:  
Tatiana Bolívar Herrera

Dirigida por:  
Adriana Serrano López

Semestre I, 2014

*A Emilia: "Tu vida cambi3 mi forma de ver el mundo. Ahora, cada acto de la m3a, es un paso consciente para transformar tu entorno en felicidad"*

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco especialmente a mi Directora, Doctora Adriana Serrano, quien con su entereza, paciencia y claridad, me ayudó a cumplir mi objetivo y a cerrar este ciclo de mi vida. Expreso mi gratitud a Víctor Cock, Alessando Torres y Margarita Mendoza, participantes de la Consulta Previa objeto de estudio, quienes me abrieron un espacio para compartir su experiencia en el caso, enriqueciendo de manera directa el presente análisis. Igualmente, manifiesto mi agradecimiento a las Doctoras Gloria Amparo Rodríguez, Ángela Santamaría y Lorena Bolívar, por compartir su tiempo y su visión sobre el proceso abordado, aportando sin duda elementos enriquecedores a la investigación. No podría dejar de expresar, mi sentimiento de gratitud al Decano, Doctor Eduardo Barajas, por devolverme la fe en una meta que había quedado suspendida. Finalmente, hago un especial reconocimiento a mi esposo y a mi familia, por ser cómplices incondicionales en cada proyecto que he trazado en mi camino.

## **RESUMEN**

*En el presente trabajo de grado, estudiaremos la utilidad de la Consulta Previa como instrumento político, a partir del análisis del proceso adelantado entre el Resguardo Santa Teresita del Tuparro y la Petrolera BHP Billiton en el año 2010, en el municipio de Cumaribo, Vichada, identificando si existen fortalezas y buenas prácticas que permitan equilibrar el interés general y el de las minorías, en beneficio de la gobernabilidad dentro del contexto colombiano. Para cumplir con el objetivo descrito, haremos un análisis de los diferentes roles de los actores involucrados en el presente estudio de caso, desde los conceptos de legitimidad y representatividad y analizaremos si la Consulta Previa adelantada de manera idónea, mediante la aplicación de principios como buena fe, transparencia, comunicación asertiva, y reconocimiento mutuo entre los actores, puede ser una herramienta eficaz, dentro de la democracia participativa.*

### **Palabras Clave:**

*Consulta Previa, Instrumento político, Resguardo Santa Teresita del Tuparro, BHP Billiton, Gobernabilidad.*

## **ABSTRACT**

*This study examines the usefulness of prior consultation as a political tool, based on the process advanced between the “Santa Teresita del Tuparro” community and the BHP Billiton Oil Company in 2010, at the Cumaribo (Vichada) municipality. To do so this work explores whether there are strengths and good practices in that case, which allow the achievement of balance between general interest and minorities’ pleas, in order to foster governability in the Colombian setting. Besides, it will examine the different roles played by the actors involved in that particular case, using the concepts of legitimacy and representativeness. Moreover, it will explore if prior consultation can be an effective mechanism within the framework of participative democracy, by the implementation of principles such as good faith, transparency, assertive communication and mutual recognition among the different actors interested.*

### **Key words:**

*Prior consultation, Political tool, Santa Teresita del Tuparro Community, BHP Billiton, Governability.*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO PARA LA GOBERNABILIDAD	12
1.1. La Consulta Previa como Instrumento Político	12
1.2. Origen de la Consulta Previa en el caso colombiano	15
1.3. La Consulta Previa en el marco del desarrollo sostenible	17
1.4 Consulta Previa, gobernabilidad y democracia participativa	18
2. ACTORES Y PROCEDIMIENTO	21
2.1. Contexto General	21
2.2. Actores	23

2.3. El proceso de la Consulta Previa	32
---------------------------------------	----

3. LA CONSULTA PREVIA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO EN EL CASO OBJETO DE ESTUDIO	46
---	----

3.1. Principios que facilitaron la Consulta Previa en el caso objeto de estudio	46
---	----

4. CONCLUSIONES	57
-----------------	----

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

## LISTA DE GRAFICOS Y TABLAS

	Pag.	
Gráfico 1	Mapa No. 1. Resguardos indígenas Departamento del Vichada	22
Gráfico 2	Mapa No.2 Resguardo Santa Teresita del Tuparro en el municipio de Cumaribo	25
Gráfico 3	Proceso de la Consulta Previa Directiva Presidencial 1 de 2010	32
Gráfico 4	Proceso de la Consulta Previa	32



## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Entrevista Victor Cock.

Anexo 2. Entrevista Alessandro Torres.

Anexo 3. Entrevista Margarita Mendoza.

Anexo 4. Entrevista Doctora Gloria Amparo Rodriguez.

Anexo 5. Entrevista Doctora Ángela Santa María.

Anexo 6. Entrevista Lorena Bolívar Herrera.

Anexo 7. Video Consulta Previa Santa Teresita del Tuparro – BHP Billiton.

Anexo 8. Fotos de la Consulta Previa Santa Teresita del Tuparro – BHP Billiton.

Anexo 9. Modelo de Dibujos de los Talleres realizados en la Consulta Previa Santa Teresita del Tuparro – BHP Billiton.

Anexo 10. Mapa No. 1. Resguardos indígenas Departamento del Vichada.

Anexo 11. Mapa No.2 Resguardo Santa Teresita del Tuparro en el municipio de Cumaribo.

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los procesos contemporáneos de desarrollo, los Estados deben cumplir los compromisos adquiridos en el escenario internacional para lograr un posicionamiento económico y político. Así mismo, se encuentran obligados a garantizar los intereses de su población interna y de grupos minoritarios.

De esta coyuntura, se destaca el primer problema relevante que abordaremos en el presente trabajo: el aparente choque entre el interés general de desarrollo y los derechos culturales y económicos de las minorías, que se convierte en un reto de gobernabilidad.

Para ponderar los intereses mencionados, es necesario contar con condiciones que permitan crear estabilidad política interna. En este contexto, la Consulta Previa constituye claramente un ejemplo de herramienta, que permite lograr los fines señalados.

En el presente estudio de caso, la Consulta Previa será considerada primariamente como un instrumento político, en el que se destacan temas relevantes para el objeto de estudio de la Ciencia Política, entre otros, las relaciones de poder presentadas en el marco de diálogos interculturales, concertaciones y negociaciones entre los diferentes actores, a través de procesos participativos legítimos, que conducen a la conciliación de soluciones entre culturas con diferentes visiones sociales y económicas del desarrollo.

El estudio tendrá un alcance descriptivo y analítico, por cuanto se pretende realizar una radiografía de la Consulta Previa adelantada entre el Resguardo Santa Teresita del Tuparro y la Petrolera BHP Billinton en el año 2010, en el municipio de Cumaribo, Vichada, identificando si existen fortalezas y buenas prácticas en el proceso, que permitan determinar la utilidad política de la herramienta, dentro del contexto colombiano.

Considerando la importancia del crecimiento del sector minero- energético dentro del plan de desarrollo colombiano 2010 - 2014, se ha elegido una consulta adelantada en el sector de hidrocarburos.

El método empleado será cualitativo, porque se analizará la información recogida de manera principal en fuentes primarias, entre las que se encuentran las normas vigentes, el expediente oficial del caso y entrevistas a un representante de los actores

intervinientes. Igualmente, se acudirá a fuentes secundarias, entre las que se encuentran artículos de prensa y opiniones en medios no especializados.

Para cumplir con los objetivos descritos, inicialmente revisaremos elementos que nos permitan considerar a la Consulta Previa como un instrumento político y su relación con conceptos como desarrollo sostenible, democracia participativa y gobernabilidad. Examinaremos la experiencia de este proceso en el caso colombiano y las diferentes posiciones que existen sobre el mismo.

Posteriormente, haremos un análisis de los diferentes roles de los actores involucrados en el presente estudio de caso, desde los conceptos de legitimidad y representatividad y analizaremos si la Consulta Previa adelantada de manera idónea, mediante la aplicación de principios como buena fe, transparencia, comunicación asertiva, reconocimiento mutuo entre los actores, puede ser una herramienta eficaz, dentro de la democracia participativa.

Finalmente, esperamos identificar las posibilidades y condiciones que pueden eventualmente convertir a la Consulta Previa, en una de las herramientas políticas que el país requiere para equilibrar el interés general y el de las minorías, en beneficio de la gobernabilidad.

# **1. LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO PARA LA GOBERNABILIDAD**

## **1.1. La Consulta Previa como instrumento político**

Para efectos del estudio, presentaremos un caso en el cual la Consulta Previa constituyó una útil herramienta política. En este sentido, podría concluirse de manera general, que los resultados negativos en su aplicación, pueden asociarse a falencias en la implementación de procedimientos y principios, y a la omisión de elementos fundamentales del respeto por las comunidades de base, en perjuicio de la gobernabilidad.

En consecuencia, sostenemos que en efecto, cuando se cumplen las condiciones necesarias, las consultas pueden convertirse en un instrumento político eficaz.

En el mundo contemporáneo, los Estados se ven invitados o incluso obligados a asumir procesos de desarrollo siguiendo la lógica del crecimiento económico, dentro del marco del sistema capitalista. En este sentido, conseguir un modelo exitoso, se ha convertido en el principal objetivo de los mismos.

Dentro de esta dinámica, aparecen diferentes lineamientos que proclamados por la agenda internacional, determinan los parámetros a tener en cuenta para la implementación de proyectos que permitan el desarrollo de los países mediante políticas sustentables y sostenibles en el tiempo.

Es así como los Estados, se han visto abocados a incluir dentro de sus agendas gubernamentales los conceptos de sociedades democráticas participativas, de medio ambiente sano y reconocimiento de minorías étnicas y culturales, presionados por entidades internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, que de alguna manera asumen la problemática difusa de las minorías, y conducen al gobierno a consolidar políticas que tengan en cuenta la cosmovisión, las necesidades y expectativas culturales, sociales y económicas de este segmento de la población.

Igualmente, los Estados se ven presionados internamente por las minorías étnicas, quienes normalmente no coinciden con el concepto general de crecimiento económico, como tampoco con los medios ni las políticas que conducen al mismo, convirtiéndose en ocasiones estos grupos en causa de conflictos que dificultan los procesos de desarrollo, bajo el argumento de que su modo de vida ancestral así como su medio ambiente, pueden verse vulnerados.

Por su parte, las empresas privadas también ejercen presión, por cuanto tienen un claro dominio económico y son un actor privilegiado dentro del contexto político, puesto que a los gobiernos les parece importante contar con fuentes de inversión extranjera, que dinamicen las economías y los mercados de los países.

Es al gobierno entonces, a quien como líder de Estado le corresponde equilibrar la presión internacional con la presión interna, dando cumplimiento a los compromisos internacionales y a los adquiridos con su población, apareciendo como garante del proceso dentro del marco institucional.

Bajo esta perspectiva, la Consulta Previa, constituye justamente un ejemplo de herramienta, que permite conciliar el interés general con los derechos de los grupos minoritarios, convirtiéndose en un instrumento de solución política a la tensión generada entre los actores mencionados.

No obstante, en Colombia éste recurso ha tenido numerosos opositores, entendiéndose incluso como un obstáculo en los procesos de desarrollo, para algunos sectores del país. Por ejemplo, para el Ex ministro Juan Camilo Restrepo, la Consulta se ha convertido en un proceso “laberíntico, interminable y costosísimo (...) ha hecho crisis (...) prácticamente está paralizando la gestión estatal, tanto la legislativa como la administrativa” (Valero, 2013).

En el mismo sentido, Felipe Zuleta Lleras periodista del periódico El Espectador, ha manifestado que: “No nos digamos mentiras, o el país repiensa el tema de las consultas o el desarrollo del país seguirá siendo un desastre, como si no faltaran cosas. El exceso de democracia nos está matando” (Zuleta, 2013). Los dos ejemplos anteriores, uno tomado del cuerpo político del Gobierno y otro de los medios de difusión no especializados, coinciden en el escepticismo ante la Consulta Previa como instrumento político efectivo.

De esta manera, cuando la Consulta Previa no ha cumplido con requisitos y garantías para las diferentes partes, las ejecuciones de proyectos se han visto frenadas afectando no solo el interés general, sino también el reconocimiento de beneficios que los mismos pudieran generar para las comunidades, conduciendo con ello a polémicas desde diferentes sectores. Como ejemplo, observamos el caso del proyecto denominado Mandé Norte<sup>1</sup>, (Sentencia T-769, 2009) cuya Consulta Previa adelantada de manera inadecuada, conllevó a un desgaste innecesario en términos de costos y tiempo, para el Gobierno, las comunidades étnicas y la empresa privada.

Encontramos por otra parte, a defensores de la Consulta Previa como Cesar Rodríguez Garavito. Este miembro fundador de la ONG de justicia, que tiene dentro de sus objetivos defender los derechos de los grupos minoritarios, manifiesta que “Es posible llegar a acuerdos cuando la consulta es previa, libre e informada y garantiza los derechos de las comunidades” (Rodríguez, 2009).

En el mismo sentido, Gloria Amparo Rodríguez, experta en temas ambientales e indígenas, afirma que “En la Consulta Previa lo que hay de por medio es la vida” citando al líder indígena Albenis Tique. Igualmente, plantea que “este mecanismo de participación está concebido para la protección de la integridad cultural, social y económica de los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos”(Rodríguez, 2009).

Por otra parte, es preciso señalar que si bien los representantes de los pueblos indígenas están a favor de la Consulta Previa, han sido también opositores de la manera como se ejecuta en la mayoría de los casos, porque a su parecer se ha tomado como un requisito formal en cumplimiento de obligaciones legales, olvidando su esencia y los derechos que están en juego. Esta preocupación, ha sido retomada por la Corte Constitucional en una sentencia del año 2011, mediante la que plantea que se ha asimilado el proceso de consulta a un trámite formal que carece de articulación y desinterés por los derechos que están en juego. (Sentencia T -129, 2011)

---

<sup>1</sup>El proyecto de explotación minera denominado Mandé Norte, ubicado en los Departamentos de Chocó y Antioquia, fue analizado por la Corte Constitucional, como consecuencia de una acción de tutela instaurada por representantes de grupos indígenas y minorías negras, que se quejaron entre otras razones de la indebida representación en el proceso. La Corte decidió suspender las labores de exploración y explotación, hasta tanto no se verificara que la consulta había cumplido con los requisitos de representatividad y legitimidad.

En resumen, la Consulta Previa ha suscitado argumentos polarizados: por un lado, hay quienes piensan que es un mecanismo que puede ayudar al crecimiento económico por cuanto permite ejecutar los proyectos minimizando impactos para las comunidades, entre tanto, otros piensan que tal como está concebida en el escenario colombiano, no es un instrumento que beneficie la supervivencia de las minorías étnicas, ni la conservación de los recursos naturales.

Finalmente y sin perjuicio de los conceptos citados con anterioridad, en el presente estudio entenderemos a la Consulta Previa, como un instrumento político de acercamiento y concertación entre los actores, empresas y comunidades étnicas, con la presencia del gobierno como garante del proceso, en el contexto del desarrollo de actividades y proyectos que tengan influencia y afectaciones directas en territorios de presencia de comunidades étnicas.

## **1.2. Origen de la Consulta Previa en el caso colombiano**

Particularmente, en Colombia la primera referencia que encontramos de la instrumentalización de la Consulta Previa se presentó en 1991, como respuesta a un planteamiento de la OIT, (Ley 21, 1991) siendo este el principal referente de la herramienta en el país. En este documento, se realiza un amplio reconocimiento de las minorías étnicas y culturales, resaltando su derecho a tener voz y voto dentro de los procesos de desarrollo económico que los puedan afectar directamente.

De acuerdo con el Convenio “se debe consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; o antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras” (Organización Internacional del Trabajo, 1989). Es decir, cualquier proyecto y medida normativa que pueda afectar directamente su territorio o su modo de subsistencia.

Es importante resaltar que en Colombia una vez adoptada la ratificación del tratado de la OIT en 1991, pasaron dos años antes de realizarse una Consulta Previa y a

la fecha no existen registros oficiales que permitan establecer con exactitud cuántos procesos se han adelantado. (Rodríguez, 2014) Igualmente la reglamentación ha sido precaria por lo que su desarrollo se ha dado mediante jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, permitiendo un grado de flexibilidad al aplicar el instrumento político según las características de cada caso. Así entonces, los actores tienen un margen de acción de acuerdo con las variables que afectan el proceso concreto, hecho que suscita opiniones encontradas.

Por un lado, la falta de regulación ha originado declaraciones negativas, citando como ejemplo las palabras de Aníbal Fernández de Soto, ex Viceministro del Interior quien manifestó al diario El Nuevo Siglo, en agosto de 2012, que “el Gobierno viene preparando un proyecto de ley estatutaria para reglamentar la Consulta Previa, que en Colombia no está reglamentada. Ese es un derecho fundamental de las minorías étnicas, en la que se les debe consultar acerca de normatividades que les pueda afectar. La idea es saber cuánto cuesta la consulta, cómo debe ser la metodología, cuánto tiempo debe pasar para hacer la consulta. Esos son aspectos importantes para reglamentar” (Fernandez de Soto Anibal, 2012).

Probablemente la falta de reglamentación, permite que se cometan errores en la práctica, pero también como piensan algunos, facilita la aplicación del mecanismo en beneficio de los derechos que se encuentran en juego, como en efecto lo indica el Secretario General de la Organización Nacional Indígena de Colombia, quien se encuentra a favor de la falta de regulación, declarando que “No necesitamos más reglamentación porque la reglamentación siempre termina limitando derechos” (Fernandez de Soto Anibal, 2012).

Sin embargo, la realidad es que en Colombia existe desde 1991 una herramienta política denominada Consulta Previa, mediante la cual es posible cumplir con los compromisos internacionales e internos en materia de protección de minorías. En caso de

---

<sup>2</sup> Principales Sentencias Corte Constitucional: C-169 de 2001, C-891 de 2002, C-030 de 2008, C-461 de 2008, C 175-09, C-615 de 2009, T-428 de 1992, T-405 de 1993, SU-039 de 1997, T-652 de 1998, SU-383 de 2003, T-880 de 2006, T-154 de 2009, T-769 de 2009.



adelantar la Consulta Previa bajo principios de buena fe, participación entre iguales y búsqueda del consentimiento previo, libre e informado, puede ser un instrumento de gobernabilidad que permite conciliar el interés general con los derechos de los grupos minoritarios, que es lo que mostraremos a través del caso objeto de estudio.

### **1.3. La Consulta Previa en el marco del desarrollo sostenible**

El concepto de desarrollo sostenible, que hace referencia a tres ejes fundamentales: el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente, (Brown, 2014) se encuentra inevitablemente ligado al contexto de la Consulta Previa, en tanto que integra los elementos citados, representados en el interés general, la inclusión de las minorías étnicas y la ejecución de proyectos eco sostenibles.

Es evidente, que procurar la armonía de los componentes mencionados, resulta un proceso complejo para los Estados. Particularmente en el caso colombiano, el ejercicio práctico de esta acción política no ha sido simple, entre otras, por las razones descritas a continuación.

En primer lugar, porque existen diversidad de minorías étnicas. (DANE, 2007) En efecto, hay variedad de grupos y etnias cada una con una jerarquía, organización política e institucionalidad distinta, situación que sumada a una indiscutible debilidad porcentual, en comparación con la población nacional del país, incrementa el grado de dificultad en un proceso de negociación. (Duran, 2005)

Por otra parte, si bien a los grupos indígenas se les ha reconocido titularidad sobre su territorio, por principio es el Estado colombiano el propietario del subsuelo y de todos los recursos naturales que en este se encuentren. (Constitución Política, 1991)

Considerando que es obligación del mismo, hacer uso de los recursos que puedan aportar al desarrollo general, tendrá casi necesariamente que tomarlos, pese al hecho de que se encuentren bajo territorio ocupado por las comunidades minoritarias y de que tal acción, pueda generar conflictos que vulneren tanto la gobernabilidad regional y nacional, como la posibilidad económica de explotación de los mencionados recursos.

Un gran porcentaje de las minorías étnicas en nuestro país, se encuentran ubicadas en áreas rurales estratégicas, cuyo subsuelo es rico en minerales y petróleo, siendo éste uno de los sectores más influyentes en el proceso de “crecimiento económico” de las últimas décadas. Particularmente, para el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, el sector minero energético ha sido denominado como una de las cinco “locomotoras”, que tienen como meta impulsar la economía y alcanzar el objetivo trazado bajo el logro de “más trabajo, menos pobreza, más seguridad” (Ley 1450, 2011).

Sin embargo, el discurso del gobierno Santos ha sido enfático en manifestar que “el desarrollo de esta locomotora minero energética no puede ir en contravía del desarrollo sostenible del país” (Ley 1450, 2011).

Concluyendo entonces, el concepto de desarrollo sostenible hace referencia, a un uso responsable de los recursos naturales, limitando al máximo el impacto ecológico y social, sin perder de vista la importancia de ejecución de los proyectos que generen crecimiento económico. En este contexto, la Consulta Previa constituye un instrumento que coopera con el desarrollo sostenible, en la medida que permite adelantar las inversiones privadas y el crecimiento del país, haciendo partícipes a las comunidades en las decisiones que les afecten, respetando sus condiciones culturales y ancestrales.

#### **1.4. Consulta Previa, gobernabilidad y democracia participativa**

El proceso de Consulta Previa integra elementos inherentes a los conceptos de gobernabilidad y democracia participativa, reflejados en los enfrentamientos de poder que se presentan en el marco de diálogos interculturales, concertaciones y negociaciones entre los diferentes actores, a través de procesos participativos legítimos, que conducen a la conciliación de intereses y soluciones.

Podemos interpretar esta herramienta, a la luz de conceptos como legitimidad y representatividad, en la medida en que implica mecanismos de diálogo, que pueden permitir que dicho encuentro de visiones y posiciones resulte exitoso, convirtiéndose en una tentativa democrática que permite el desenvolvimiento de un diálogo fluido e intercultural, en beneficio del interés general.

Retomando el concepto de gobernabilidad de Huntington, se puede entender como la relación adecuada entre “la autoridad de las instituciones del gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición. En donde se cuenta con el apoyo ciudadano al gobierno, facilitando la tarea de gobernar y sobrellevar eventuales crisis de carácter coyuntural de la democracia e incluso de la racionalidad, que permiten continuar con la bandera de autoridad sin perder eficiencia ni productividad” (Bobbio, 2000).

Con ocasión de la definición de gobernabilidad citada, es posible concebir a la Consulta Previa como un instrumento útil para el Estado, que le permite concertar los intereses de los actores involucrados, cumplir con su deber de proteger los derechos de las minorías étnicas, sin afectar el desarrollo y la ejecución de los proyectos que benefician el mismo.

Con referencia al concepto de democracia participativa, entendiendo el mismo como, “la ampliación de los espacios democráticos, para darle al pueblo la oportunidad de elegir no solo a sus mandatarios, sino también en la de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad” (Naranjo, 2006), la Consulta Previa sería entonces, una de sus representaciones prácticas, en tanto que se convierte en un mecanismo incluyente de participación, en la medida en que implica la acción directa de los grupos étnicos que son minoría, en las decisiones colectivas que inciden en su modo de subsistencia.

Esta clase de democracia es esencial para la reivindicación de comunidades que al no pertenecer a la mayoría, tienen dificultad para influir de manera real en procesos nacionales como los planes o modelos de desarrollo. Así entonces, si la consideramos como un sistema que busca involucrar al conjunto de comunidades y organizaciones, pertenecientes a la sociedad civil, en la toma de decisiones, la construcción, definición y control de las prioridades públicas<sup>3</sup>, la Consulta Previa sería una de las formas de garantizar la participación política de las minorías, cuando se adelanta mediante buenas prácticas como las que señalaremos más adelante.

---

<sup>3</sup> Teniendo en cuenta que el Estado colombiano se autodefine como un régimen político de democracia participativa.

Por su parte, la participación será entendida como “el proceso a través del cual distintos sujetos individuales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velásquez, 2003), es el móvil que configura los procesos de la democracia participativa y que faculta a los ciudadanos para influir en la toma de decisiones públicas, transformando el que hacer del ciudadano, en una acción activa que lo conduce a participar en organizaciones y sectores sociales. La Consulta Previa constituye claramente un ejemplo de su aplicación, por cuanto: i) Permite a las comunidades étnicas decidir desde su cosmovisión y cultura sobre las actividades que sean susceptibles de afectarles directamente y ii) Facilita el proceso de legitimidad del Estado ante sus ciudadanos.

El componente político de la Consulta Previa, está presente en la medida en que esta implica una negociación y una concertación entre actores diferentes, y por ende, un dialogo democrático y la llegada a acuerdos producto del diálogo participativo.

Con el fin de revisar las posiciones encontradas, y particularmente sí la consulta previa puede ser un instrumento político que debidamente empleado realiza un aporte al proceso democrático, en el presente estudio de caso se analizará la Consulta Previa adelantada en el año 2010, entre la empresa BHP – BILLITON y el Resguardo indígena Santa Teresita del Tuparro. En la que aparentemente mediante buenas prácticas empresariales y el reconocimiento de la comunidad como un interlocutor valioso y legítimo, se llevó a feliz término el proceso.

Finalmente, del caso esperamos identificar las posibilidades, condiciones y limitantes que pueden eventualmente convertir a la Consulta Previa, en la herramienta política y el mecanismo de participación que el país requiere para equilibrar el interés general y el de las minorías, en beneficio de la gobernabilidad.

## 2. ACTORES Y PROCEDIMIENTO

### 2.1. Contexto General<sup>4</sup>

En Septiembre de 2008, BHP Billiton Petroleum Sucursal Colombia, firmó con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)<sup>5</sup> como entidad representante del Estado colombiano, un contrato de Evaluación Técnica, con el fin de que el contratista pudiera realizar estudios geológicos y una exploración sísmica 2D (Geotec Ingenieria Ltda., 2010, págs. 17-18) que le permitiera identificar, localizar, y valorar la presencia de hidrocarburos.

El territorio donde se adelantó la exploración sísmica por parte de la empresa BHP Billiton, se encuentra ubicado en los municipios de Cumaribo (90%) y la Primavera en el Departamento de Vichada. (Geotec Ingenieria Ltda., 2010, pág. 1) En estos municipios, se encuentran localizados dos resguardos indígenas, el de Santa Teresita del Tuparro, y el de Llanura Tomo, razón por la que fue necesario adelantar las Consultas Previas correspondientes.

En el presente estudio de caso, nos concentraremos en la Consulta adelantada al Resguardo Santa Teresita del Tuparro localizado en el municipio de Cumaribo. Este municipio fue constituido en 1996, es el más grande del Vichada y de Colombia, cuenta con una extensión aproximada de 65.193 km<sup>2</sup> correspondiendo a un 62% del territorio total del departamento cuya área asciende a 100.242 km<sup>2</sup>. (Ladino, 2011)

Aproximadamente, la mitad del territorio está conformado por treinta y seis resguardos indígenas. El 99% del territorio es rural y los cultivos son de subsistencia, se encuentran algunos de maíz, yuca, patilla y meón; un 40% del suelo del territorio se dedica a actividades pecuarias y la pesca de más de treinta especies ornamentales se está

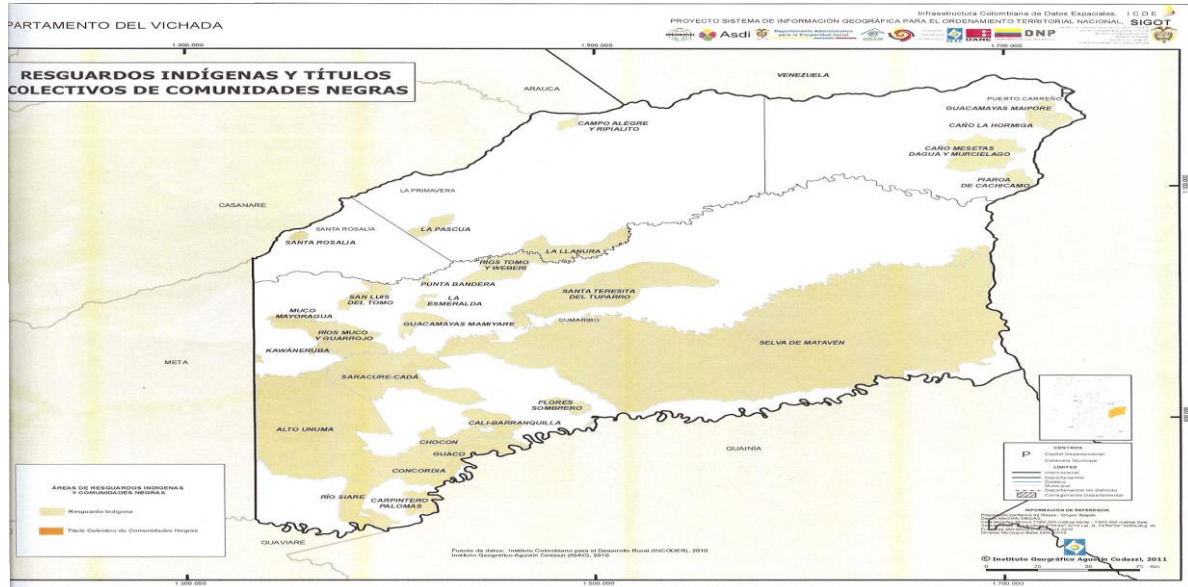
---

<sup>4</sup> La fuente primaria utilizada en el trabajo y especialmente en este capítulo, es el expediente de la Consulta Previa, que contiene las Actas de la Consulta Previa y las medidas de manejo ambiental adoptadas en el proyecto.

<sup>5</sup> La ANH, entidad creada a través del Decreto 1760 de 2003, es la autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarbúricos del país, administrándolos integralmente y armonizando los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas del sector.

convirtiéndose en un renglón económico importante que se exporta a Bogotá y al exterior. (Alcaldía de Cumaribo, 2008)

## MAPA RESGUARDOS INDÍGENAS DEPARTAMENTO DE VICHADA



Fuente: Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SIG-OT ,2010)

La infraestructura vial del municipio es precaria, el acceso es básicamente fluvial y las diferentes fuentes consultadas, permiten ver un histórico abandono del nivel central. El agua no es potable y el poco tratamiento de aguas negras y residuos sólidos, representa un riesgo para la salud y el medio ambiente. (Ladino, 2011)

En Cumaribo, como en la mayoría del departamento del Vichada, se presenta el fenómeno del cultivo de coca, situación que ha generado deforestación de bosques e incluso invasión de territorio indígena, en algunos casos con participación de los mismos en la cadena de producción. Existe además presencia de grupos subversivos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- y las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC-, que han incrementado estos cultivos y el tráfico de armas en la región, (CODHES, 2005) situación que sumada a un abandono institucional, genera como resultado un territorio de difíciles condiciones, que hace compleja la presencia y gobernabilidad del Estado.

En este contexto, la explotación de hidrocarburos se ha convertido en una fuente de importantes ingresos para el departamento, (Bolívar, 2013) actividad impulsada desde el gobierno central, por cuanto es la principal fuente de inversión extranjera y una de las locomotoras más importantes dentro del plan de desarrollo del gobierno Santos; En efecto, en el segundo semestre del 2011 y parte del 2012 se suscribieron 77 contratos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-, la mayoría de exploración, siendo ésta la cifra más alta desde 1970. (Ministerio de Minas y Energía, 2012)

De acuerdo con estudios realizados, el departamento de Vichada es una “joya” en materia de hidrocarburos, e incluso la más prometedora de la industria petrolera. (Revista Colombia Energía, 2013) Por esta razón, el gobierno a través de la ANH decidió entregar varios contratos de exploración, para obtener más información geológica de la zona.

## **2.2 Actores**

Generalmente y como en este caso, las Consultas Previas se desarrollan con la participación directa de 3 actores principales: i) El Estado, representado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior. ii) Un actor privado, en esta oportunidad representada por la empresa BHP - Billiton, como inversionista. iii) La minoría étnica asentada en el territorio donde se pretende adelantar el proyecto, en este caso, el Resguardo Indígena de Santa Teresita del Tuparro.

La intervención e interrelación de los actores mencionados, genera relaciones de poder, pues cada uno de ellos se convierte en un actor político, con interés disimiles, y visiones distintas sobre el desarrollo del país, como se puede observar a continuación:

En el caso objeto de estudio, la minoría étnica se encuentra representada por el Resguardo Santa Teresita del Tuparro, cuyos miembros pertenecen en su mayoría, a la comunidad indígena Sikvani. (Geotec Ingeniería Ltda., 2010, pág. 22)

Los Sikvani se caracterizan por una historia de nomadismo. Sin embargo, hoy se establecen de forma semisedentaria en lugares de fácil acceso a las fuentes hídricas. (Geotec Ingeniería Ltda., 2010)

De acuerdo con el Ministerio de Cultura, su población es de 23.000 habitantes en el territorio colombiano, y se localizan de manera principal en los departamentos de Vichada, Meta, Casanare, Guainía, Arauca. (Ministerio de Cultura, 2013)

La organización política de la comunidad, se encuentra organizada en grupos que se denominan “momowi” que a su vez están divididos en resguardos. La etnia Sikuani se caracteriza por tener un respeto especial por los mayores de la familia, quienes toman las decisiones, por tal razón, los líderes de la comunidad son en su mayoría adultos mayores.

La distribución del territorio es generalmente de aproximadamente 20 casas, ubicadas alrededor de una especie de recinto comunitario donde realizan actividades tradicionales y donde discuten los temas importantes para la comunidad. (Presidencia de la República Colombia, 2013)

La cosmovisión<sup>6</sup> y la espiritualidad de los Sikuani, se basa en un pensamiento holístico del universo, entendido como un todo que debe funcionar armónicamente. A partir de relaciones y principios cosmológicos y mitológicos, explican el mundo, en el que se resalta su objetivo por estar en armonía y equilibrio con el ecosistema<sup>7</sup>.

Particularmente, el Resguardo Santa Teresita del Tuparro<sup>8</sup>, fue reconocido por el Estado colombiano en 1980<sup>9</sup>, y al momento de la Consulta Previa objeto de estudio, estaba conformado por 1878 personas distribuidas en 66<sup>10</sup> comunidades, localizadas en tres sectores: alto, medio y bajo, ubicadas en 180.000 hectáreas. (Geotec Ingeniería Ltda, 2010)

---

<sup>6</sup> Entendiendo por este concepto la manera de interpretar el mundo y relacionarse con los otros a partir de los elementos culturales propios.

<sup>7</sup> De acuerdo con la caracterización social y cultural realizada en las medidas de manejo ambiental, los Sikuani tienen un fuerte componente mitológico. Este estudio fue fundamental en la Consulta Previa, puesto que ayudó a entender las prioridades, prácticas y creencias de la comunidad, así como su manera de ver el mundo. Esta experiencia fue aún más valiosa, si se tiene en cuenta que su construcción se hizo en los talleres con la comunidad, mediante el relato de sus experiencias.

<sup>8</sup> Artículo 21, Ley 2164 de 1995, define los resguardos como “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”.

<sup>9</sup> Resolución 047 de 1980 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

<sup>10</sup> Dentro del expediente del proceso se encuentra una diferencia entre el número de comunidades citadas en el Documento de Medidas ambientales y las Actas de la Consulta y las entrevistas otorgadas por los representantes de las partes. En las medidas se habla de 66 comunidades y en los otros casos de 77.





para asegurar el éxito del proceso, según Victor Cock, si bien el acercamiento primario se realizó con los miembros de esta institución, se les solicitó a los mismos la presencia de los capitanes en las reuniones, siendo conscientes de su importancia dentro de la comunidad, puesto que estos serían los encargados de masificar la información y de representar sus intereses en las negociaciones.

Por lo tanto, pese a que existe formalmente una manera expedita de conocer cuál es el gobernador del Resguardo, porque puede solicitarse tal certificación a la Alcaldía local, y que los interesados en adelantar una Consulta Previa deben acercarse al Cabildo para que sea legítima para el Estado, también es cierto que deben desplegar las acciones necesarias para hacer partícipe de la misma a los capitanes o a quienes hagan sus veces, para que sea legítima para la comunidad.

En caso contrario, aparecen dos escenarios que sin duda generan dificultades. Por una parte, si no se negocia con el cabildo el Estado anula el trámite surtido, y por otra, si no se adelanta con los capitanes, la comunidad puede poner resistencia e incluso dilatar la Consulta, poniendo en riesgo la gobernabilidad y la ejecución del proyecto<sup>11</sup>.

En la Consulta Previa objeto del presente estudio, se adelantaron reuniones de acercamiento e informativas con los integrantes del cabildo, pero siempre en presencia de los capitanes, (Geotec Ingeniería Ltda,2010) lo que permitió sentar las bases para un diálogo fiable. En términos generales, y en esta ocasión, se observa armonía entre el cabildo y los capitanes, lo que posibilitó un relacionamiento fluido con la comunidad. Sin embargo, pueden presentarse relaciones de poder más complejas que generen un grado de mayor dificultad en el proceso.

Adicionalmente, llaman la atención dos figuras que recobran una especial importancia en el desarrollo de la Consulta objeto de estudio y que son integrantes del resguardo. Por una parte los sabedores<sup>12</sup>, que fueron denominados de esta manera por la

---

<sup>11</sup> Como ejemplo de un caso donde la Consulta se ha declarado nula por la Corte Constitucional, por no haberse adelantado la misma con el cabildo de una de las comunidades, citamos nuevamente el caso del proyecto Mandé Norte.

<sup>12</sup> De acuerdo con la entrevista de Víctor Cock, este nombre lo designó la petrolera para significar un reconocimiento a quienes tenían el mayor conocimiento y experticia sobre el territorio, cosmovisión y cultura de la comunidad.

Petrolera, queriendo reconocer con este nombre el amplio conocimiento que tenían algunos líderes de su comunidad y territorio y quienes fueron los encargados de recopilar la información clave en aspectos sociales y culturales y ayudaron mediante talleres de línea de base a explicar la cosmovisión de la comunidad; y por otra parte, los traductores, que se encargaron de interpretar en el lenguaje Sikuani los alcances, posibles afectaciones, las compensaciones y acuerdos del proyecto. (Geotec Ingenieria Ltda, 2010)

De acuerdo con lo manifestado por Victor Cock, los traductores y sabedores fueron elegidos directamente por la colectividad indígena, y eran contratados por la petrolera para conocer realmente el contexto y la visión de los miembros del resguardo sobre su vida y cotidianidad. Respecto de los sabedores, BHP inicialmente se acercó a los mayores del resguardo, sin embargo no eran suficientes en número y los adultos con más experiencia, prepararon a jóvenes líderes para desempeñar este papel, situación que les ayudó internamente en el conocimiento sobre la cultura y tradiciones Sikuani, y la identificación de algunos lugares sagrados e importantes para el pueblo indígena.

El hecho de que los traductores y sabedores fueran elegidos por la comunidad y no impuestos, es una garantía inicial de buena fe hacia la comunidad y el primer peldaño para entablar una relación confiable.

Vale la pena mencionar que al tratarse este proyecto de una exploración, resulta de poca afectación, por cuanto no se están retirando recursos del subsuelo. Sin embargo, considerando que se va a intervenir su territorio, la fuerza negociadora de la comunidad tuvo que ver con los eventuales derechos afectados y las compensaciones que definitivamente estaban relacionadas con las necesidades más urgentes de su pueblo.

Es importante resaltar que en el caso objeto de estudio, BHP realizó también acercamientos con los campesinos de la zona. Considerando que los integrantes del resguardo tienen amplias relaciones comerciales y cotidianas con los mismos, el Resguardo accedió a que incluso los campesinos asistieran a los talleres de impactos y de medidas pese a que no se encontraban inmersos en el proceso.

Por otra parte, en el presente estudio de caso la empresa interesada en realizar la exploración sísmica de hidrocarburos fue la sociedad BHP- Billiton, dedicada a la industria

de recursos naturales minerales e hidrocarburos, con sede principal en Australia. En Colombia su representación se encuentra en la ciudad de Bogotá. (Cock, 2014)

Se trata de una empresa de tamaño medio en el área de petróleo, que actualmente están muy concentrados en trabajar en Australia, Estados Unidos y Trinidad y Tobago.

De acuerdo con lo manifestado por Victor Cock, el presupuesto que tenía la petrolera para el proyecto de exploración era de 50 millones de dólares aproximadamente. (Cock, 2014)

Generalmente las empresas petroleras, si bien son las adjudicatarias de los contratos de exploración, subcontratan la ejecución de la sísmica y de los estudios ambientales como planes y medidas de manejo. En este caso, la petrolera contrató a GEOTEC Ingeniería Ltda para diseñar las medidas de Manejo Ambiental del Proyecto Sísmico y a SISMOPETROL, quien se encargó de ejecutar las actividades técnicas propias de la sísmica<sup>13</sup>.

En el estudio ambiental, la sociedad GEOTEC, se encargó de adelantar el reconocimiento de los agentes biológicos de la zona y caracterización geográfica y topográfica de la misma, con el fin de presentarlo a la Corporación Autónoma Regional, en este caso CORPORINOQUÍA. No obstante, el liderazgo en la Consulta así como el personal contratado por GEOTEC era preparado por BHP. (Cock, 2014)

Se destaca el hecho de que por decisión de BHP, tanto GEOTEC como SISMOPETROL participaron activamente en todas las etapas de la Consulta Previa, generando responsabilidad de parte de las dos empresas en el cumplimiento práctico de los compromisos adquiridos por el actor privado.

Especialmente en las etapas iniciales, el personal representante de la petrolera y sus subcontratistas permanecían por periodos de más de 8 días en el resguardo. Pasaban las noches en carpas cerca a la sede de reuniones e incluso en hamacas, acomodándose a las costumbres de los indígenas.

De la misma manera y por efectos prácticos, BHP contrató la seguridad del campamento de la petrolera y la preparación de los alimentos con la comunidad, confiándoles su seguridad. Después de algunos inconvenientes iniciales y visiones

---

<sup>13</sup> El proceso fue liderado por antropólogos elegidos por BHP, se destaca la participación de: Jorge Rojas, Claudia Cárdenas y Juan David Correa.

encontradas sobre el particular, la comunidad aceptó seguir algunos procedimientos de seguridad y salubridad demandados por la empresa, así como acordar los menús entre las partes, asistiendo para tal fin a encuentros previos a la reunión oficial<sup>14</sup>.

En el Consulta participaron además, otros actores invitados por BHP como asesores, con el fin de conformar un panel de expertos en temas ambientales, legales y sociales que desde la planeación de la consulta aportaron su visión para mejorar su desarrollo. Dentro de éste grupo se destaca la presencia del indígena ex constituyente en 1991, Gabriel Muyuy, de Genrry Yagari<sup>15</sup>, del grupo de Consulta Previa de la Universidad de los Andes y el asesor legal José Vicente Zapata. (Geotec Ingenieria Ltda, 2010)

Con todas estas medidas, BHP pretendió garantizar un proceso objetivo e imparcial, que le permitiera adelantar su proyecto y consolidar una relación armónica, puesto que era consciente de que la misma iba a ser duradera en caso de que se pudiera realizar posteriormente una explotación.

En la Consulta Previa objeto de análisis, no se encontraron hallazgos técnicamente suficientes para considerar que había petróleo. Sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por Victor Cock, el mecanismo de participación fue exitoso porque cumplieron los compromisos adquiridos adelantando un proceso, transparente y respetuoso logrando su objetivo que era adelantar la exploración. En la Consulta, BHP invirtió la suma de 1000 millones de pesos aproximadamente en los proyectos de compensación, contratación de personal y servidumbres y una cifra similar en la logística implementada, de acuerdo con el cálculo realizado por el representante del Ministerio del Interior, Alessandro Torres.

Finalmente, dentro de los actores del proceso de Consulta, aparece el Estado colombiano quien se encontraba representado por el Ministerio del Interior como líder del Gobierno Nacional, puesto que es la entidad encargada de hacer seguimiento a la política pública de

---

<sup>14</sup> De acuerdo con las entrevistas obtenidas, las actividades consistían básicamente en utilizar instrumentos adecuados como guantes y emplear de forma segura el combustible para cocinar. Las precauciones de salubridad, hacían referencia a acciones como cocinar con el pelo recogido y bañarse las manos antes de tener contacto con los alimentos.

<sup>15</sup> Líder indígena del Resguardo Simoma del Pueblo Embera, Departamento de Putumayo, para el año 2011 era el Presidente de la Regional Putumayo del Partido Político Alianza Social Independiente.

los grupos étnicos, como pueblos indígenas, y comunidades afrodescendientes, y de adelantar actividades tendientes a fortalecer la democracia, la participación ciudadana, y la gobernabilidad. (Ministerio del Interior, 2013)

Para el cumplimiento de la misión descrita, el Ministerio del Interior, cuenta con una dependencia dedicada a liderar los procesos de Consulta Previa. (Decreto 4530, 2008) Este actor es importante dentro del proceso, por cuanto es el garante del mismo frente al respeto de los derechos y fundamentalmente de la participación de la comunidad durante el desarrollo del mismo, convocando, coordinando y participando en cada una de las etapas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el Ministerio del Interior tiene debilidades institucionales, pues cuenta con pocos funcionarios de planta, (Torres, 2013) 4 aproximadamente, ya que el resto de personal, 40 aproximadamente, tienen contratos temporales de 3 a 6 meses, es decir se convierte en personal fluctuante. (Bolívar, 2013)

Además hace falta personal especializado por regiones, considerando la diversa topografía y etnografía colombiana, situación que sumada a un cambio constante de directivos y lineamientos, genera confusiones procedimentales. (Cock, 2014)

Otra deficiencia institucional encontrada, es que el Ministerio no cuenta con un sistema de información georeferenciado, como tampoco con un sistema que permita consolidar las investigaciones etnológicas, para identificar con precisión la ubicación de las comunidades étnicas en el territorio colombiano. Igualmente, a la fecha no existe un registro oficial sistematizado de las consultas adelantadas, y en consecuencia se pierde la experiencia institucional que otorga el ejercicio práctico, además de ser necesario en ocasiones, un proceso de verificación de presencia de minorías, a través de la visita a campo de un funcionario, más aun cuando se trata de comunidades nómadas que se movilizan por diferentes regiones del país o que no cuentan con titulación de tierras.

De acuerdo con lo manifestado por Gloria Amparo Rodríguez, la manera que emplea para conocer el número de consultas previas adelantadas anualmente, es a través de un derecho de petición dirigido al Ministerio de Medio Ambiente, método rudimentario por decirlo menos. Existe por tanto una falencia gubernamental que no permite crear memoria institucional en beneficio de las experiencias futuras.

Por otra parte, es importante tener en cuenta, que todos los proyectos que tengan impactos ambientales en recursos naturales, (Decreto 1320, 1998) y que requiera cualquier clase de permiso de la autoridad ambiental, deben acatar las disposiciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, como entidad encargada de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente, los recursos y de hacer control ambiental a la prospección sísmica.

En el caso objeto de estudio, la CAR competente en el territorio del Vichada es CORPORINOQUÍA, quien participó dentro del proceso en la identificación de impactos ambientales y la definición de medidas de manejo. (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010) Esta corporación aprobó las medidas propuestas por la empresa en el plan de medidas y manejo ambiental en marzo de 2010. (Corporinoquia, 2010)<sup>16</sup>

De acuerdo con lo manifestado por Gloria Amparo Rodríguez, otras entidades del Gobierno como el Ministerio de Minas y energía y el Ministerio de ambiente, participan en los procesos de Consulta Previa, en la medida en que los proyectos tengan un impacto considerable en la materia de su competencia. En los casos revisados, estos Ministerios participan por solicitud del Ministerio del Interior, o las compañías de hidrocarburos, quienes requieren su presencia con el fin de contar con explicaciones técnicas de los proyectos del sector, como en el caso de los proyectos de hidrocarburos, o cuando la actividad se va a realizar en zonas de protección o importancia ambiental, en el caso del Ministerio de ambiente, excepto cuando el proyecto requiere Licencia ambiental, en cuyo caso es obligatoria la participación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Finalmente, se precisa que el rol del Estado como actor dentro del proceso de consulta es ser garante del mismo, y su interés no debe ser otro que adelantar las acciones necesarias que permitan la ejecución del proyecto y el respeto por el territorio e intereses de las minorías, en beneficio de la gobernabilidad.

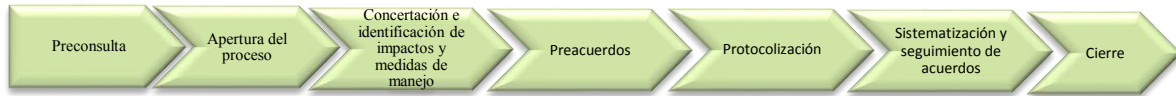
---

<sup>16</sup> Resolución 200-41-10-04-40 CORPORINOQUÍA. Por medio de la cual se integra los lineamientos ambientales para la ejecución del programa de prospección sísmica terrestre CPE 5 - 2010

### 2.3. El proceso de la Consulta Previa

Las etapas de la Consulta Previa, inicialmente no se encontraban definidas en ninguna disposición legal, fueron entonces los actores involucrados en cada caso, los que mediante la experiencia empezaron a definir las fases necesarias para desarrollarlas. Posteriormente, se señalaron las etapas mínimas que debían respetarse en cada proceso. (Presidencia de la República, 2010)

Las fases a continuación enunciadas, no son obligatorias y se entenderán como un protocolo sugerido por el Grupo de Consulta Previa. Su aplicación estará supeditada a los acuerdos establecidos por la comunidad y el particular interesado.



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo, con base en la información contenida en la Directiva Presidencial 01 de 2010.

De acuerdo con algunos expedientes de consultas revisadas y particularmente con las entrevistas realizadas para el caso objeto de estudio, existe una etapa adicional, que se surte y que es imprescindible para el éxito del proceso, esta es la de identificación de los interlocutores legítimos del grupo étnico y el acercamiento inicial con los mismos, con el fin de que el proceso pueda surtirse ceñido a parámetros de legitimidad y confianza. (Geotec Ingeniería Ltda, 2010)

En el caso objeto de estudio observamos las siguientes etapas:



Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo, con base en la información contenida en el Expediente de la Consulta Previa analizada



En la Consulta Previa objeto de estudio, la etapa de acercamiento se desarrolló en el segundo semestre del año 2009. La empresa solicitó al Ministerio del Interior una certificación sobre la presencia de comunidades étnicas en el área de exploración. (Ley 21, 1991) En este caso su respuesta fue expedita y dentro del mismo mes del requerimiento, (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010) en la que manifestó que se había identificado en la zona al Resguardo de Santa Teresita del Tuparro, entre otros.

BHP se acercó a la alcaldía de Cumaribo con el fin de identificar a los miembros del Cabildo del Resguardo, una vez ubicado, se adelantaron reuniones en el casco urbano, donde se les explicó la importancia del proceso y se les solicitó el acercamiento con los capitanes de las comunidades. (Cock, 2014)

Uno de los aspectos que llaman la atención de esta consulta, es la participación del Ministerio y de la ANH antes de la apertura de la misma, porque generalmente se citan estas instituciones hasta en la etapa de apertura, lo que reduce las garantías del proceso. (Torres, 2013) Esta entrega preliminar de información, generó un espacio de participación informada, entregando herramientas para que las comunidades indígenas del Resguardo, comprendieran de forma inicial que pasaría en su territorio.

En esta etapa, es preciso resaltar que el mayor inconveniente se presentó con el acercamiento inicial hacia los capitanes, quienes solicitaban un pago por participar en la consulta, hecho que suscitó un intenso debate y al que el Ministerio del Interior y BHP se negaron aduciendo razones institucionales, su deber como representantes de la comunidad y del mismo derecho a ejercer la Consulta Previa. Una vez entendieron las razones los capitanes accedieron a convocar a la comunidad de forma gratuita.

La segunda etapa del Proceso de Consulta es la Preconsulta, que tiene como objetivo definir la metodología y el cronograma del mismo. En el caso analizado se surtió en la apertura del proceso.

La etapa de Apertura, se adelantó el 1 y 2 de Febrero de 2010. La reunión la instaló el Ministerio del Interior como garante del proceso en compañía del Gobernador del Resguardo.

Participó el Ministerio del Interior, la Personería Municipal, CORPORINOQUIA, la empresa BHP BILLITON y su subcontratista GEOTEC, el cabildo, los capitanes y dos traductores elegidos por la comunidad, junto con un moderador y un colaborador de la misma para la elaboración y redacción del Acta.

El Ministerio del Interior, explicó su papel en el proceso, la importancia del mismo y las etapas guía para su desarrollo; CORPORINOQUÍA, manifestó que participaba como protector de los recursos naturales, y la Petrolera, informó que pretendía adelantar la Consulta mediante un diálogo abierto, que facilitara el entendimiento mutuo, el fortalecimiento de la cultura indígena y la promoción de iniciativas sostenibles.

En la apertura de la consulta se concertó la agenda de la misma, resaltando las siguientes actividades: 1. Talleres de impactos en los sitios seleccionados por las comunidades. 2. Recorridos de campo con autoridades y líderes. 3. Encuentro con líderes para reflexionar sobre temas específicos y 4. Reuniones de concertación sobre la compensación de los posibles impactos. Se estimó que estas actividades se adelantarían en un término de 6 meses.

Esta reunión se desarrolló en presencia de 650 miembros del resguardo aproximadamente, es decir casi del 50% de la totalidad de su población<sup>17</sup>. El segundo día de la etapa de Apertura, la comunidad se reunió en un espacio autónomo y posteriormente solicitó que el proceso se adelantara sin afán para tomar decisiones adecuadas y requirió acompañamiento constante del Ministerio del Interior, CORPORINOQUÍA y entidades de control.

Finalmente, se escogieron 11 líderes de la comunidad para trabajar en el levantamiento de línea de base socioambiental de las medidas de manejo ambiental y Consulta Previa.

Como resultado de estos compromisos, en el mes de febrero y marzo de 2010, se realizó un Trabajo de campo para la caracterización de los componentes físico- biótico y

---

<sup>17</sup> Es necesario recordar que la asistencia masiva, fue un elemento positivo para la Consulta. Sin embargo, la logística que implicaba la movilización, la alimentación del personal y las demás actividades operativas relacionadas, generó un valor elevado en la logística de la misma.

social<sup>18</sup>, con la participación de sabedores locales elegidos por la comunidad, actividad donde se destaca el cubrimiento de sitios de interés para la comunidad indígena y su cercanía con las líneas sísmicas. Este trabajo en campo, permitió un conocimiento conjunto del territorio del Resguardo, así como de la cultura y la cosmovisión del pueblo Sikuani.

Entre los meses de abril y mayo de 2010, se realizaron talleres de línea de base, con el objeto de realizar un acercamiento al territorio, usos y costumbres de los habitantes del resguardo. Los talleres fueron denominados, “Territorio y Cosmoambiente” y “Organización social y comunitaria”, “territorio, organización y economía propia, (Geotec Ingenieria Ltda, 2010) en los que se procedió al Levantamiento de información. (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010)

Finalmente, un hecho que llama la atención, es la construcción de una sede para las reuniones entre los miembros de la comunidad. Ante la falta de un lugar adecuado para tal efecto, BHP donó aproximadamente 48 millones de pesos, (Cock, 2014) para la construcción de la casa cuyo presupuesto y ejecución estuvo a cargo de los indígenas, proyecto que se adelantó satisfactoriamente.

La cuarta etapa del proceso fue el Taller de identificación de impactos y medidas de manejo del proceso de Consulta Previa.

En el mes de mayo de 2010, durante 5 días, se adelantó la reunión del tercer taller de línea de base, cuyo tema era “economía propia” y el primer taller de evaluación de impactos y medidas de manejo.

Estos talleres tenían como objetivo, identificar las posibles afectaciones que el proyecto pudiera generar, y con ello se dio inicio a un proceso de concertación y mediación, para buscar mecanismos que permitieran mitigar, resarcir o compensar los impactos.

En tal contexto, es la comunidad indígena quien inicia un proceso de revisión interna desde su cosmovisión, para ubicar las posibles afectaciones sociales, culturales, ambientales y territoriales, que pueda generar la actividad exógena que llega a la zona. Este

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el expediente de Medidas de Manejo Ambiental, el componente físico hace referencia a la geología, topografía, usos y calidad de agua; el componente biótico a los animales y plantas en el medio en que viven; y el medio social, a la caracterización económica y cultural de la población.

proceso, entrega a la comunidad un instrumento de participación política, que le permite dialogar sobre aspectos de su vida como entidad colectiva y en ese sentido constituye un espacio político interno para los actores que se mueven en los márgenes de jerarquía del resguardo.

De acuerdo con Victor Cock, las reuniones iniciales tuvieron un grado de dificultad mayor, por cuanto las comunidades no tenían un lugar de socialización diferente, y se presentaban temas ajenos al proyecto o diferencias internas entre los indígenas. Por tal razón, BHP acordó con el resguardo que se hicieran primero reuniones propias y una vez se sentían preparados, generalmente dentro de los 2 días siguientes, los representantes de la petrolera volvían de Cumaribo y daban inicio oficial a la reunión entre las partes, de esta manera eran más fructíferas.

En estos talleres como en las reuniones anteriores, participaron integrantes de la comunidad como traductoras, (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010)<sup>19</sup> quienes se encargaron de interpretar en la lengua Sikuaní los impactos.

En esta fase del proceso, se realizó un recuento de la metodología adelantada a la fecha y un primer ejercicio sobre la identificación de Impactos y medidas de Manejo, para lo cual se facilitó material didáctico.

La Asamblea General del Cabildo solicitó al Ministerio del Interior y a la empresa, desplazar una comisión de delegados a visitar un proyecto de exploración sísmica en ejecución y a presentarles videos de exploraciones similares. Igualmente, solicitó aplazar por el término de un mes el segundo Taller de impactos. BHP accede con el fin de no afectar las actividades cotidianas del Resguardo. (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010); Finalmente, solicitó invitar al representante de la ONIC, Javier Sánchez, que pertenece al resguardo de Santa Teresita del Tuparro y al señor Juan Mendoza del CRIVI, Organización Regional Indígena del Vichada<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> De acuerdo con las Actas del proceso, en la generalidad de las reuniones participaron como traductoras Florinda Mendoza y Margarita Mendoza, quien concedió una entrevista para efectos del presente trabajo.

<sup>20</sup> La estructura política de las organizaciones de minorías étnicas indígenas, no se encuentra unificada. En la mayoría de casos, cada comunidad pertenece a una organización regional que no necesariamente conforma la Organización Nacional Indígena de Colombia. En este caso, la CRIVI, Organización Indígena del Vichada pertenecía a la ONIC. De acuerdo con la entrevista de Ángela Santamaría, Docente de la Facultad de Ciencia

La solicitud de presencia de una organización indígena nacional y otra regional, indica que las culturas indígenas tienen una estructura de organización política, a través del cual hacen visibles sus posiciones políticas, y pretenden fortalecer sus estructuras de poder internas y de relacionamiento con externo.

Como quinta etapa del proceso, se desarrolló el Taller de impactos y el taller de preacuerdos, durante seis días, del 2 al 7 de julio de 2010. Vale la pena resaltar, que asistieron 690 personas de las comunidades, sus capitanes y el cabildo.

El primer día se llevó a cabo la revisión de cumplimiento de los compromisos del primer taller de impactos. Como había solicitado la comunidad, asistieron el señor Juan Mendoza presidente de la CRIVI, y el señor Javier Sánchez representante de la ONIC. El señor Sánchez, realizó un recuento de la trayectoria de la ONIC, explicó el estado de la legislación indígena, e hizo referencia a la importancia de adelantar programas de salvaguarda para pueblos indígenas.

Igualmente, se realizó un informe de la visita exitosa al proyecto sísmico en el municipio de Agua Azul, Casanare, atendida por SISMOPETROL a mediados de junio.

Finalmente, el indígena Adolfo Sánchez perteneciente al Resguardo San Luis del Tomo<sup>21</sup>, realizó una presentación en lengua Sikuaní, del proyecto que se ejecutó en su comunidad en el año 2007, afirmando que al año 2010 no se presentaron afectaciones a los recursos naturales del resguardo.

En esta reunión, intervino el líder indígena Gabriel Muyuy, quien realizó una reflexión sobre el plan de vida de los pueblos indígenas y una propuesta de plan de formación y capacitación integral para el Resguardo Santa Teresita del Tuparro. Es valioso ese aporte, por cuanto le permitió a la comunidad tener un referente para los proyectos que pudieran adelantar en las medidas de compensación.

El segundo día de taller, se adelantó la identificación de impactos y medidas de manejo. La empresa SISMOPETROL, realizó una presentación informando a la comunidad

---

Política de la Universidad del Rosario del 7 de febrero de 2014, los intereses de estas organizaciones no se encuentran unificados y existe competencia entre ellas. Esta división ya es percibida en las mesas de negociación, situación que dificulta aún más los procesos de concertación.

<sup>21</sup> El resguardo San Luis del Tomo queda ubicado igualmente en el municipio de Cumaribo, Vichada.

que su experiencia databa de 10 años atrás y explicó las etapas de la sísmica, informando que la intervención del territorio consiste en el paso de siete líneas en 190.271 kilómetros, equivalente a aproximadamente al 30% del proyecto.

Posteriormente, la comunidad en lenguaje Sikuni realizó el recuento de los conceptos de impacto y medidas de manejo, recordando que la medida de prevención se adopta para evitar que suceda el impacto negativo, la medida de mitigación pretende minimizar el impacto, la de corrección, tiene como objetivo reparar el impacto y finalmente cuando ninguna de las anteriores es posible, la medida de compensación pretende entregar algo a cambio de los impactos negativos causados. (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010,)

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones, se conformaron nueve grupos de trabajo por los integrantes de la comunidad, con el fin de analizar el impacto y las medidas a adoptar; en cada equipo participaba un sabedor y un mayor<sup>22</sup>. La empresa subcontratista resolvió las dudas suscitadas, junto con los representantes que asistieron a la visita en Aguazul y el Ministerio del Interior hizo presencia en cada mesa de trabajo. (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010)<sup>23</sup>

Ese mismo día, BHP realizó la presentación de los aspectos sociales del programa de exploración, informando las condiciones de contratación en la sísmica, puesto que los trabajadores de campo contratados por SISMOPETROL eran integrantes de la misma comunidad y campesinos. (Cock, 2014) Finalmente, la empresa se comprometió a adquirir alimentos producidos por las comunidades excluyendo las carnes por políticas de la empresa.

En este punto parece importante la intervención de Gabriel Muyuy, quien invita a las autoridades indígenas a hacer parte de la inducción que haga la petrolera al personal

---

<sup>22</sup> BHP con la participación en cada grupo de un sabedor, pretendió otorgar una garantía a la comunidad, en el sentido de que las decisiones tomadas, estuvieran asesoradas por los integrantes que tenían mayor conocimiento del territorio y su cosmovisión.

<sup>23</sup> De acuerdo con los grupos conformados, las etapas del proyecto de sísmica son: Topografía, perforación, registro, restauración, transporte, campamentos, Helipuertos y zonas de descarga, captación de aguas y vertimientos y desmantelamiento.

contratado, para garantizar el cumplimiento de las medidas concertadas. Igualmente les sugiere hacer una protección espiritual haciendo partícipes a los “tsamanes”<sup>24</sup> en el proceso.

El tercer día del Taller de impactos y Taller de Preacuerdos, fue dedicado a reuniones y espacios internos de reflexión por cada una de las partes. La comunidad reflexionó sobre las condiciones de la ejecución del programa de sismica y BHP y sus subcontratistas analizó los impactos y las medidas propuestas por los 9 grupos de trabajo.

Finalmente, al sexto día de la reunión, se concertó la matriz de impactos y medidas. De acuerdo con las intervenciones de los asistentes, se percibe desconfianza principalmente con sus líderes, por cuanto las primeras reuniones no se realizaron con asistencia masiva de la comunidad y porque consideran que no todos han podido participar.

La empresa y algunos líderes indígenas de la comunidad, explicaron que la primera reunión había sido convocada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y por el Ministerio del Interior, y en consecuencia no hacía parte formalmente de la Consulta, ni su logística era responsabilidad de la empresa. (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010)

La comunidad realizó solicitudes relacionadas con mejoramiento de vivienda, salud y transporte. Sin embargo, la empresa les explicó que no era posible, por cuanto no tenía relación con los impactos y era una obligación del Estado.

Peticiones como las anteriores, reflejan un abandono institucional del Estado. De esta manera cuando se abre un espacio en el que se tiene una interlocución con un representante gubernamental, es natural que se aproveche para solicitar una solución a las necesidades insatisfechas.

Otra etapa que se llevó a cabo fue la Protocolización de la consulta, del 5 al 7 de agosto de 2010. Esta etapa es el momento en el que se definen y formalizan los acuerdos de la Consulta Previa, siendo un hito importante en el que se hace visible la democracia participativa.

---

<sup>24</sup> Líderes espirituales de la comunidad.

La reunión fue instalada por el representante del Ministerio del Interior y por el cabildo, con participación de los capitanes, traductores, los representantes de la empresa y la presencia de CORPORINOQUÍA y la Personería Municipal.

El Ministerio del Interior realizó un recuento del proceso y SISMOPETROL les recordó las actividades que comprendían la sísmica.

Igualmente, se realizó la concertación de los impactos y medidas de manejo entre las partes, dentro de los que se destacan los siguientes: la comunidad consideró que los seres espirituales que habitan en las fuentes de agua “Ainawi”, (Geotec Ingenieria Ltda, 2010) se podían afectar con el proyecto, así como el “Kaliawirinae” o árbol de vida. Por tal razón, proponen medidas de compensación.

Para mitigar la afectación de sitios de importancia cultural y alteración de los espíritus, se contratan sabedores para que en todas las etapas identifiquen los recursos naturales, animales y culturales sagrados. Los mismos, harían la verificación del cumplimiento de los acuerdos.

Se adecuarán dormitorios independientes de los usados por los campesinos para evitar conflictos. Se acuerdan distancias de las actividades de territorios sagrados.

El valor total de la inversión, permisos y compensación fue de 1000 millones de pesos, (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2010)<sup>25</sup> divididos en partes iguales para los tres sectores que conformaban el resguardo, discriminados de la siguiente manera: a. Proyectos compensación: 230 millones de pesos. b. Inversión social: 187 millones. Rubro destinado a capacitación y la ejecución del plan de vida. c. Permiso de paso: 115 millones. Por concepto de paso por recursos importantes para la comunidad y adecuación de campamentos volantes, helipuertos y zona de descargas.

En gastos de personal, los honorarios de los 25 sabedores fueron del orden de 40 millones, los honorarios de los 19 guardias de seguridad a 30 millones, los honorarios de los 4 Traductores de 6 millones y el pago de salarios a 240 trabajadores operativos ascendió a la suma de 375 millones de pesos.

---

<sup>25</sup>Todas las cifras son aproximadas, tomadas del Acta de Protocolización de la Consulta.



Llama la atención que el salario asignado a los sabedores y traductores, fue el mismo que a los trabajadores de la comunidad, situación al parecer favorable para los miembros, por el valor que le otorgaron a su trabajo. Finalmente se detalla la compra de productos por 20 millones de pesos.

Si bien en un primer momento, la comunidad solicitó hacer manejo autónomo de los recursos, después de reflexionar aceptaron que se entregaran proyectos en especie. De acuerdo con Victor Cock, una de las razones que pudo influir en que la comunidad accediera a la entrega de la compensación en especie, fue el episodio de construcción de la sede social, considerando que la comunidad en esa ocasión, manejó el dinero directamente y no fue suficiente para terminar el proyecto, teniendo BHP que adicionar el presupuesto.

Finalmente el sector medio propone una ONG llamada Fundación Juvenil Indígena de Cumaribo “FUNJIC” para hacer la ejecución presupuestal. Para el sector alto y bajo se acuerda que la ejecución de los recursos se hará en especie por intermedio de SISMOPETROL S.A.

Se concertó un documento de “Acuerdos para una buena relación” entre las partes, donde se hicieron compromisos como el de reconocimiento al derecho de dominio de los pueblos indígenas en su territorio, compromiso de relacionamiento con las comunidades locales desde un enfoque de interculturalidad, y vincular laboralmente a la población indígena<sup>26</sup>.

Para efectos del seguimiento de acuerdos, se realizaron dos reuniones. La primera de definición de acuerdos donde nuevamente realiza su participación Gabriel Muyuy, quien manifestó su conformidad con el proceso de Consulta Previa adelantado y resaltó la participación de las partes.

La comunidad manifestó que no todos los miembros de la comunidad tenían claridad sobre las actividades a realizarse en su territorio, a lo que la empresa respondió que

---

<sup>26</sup> En la etapa de Protocolización de la Consulta, podemos señalar que se presentó una inconformidad de algunos miembros de la comunidad y de habitantes de la zona, relacionada con la contratación de recursos como los vehículos, por cuanto la petrolera tenía unos lineamientos exigentes y en el municipio no se contaba con estos bienes, situación que fue difícil de entender porque los habitantes no querían la participación de personal externo.

era el escenario para resolverlas en caso de que no hubieran quedado claras en las reuniones pasadas. Algunos capitanes comentaron, que se había circulado un documento de unas organizaciones indígenas que reprochaban los comportamientos de las petroleras entre ellas BHP Billiton, sin embargo la comunidad manifestó no estar de acuerdo con las críticas.

A cada sector la petrolera le dio el mismo valor de 175 millones: El sector alto conformado por 22 comunidades decidió adelantar proyectos de ganadería, educación, láminas de zinc para el mejoramiento del techo de vivienda, plantas eléctricas y motos.

El sector medio solicitó ganado y un vehículo Toyota modelo 2005, que generó discusiones, inconformismo y disgusto al interior de la comunidad, porque al parecer solo lo utilizó un líder, pese a que el compromiso consistía en que quedaba registrado en nombre del Resguardo y al servicio del mismo. (Mendoza, 2014) Incluso de acuerdo con las entrevistas realizadas a Alessandro Torres y a Victor Cock, trataron de persuadirlos de cambiar de proyecto y ante la negativa de este sector, dejaron constancia en el Acta de que estos recursos una vez entregados, serían responsabilidad exclusiva de la comunidad.

Finalmente el sector Bajo, solicitó una entrega de insumos y ganado, que sería entregado en especie, previa revisión y elección de miembros del sector y el veterinario de confianza. Existe un excedente de 6 millones de pesos aproximadamente que la comunidad destina a alimentos como panela, colombinas y ACPM.

La segunda reunión de seguimiento de acuerdos, se llevó a cabo los días 12 y 13 de noviembre, donde se creó un cronograma de la primera entrega de inversión y se hizo un recuento de los indígenas que se postularon para ser contratados y del procedimiento para hacerlo. La empresa aclara que algunos de los postulados son capitanes y como los mismos deberán estar presentes en la primera entrega de los proyectos, tendrán que esperar y se llamará al siguiente de la lista, otorgando oportunidades e igualdades condiciones a los miembros de la comunidad.

SISMOPETROL informa que se van a adelantar actas viales antes y después de la sísmica, para que quede constancia del estado en que deben ser entregadas. Sin embargo, reitera que no es posible acceder a la petición de la comunidad de hacer un arreglo general de las vías, siendo esta una responsabilidad de Estado.

La empresa le recuerda a la comunidad, que los sabedores acompañaran todas las etapas del proyecto, que podrán adelantarse de manera simultánea y que los puntos de las líneas que inicialmente se habían ubicado en lugares sagrados, van a ser trasladados.

La empresa le entregó a la comunidad copia del documento de medidas de manejo ambiental, cartillas y cartografía realizadas durante el proceso. De acuerdo con la entrevista concedida por Margarita Mendoza, integrante del Resguardo y traductora en el proceso, esto fue una de las razones de inconformismo, puesto que a la comunidad le hubiera gustado contar con más material para distribuir en las escuelas y el entregado por BHP fue escaso. (Mendoza, 2014)

La última etapa del proceso de consulta es la de cierre del proceso, que se llevó a feliz término en el mes de junio de 2011, durante 3 días. El Ministerio del Interior explicó a la comunidad la importancia de su participación en este acto, la evaluación que se va a adelantar, y que debe dar su aprobación para finalizar la Consulta.

A la reunión asistieron aproximadamente 1000 personas, (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2011) sin embargo un capitán manifestó que solamente estaban presentes 63 capitanes de los 72 invitados. Posteriormente la comunidad deliberó en un espacio autónomo y al día siguiente decidió continuar la reunión. En el acta se observa que la comunidad pone algunas condiciones, como no tomar fotos hasta el momento de las conclusiones y respetar espacios autónomos de la comunidad, para discutir los temas importantes que se presenten en desarrollo de la reunión.

La representante de SISMOPETROL, (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2011) explicó a la comunidad las actividades adelantadas en las diferentes etapas de la Sísmica, y les recuerda que desde la Topografía contaron con los sabedores, quienes fueron los que definieron qué sitios no podían intervenir y que distancia debería guardarse respecto de los mismos.

Víctor Cock felicita a las comunidades que optaron por los proyectos de ganadería que al parecer fueron exitosos. Incluso Margarita Mendoza afirmó en su entrevista que a la fecha, 3 años después, continúan funcionando.

Por el contrario, BHP dejó constancia de que algunas familias cuyo proyecto era mejorar sus viviendas instalando tejas de Zinc, las vendieron y no las utilizaron para el fin

requerido, (Ministerio del Interior, Resguardo y BHP Billiton, 2011) sin embargo esta interpelación únicamente se dejó como observación, porque la destinación de los recursos son competencia de la comunidad.

Igualmente, BHP hace referencia a un programa de inversión social que no hace parte de los compromisos de Consulta Previa y que consiste en mejorar las condiciones y calidad de educación de los niños.

Dentro de las inconformidades presentadas por la comunidad, se resaltan el incumplimiento de algunas medidas ambientales como por ejemplo perforaciones cercanas a matorrales, a lo que la empresa responde que las actividades se realizaron en presencia de sabedores y que en este caso el criterio variaba entre los mismos; también manifestaron su inconformidad con el pago desigual de salarios y falta de pago de horas extras, BHP respondió que efectivamente se presentaron pero se corrigieron, porque fueron errores administrativos.

Igualmente, la comunidad solicitó le fuera aclarado el monto de la compensación y BHP respondió que fue de 525 millones aproximadamente, más 470 millones correspondiente al pago de salarios y compra de bienes locales.

Se desarrolló una polémica respecto de los residuos de cable en la tierra porque algunos capitanes manifestaron su temor a que existiera afectación a la misma, SISMOPETROL responde que el cable se encuentra hecho de cobre y caucho que al ser degradables no causan riesgo.

Igualmente, existieron voces en contra del sellamiento de algunos pozos, porque afectó la salida de hormigas culonas o bachacos. La comunidad deliberó en un espacio interno y finalmente manifestó que si existe preocupación y que no consideran la medida cumplida, sin embargo SISMOPETROL explica que todos los puntos fueron trabajados de acuerdo con lo pactado y que se eligió un comité de seguimiento que puede dar fe del cumplimiento.

El ministerio del interior explicó a la comunidad que con esta reunión han finalizado las etapas propias del proceso y la funcionaria pregunta a la Asamblea si la acepta y autoriza el cierre, otorgándole un espacio para deliberar internamente.

En el acta se evidencia la intervención de algunos capitanes quienes condicionan la firma, al arreglo de una vía o a una adición por el término del proyecto al que todavía le faltan 3 meses. Victor Cock les explica que no es posible, por cuanto no corresponde a efectos del proyecto y a que en el resguardo no se van a adelantar actividades adicionales.

Por el contrario, otros capitanes, agradecen a BHP y a SISMOPETROL por el cumplimiento de los acuerdos.

Finalmente la asamblea delibera, autoriza el paz y salvo y de común acuerdo se cierra el proceso, firmando el acta por las partes.

### **3. LA CONSULTA PREVIA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO EN EL CASO OBJETO DE ESTUDIO**

De acuerdo con la investigación realizada, podemos concluir que la Consulta Previa adelantada entre la petrolera BHP Billiton y el Resguardo de Santa Teresita del Tuparro, se convirtió en una herramienta políticamente eficaz, porque a partir de una metodología clara que tuvo en cuenta la estructura política, costumbres y cultura propia de la comunidad, y la aplicación de unos principios básicos en la relación que establecieron las partes, permitió el uso de acciones participativas, redujo niveles de conflicto y facilitó la ejecución del proyecto involucrando a la comunidad, sin vulnerar las necesidades e intereses de la misma.

A continuación, revisaremos los principios que facilitaron la buena marcha de la Consulta y que colaboraron para que se estableciera una relación fluida entre los actores, que dialogan en la diversidad, no como contrapartes sino como aliados estratégicos que buscan un objetivo común: la ejecución del proyecto con las menores afectaciones posibles.

#### **3.1. Principios que facilitaron la Consulta Previa en el caso objeto de estudio**

Las fases y etapas descritas, deben desarrollarse como ocurrió en el caso, bajo principios que garanticen los derechos para las partes, y un proceso de Consulta Previa legítimo y sostenible.

Dentro de los principios del proceso analizado, destacamos la representatividad y legitimidad, que se relacionan con la participación de los actores, a través de sus representantes legítimos.

En efecto, encontramos que una vez la empresa petrolera tuvo conocimiento de la existencia de minorías étnicas en la zona, localizó al cabildo como autoridad política y adicionalmente a los capitanes que como lo expresa Margarita Mendoza, integrante del pueblo Sikuni, son quienes toman las decisiones por ser los líderes naturales de la comunidad. (Mendoza, 2014)

De esta manera, al realizar acercamientos con quienes podían explicar el proyecto a la colectividad y adicionalmente con quienes tenían el aval institucional del Estado, se

garantizaron principios como los de representatividad y legitimidad. Actuaciones contrarias, podían haber dilatado el proceso o incluso anularlo.

Este primer acercamiento con los capitanes, garantizó que la comunidad estuviera receptiva y atendiera al Ministerio del Interior y a la empresa BHP Billiton, por cuanto es precisamente esta figura la depositaria de sus intereses.

De hecho, resulta interesante resaltar que en las reuniones quienes presentaban sus opiniones, inquietudes y condiciones eran los capitanes. La acción del cabildo se limitaba a adelantar acciones procedimentales, como la apertura de las reuniones junto con el Ministerio del Interior, o a comunicar las decisiones de la comunidad.

Como lo expresa Victor Cock, de acuerdo con el papel que desempeña el cabildo, más que adoptar decisiones podría vetarlas, situación que no ocurrió puesto que la comunidad sin duda apoyaría a los capitanes como voceros naturales.

Por su parte, el principio de Buena fe, que hace referencia a prácticas honestas y veraces de los actores que participaron en la Consulta Previa, se ve reflejado en el proceso de consulta analizado, en la presencia de un actor integrante de la comunidad indígena, que representó una figura novedosa en términos políticos y ancestrales, y aportó al diálogo, reconociendo la importancia de la cultura Sikuani y sobre todo el reconocimiento de la comunidad como un interlocutor valioso para el proyecto, ésta es la figura de los *sabedores*.

Estos líderes fueron elegidos por la comunidad y se encargaron de proteger los elementos sagrados de su territorio, pero también, permitieron buscar soluciones conjuntas para conseguir la ejecución del proyecto, como en el caso de las líneas sísmicas que pasaban por lugares sagrados para la comunidad: la empresa accedió a modificar su paso y los sabedores a acordar un lugar de reubicación.

Cabe anotar, que existe una tendencia que tiende a despreciar a las comunidades indígenas en sus capacidades y conocimientos por parte del establecimiento. Luego el llamado a los sabedores implica un gesto de respeto y buena fe por parte de BHP.

Por otra parte, se resalta la figura de los traductores, desarrollada más adelante en el principio de bilingüismo, que denota la voluntad de brindar a la comunidad información clara y comprensible en su lengua materna.

Las anteriores actuaciones, dan cuenta de la buena fe de las partes en el desarrollo de la consulta: la empresa, por cuanto adelantó un proceso completo e informado; y la comunidad, porque dados los resultados del proceso, permitió adelantar el proyecto participando activamente en el mismo.

Otro elemento relacionado con este principio, se encuentra en el hecho de la construcción de la sede social del Resguardo por parte de la Empresa, porque naturalmente le convenía tener un lugar de reuniones, pero hubiera podido hacer una construcción de manera temporal porque no tenía certeza del éxito de la consulta.

Con la construcción, adicionalmente a asegurar un buen resultado en los encuentros relacionados con el proyecto, le abrieron un espacio a la comunidad para adelantar conversaciones internas previas, que les permitió solucionar sus conflictos y concentrarse en la materia de la consulta posteriormente. Este espacio aún es aprovechado por la comunidad, como lo afirma Margarita Mendoza.

La experiencia de la sede social, demostró un rasgo de buena fe por parte de la petrolera, y un rasgo de nobleza y madurez política por parte del Resguardo, puesto que el presupuesto inicial no alcanzó para la finalización del mismo y la petrolera accedió a entregar el excedente y posteriormente los capitanes solicitaron que los proyectos de compensación fueran entregados en especie. (Cock, 2014)

Finalmente, es importante resaltar el hecho de haber involucrado a los campesinos dentro del proyecto, porque si bien con este grupo no se surtió un proceso de Consulta Previa, se le abrió un espacio para que entendiera el trabajo a realizar, sus impactos y se acordó una inversión social voluntaria por parte de la empresa. Por otra parte, se resalta la buena fe de la comunidad, por cuanto permitió la participación de los campesinos entendiendo que su relación con este grupo es de la cotidianidad.

Otro de los principios que encontramos en el proceso analizado, es la Transparencia, entendido como una actitud recta y abierta de los participantes de la Consulta Previa.

Se ve reflejado en el hecho de haber invitado a participar y a asumir compromisos en cada etapa del proceso, a la empresa que ejecutaría la sísmica, SISMOPETROL. Esta actitud contribuyó a que las obligaciones se cumplieran en la práctica, puesto que



finalmente en campo estos funcionarios eran quienes iban a realizar las actividades y de esta manera demuestra una voluntad honesta por parte de la empresa privada.

Igualmente, otro rasgo de la consulta que permite observar la aplicación de este concepto, es la participación de terceros asesores como Gabriel Muyuy, la Universidad de los Andes, la CRIVI y la ONIC, porque le dieron bases a la comunidad para decidir desde diferentes puntos de vista y además porque constituyen un referente de un tercero imparcial.

Es importante tener en cuenta que en esta ocasión, aunque el Resguardo Santa Teresita de Tuparro tenía unidad política, por cuanto las comunidades se encontraban representadas en un único cabildo, de acuerdo con Victor Cock se trataba de una comunidad poco fortalecida, con intereses disímiles al interior, como se pudo observar adicionalmente en las actas y en los proyectos de compensación planteados, dificultad que se superó finalmente gracias al procedimiento transparente utilizado y a las estrategias claras de negociación diseñadas por la empresa.

Podríamos decir que se presentaron dos episodios que pudieron afectar de alguna manera el principio de transparencia, uno de los cuales fue el proyecto de compensación requerido por el sector medio del resguardo, el vehículo 4 x 4, que estaría registrado a nombre del mismo, pero cuyo manejo no fue el adecuado por cuanto fue utilizado por un líder de la comunidad, es decir para un interés privado. (Cock, 2014) Finalmente, de acuerdo con Margarita Mendoza, el vehículo terminó en manos de un tercero ajeno al Resguardo, generando fraccionamiento interno en la comunidad.

Esta situación, fue uno de los elementos negativos que resaltaron las partes entrevistadas. El representante del Ministerio del Interior, manifestó que había rechazado enfáticamente este proyecto, igual que la empresa quien los invitó a revisarlo.

El segundo episodio fue el relacionado con las tejas de zinc, proyecto del sector alto, pues de acuerdo con lo consignado en el Acta de cierre, algunos integrantes no las utilizaron para beneficio directo vendiéndolas e incumpliendo el propósito planteado de manera inicial.

Sin embargo, estas decisiones son consecuencia del principio de autodeterminación de las minorías, por cuanto es la comunidad quien es consciente de sus necesidades, quien

evalúa qué proyectos requiere, y quien resuelve que proyectos pretende realizar, o incluso determina si le otorga privilegios algunos de sus líderes. En este caso se reitera, se consideró como un desacierto de la comunidad, incluso por sus mismos integrantes. (Mendoza, 2014)

En consecuencia, los actos mencionados demuestran que pese a presentar diferencias de criterios, los actos de las partes fueron públicos y por lo tanto transparentes, tanto así que quedaron consignados en las actas del expediente.

Por otra parte, también se resalta el hecho de haber realizado reuniones de seguimiento de los acuerdos y de evaluar su cumplimiento en el cierre de la consulta. En esta oportunidad, la comunidad comentó algunos contratiempos presentados como falta de pago de horas extras, salario inferior al acordado e incluso indebida interpretación de la reubicación de las líneas sísmicas. En un acto de transparencia, la empresa reconoció que existieron esos errores pero que fueron superados y recordó la manera como se solucionaron.

Otros principios importantes en el caso analizado, fueron la Confianza, la relación intercultural y el bilingüismo, entendidos como el reconocimiento y respeto de las partes, en el marco de la pluralidad y multiculturalidad. Estos conceptos implican la existencia de lenguas y dialectos diferentes, que hacen al diálogo complejo y por lo tanto hacen necesarias herramientas de comunicación adecuadas.

Considerando la anterior definición, los principios se ven claramente identificados en el hecho del acompañamiento desde las primeras reuniones por parte de los traductores, actores fundamentales, porque permitieron a la comunidad entender las dimensiones del proyecto y los acuerdos en su lengua Sikuani.

Por su parte, los sabedores de mayor edad, prepararon a líderes jóvenes que también ayudaron en el trabajo de campo a identificar los lugares sagrados, características topográficas y el estado del terreno desde la experticia de la misma comunidad. Esta estrategia permitió empoderar a los líderes, reconociendo su conocimiento y sabiduría.

Igualmente, el trabajo realizado con el manual de medidas de manejo ambiental, donde se puede ver la caracterización de la zona y de la cultura Sikuani, permite observar un interés de BHP por conocer a la comunidad, su cultura e intereses y por reconocer un

interlocutor valioso con prioridades y necesidades distintas, hecho que demostró por parte de la empresa respeto a las creencias, costumbres y tradiciones del Resguardo. Esta actitud, permitió que la estrategia utilizada para el diálogo se basara en la estructura particular de la comunidad y se garantizara mayor efectividad en el resultado del proceso.

Por otra parte, los talleres de base realizados, se adelantaron mediante recursos pedagógicos: relatos de los indígenas, dibujos y esquemas sencillos, que permitieron al Resguardo afianzar y recordar su tradiciones y elementos sagrados, a la petrolera y a sus subcontratistas entender las prioridades indígenas y al Ministerio del Interior, garantizar que el proyecto se adelantara con las correspondientes acciones y compensaciones necesarias para respetar el territorio, en beneficio del desarrollo y de la gobernabilidad.

Finalmente, y atendiendo a una acción que representa un lenguaje no verbal, pero que también contribuyó positivamente a la comunicación asertiva, fue el hecho de contratar los alimentos y la seguridad con los integrantes del Cabildo, porque si bien esta decisión obedece a razones prácticas, también es una muestra de respeto por sus tradiciones y costumbres y un voto de confianza en el anfitrión que está permitiendo entrar a su territorio<sup>27</sup>.

La Justicia, principio que tiene que ver con el reconocimiento de los derechos que asisten a cada parte, también se vio reflejado dentro del proceso.

Los derechos de la empresa están ligados a su objetivo de adelantar un proyecto en términos expeditos y sin dilaciones, y los de la comunidad con que el mismo se desarrolle con el menor impacto posible en su territorio y costumbres.

En el caso objeto de estudio, BHP logró su cometido y la comunidad pudo identificar cuáles de las actividades generaban daños que no podían repararse o mitigarse y en consecuencia, solicitó los proyectos de compensación que en términos generales resultaron exitosos.

---

<sup>27</sup> Este acto tiene una connotación importante, por cuanto existen factores como las condiciones de seguridad de la zona, la posición del personal de la petrolera y la liquidez de la misma, que puede resultar atractiva para grupos al margen de la Ley. De esta manera, compartir la línea de seguridad es un voto de confianza indiscutible.

Es importante resaltar, la explicación que realizó la empresa a la comunidad, en la medida que manifestó como prioridad adelantar medidas de prevención, mitigación o corrección y que en última instancia se adelantarían las relacionadas con compensación de impactos<sup>28</sup>, que en lo posible corresponderían a proyectos para beneficiar el plan de vida de la comunidad.

Finalmente, de acuerdo con Alessandro Torres, cuando se dio inicio a las reuniones, el pueblo Sikuani planteaba todos los inconvenientes que aquejaban a la comunidad y clamaban la intervención del Estado. Al explicarles que su intervención era puntual generaba un poco de malestar, sin embargo, tal actitud es comprensible, debido al abandono institucional en la que se encuentra no solo el resguardo indígena sino también el municipio.

En el caso concreto, de acuerdo con las actas del expediente, en varias ocasiones solicitaban el arreglo de vías. La empresa explicó que únicamente se arreglarían los caminos afectados por el proyecto, siendo las demás de responsabilidad del Estado, pero le hizo visible a la comunidad la posibilidad de acudir a las instancias competentes para hacer valer sus otros derechos.

Es procedente entonces concluir, que se respetaron los derechos de las partes y que se siguió un conducto apropiado para la defensa de los intereses.

Por otra parte, destacamos el principio de equidad entendido como la igualdad material de condiciones de las partes en el proceso. En el caso objeto de estudio, BHP entendió que se encontraban adelantando un diálogo con sus pares, sin imponer su visión o creer que su experticia en materia de hidrocarburos le daba ventajas para creerse superior a la comunidad, hecho que fue bien recibido por la misma, porque en las actas algunos de sus integrantes manifestaron el reconocimiento por la actitud y trabajo de la petrolera y las buenas prácticas en el proceso. Igualmente, los representantes del Ministerio del Interior se expresaron con respeto y dieron muestra de imparcialidad.

---

<sup>28</sup> La compensación tiene un aspecto ambiental, pero también tiene un elemento espiritual. El discurso de BHP en este sentido fue de respeto a los referentes de justicia de la comunidad, al aceptar que existía una normativa legítima que pese a no compartir, merecía reconocimiento.

Este hecho generó una ventaja competitiva frente a otras consultas previas, pues en ocasiones las empresas privadas o incluso representantes del Estado, en un acto de inmadurez política, se acercan a la comunidad haciendo exigencias en términos peyorativos, ignorando que la otra parte es un interlocutor legítimo e incluso dentro de su orden jerárquico superior al funcionario de turno, dificultando el proceso, como lo afirmó en su entrevista Ángela Santamaría<sup>29</sup>.

Gracias a la igualdad de condiciones en las que entraron a negociar las partes, se logró un diálogo abierto que permitió el entendimiento mutuo y que fortaleció la cultura e instituciones indígenas, puesto que también el proceso empoderó a sus líderes en la medida que participaban como iguales en la negociación.

Finalmente, otro hecho que permite ver la aplicación pragmática del principio de equidad, es el acceso a la participación igualitaria por parte de los 3 sectores del resguardo<sup>30</sup>, acomodándose la petrolera incluso al cronograma que en ocasiones modificó la comunidad, con el fin de no afectar su vida cotidiana y garantizando una asistencia masiva.

Por su parte, los principios de información suficiente y adecuada, se relacionan con la información amplia, objetiva, clara y precisa sobre el proyecto y las particularidades propias de la comunidad étnica.

Su aplicación se ve reflejada en la participación de la ANH y el liderazgo del Ministerio del Interior, que brindaron su visión imparcial de la exploración, atendiendo su rol: ser garantes del proceso. De acuerdo con Alessandro Torres, esta situación casi nunca se presenta, porque las instituciones públicas participan generalmente en la apertura del proceso y no en la etapa preparatoria.

La metodología implementada, permitió desde el inicio una participación incluyente en la lengua materna del Resguardo, hecho que aunado a la intervención de múltiples actores externos, generó como resultado una información clara y adecuada.

---

<sup>29</sup> Para Ángela Santamaría, la actitud debe ser de respeto hacia los mayores que por dignidad y gobierno deben ser vistos como un superior jerárquico.

<sup>30</sup> Cabe advertir que si bien el proceso de negociación fue equitativo con los 3 sectores del resguardo y que la elección de la ubicación de la sede social fue concertada por los integrantes de la comunidad; el sector medio ganó poder político, por cuanto la construcción de la sede quedó ubicada en el mismo.

Se resalta el hecho de que la petrolera hubiera designado como líderes de la Consulta a Antropólogos, que de acuerdo con su experticia, eran los profesionales idóneos para identificar a los líderes de la comunidad, como en efecto lo hicieron, aprovechando los elementos de juicio que le entregaban los mismos para conocer las prioridades, el contexto y los límites de la comunidad. Este conocimiento, les permitió a BHP abandonar un eventual discurso impositivo, que sin duda le hubiera generado inconvenientes.

Los integrantes del Resguardo por su parte, acertaron en dos solicitudes que les permitieron tener un conocimiento real del proyecto y tomar conciencia de sus impactos a largo plazo sobre el territorio: La visita al proyecto sísmico en Agua Azul, Casanare por parte de sus líderes, que les permitió entender de qué se trataba la actividad y dimensionar en campo el trabajo que se iba a realizar; y la intervención del representante del Resguardo San Luis del Tomo, caso que les sirvió de referente para las compensaciones, considerando que era la primera consulta del Resguardo Santa Teresita del Tuparro.

De esta manera, la información fue construida entre las partes, hecho reflejado en los Talleres de impactos adelantados, los recorridos de campo con autoridades y líderes, el encuentro para reflexionar sobre temas específicos y las reuniones de concertación sobre la compensación, con una participación masiva y activa de los integrantes del resguardo.

Otro aspecto que permitió una comprensión adecuada del proyecto, se puede observar en el respeto al tiempo de cada etapa, sin presiones ni afanes. De hecho, la Consulta Previa duró aproximadamente año y 4 meses, y las reuniones en ocasiones tomaron seis días, actuaciones que denotan un comportamiento de respeto por las partes porque no sacrificaron el análisis de efectos e impactos, por el afán de sus objetivos.

Es importante resaltar la participación de la comunidad en el seguimiento de los proyectos y la evaluación realizada en el acta de cierre, por cuanto garantizó no solo el cumplimiento de los compromisos, sino también el alcance de los impactos presupuestados.

Por otra parte, el hecho de haber realizado talleres por grupos con miembros de la misma comunidad, dedicados a revisar los impactos de cada etapa, brindó al proceso imparcialidad y un conocimiento profundo del proyecto y sus consecuencias.

Los talleres de línea de base y la exposiciones de líderes indígenas, relacionadas con temas como “economía propia” y el plan de vida del Resguardo, invitaron a la comunidad a

revisar sus necesidades, medios de subsistencia y a plantearse proyectos que permitieran su supervivencia.

De cada reunión se elaboró un acta completa, con información suficiente y donde se consignaron en detalle los intereses, dificultades y acciones de las partes, garantizando una consulta informada y documentada. Igualmente, las memorias de los talleres y sus resultados, le fueron entregados a la comunidad, hecho que contribuye a su memoria colectiva.

Para Margarita Mendoza, las copias del material entregado no fueron suficientes, lo que quiere decir que la comunidad valoró la recopilación del trabajo adelantado y su importancia para las futuras generaciones. Por esta razón, hubiera querido aprovechar el material de una manera masiva.

En todas las reuniones, se destinó un espacio interno por cada parte dedicado a reflexionar y adoptar posiciones, garantizando el consentimiento libre, la deliberación adecuada y un análisis para tomar decisiones conscientes.

Finalmente, un aspecto positivo del caso objeto de estudio, es que los acuerdos fueron claros y entregados en especie, garantizando que efectivamente fueran destinados para el proyecto planeado, fortaleciendo a la comunidad, en cuanto a sus costumbres y plan de vida; a la empresa con referencia al cumplimiento de sus compromisos sociales en la medida que fueron tangibles y al Estado, porque pudo garantizar los intereses de la minoría étnica y la ejecución del proyecto.

Finalmente, respecto al principio de consentimiento previo, libre e informado, que para algunos sectores es un pilar fundamental de participación de las comunidades étnicas que puedan verse gravemente afectadas, por un proyecto, obra o actividad, es preciso advertir que existen diversas posiciones y en algunos casos se ha confundido con el poder de veto que pueden tener las comunidades sobre los proyectos, de acuerdo con lo manifestado por Lorena Bolívar en su entrevista.

Considerando que en el presente estudio no se presentó ninguna acción relacionada con las hipótesis objeto de este principio<sup>31</sup>, (Sentencia T - 693, 2011)entendiendo por las mismas: poner en riesgo la existencia de la comunidad, vertimiento de desechos tóxicos en sus tierras o desplazamiento de su población, no fue analizado. Sin embargo se pone de presente la discusión que ha suscitado.

De acuerdo con las acciones de las partes anteriormente analizadas, es posible concluir que se cumplieron los principios básicos que debe respetar el procedimiento de Consulta Previa, convirtiéndose en elementos positivos para lograr el éxito del proceso.

---

<sup>31</sup>“Es por ello que en reciente jurisprudencia se ha resaltado que con la consulta previa se debe busca el consentimiento libre e informado de las comunidades étnicas frente a las medidas que puedan afectar directamente sus intereses. Tal consentimiento es además indispensable cuando las medidas, entre otros casos extremos, **(i)** impliquen el traslado o desplazamiento de las comunidades por la obra o el proyecto; **(ii)** estén relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o **(iii)** representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma, entre otros”.



#### 4. CONCLUSIONES

En el presente estudio de caso, hemos analizado si la Consulta Previa constituye un instrumento político útil dentro del contexto colombiano, a partir del análisis al proceso adelantado entre el Resguardo Santa Teresita del Tuparro y la Petrolera BHP Billiton en el año 2010, en el municipio de Cumaribo, Vichada.

En la consulta mencionada, podemos destacar que gracias a la buena fe de las partes, a la metodología clara, transparente y didáctica, a la traducción de los talleres y actividades a la lengua materna de la comunidad, a la información adecuada y suficiente sobre el proyecto, a la experiencia aportada por los terceros participantes, a la comunicación asertiva y a concebir a la otra parte como un interlocutor valioso y legítimo, el proceso resultó una herramienta útil, en términos de gobernabilidad.

Esta conclusión se sustenta en el hecho de que el proyecto se ejecutó en términos tranquilos e incluyentes, la comunidad participó activamente y se tomaron medidas que permitieron minimizar y compensar los impactos. Además la comunidad se empoderó internamente, porque se crearon espacios de participación, que fueron aprovechados para fortalecer su cultura, instituciones y plan de vida.

Figuras utilizadas como los sabedores, aportaron de forma importante a una relación equitativa y demuestran una actitud de respeto hacia la comunidad por parte de la petrolera, por cuanto reconoció que era precisamente la misma quien tenía mayor conocimiento del territorio, e incluso que este interlocutor no solo era igual sino superior en términos jerárquicos<sup>32</sup>. Este empoderamiento a los líderes de la comunidad, permitió ganarse su confianza y garantizar que la ejecución del proyecto se pudiera realizar en calma, por cuanto no iba a vulnerar lugares sagrados del Resguardo.

Naturalmente, la consulta como proceso político resulta ser un juego de poder, donde cada actor maneja sus cartas a través de las estrategias que mejor le conviene. En

---

<sup>32</sup> Este es uno de los elementos que se destacan en el proceso, porque en otras ocasiones como lo afirmó en su entrevista Ángela Santamaría, una actitud displicente por parte del actor privado o de las instituciones públicas, han dificultado los procesos porque la comunidad se siente entendiblemente atropellada.

este caso, pese a que se utilizaron instrumentos de negociación como por ejemplo el tiempo, el dinero y algunas condiciones para continuar con el proceso, no se visualizó un escenario en conflicto, sino de diálogo y comunicación en búsqueda de un objetivo común.

En el imaginario colectivo, se tiende a estigmatizar a las partes señalando en el caso del actor privado que su interés por ejecutar el proyecto, no respeta los intereses y el territorio de la comunidad, y a ésta última algunos la catalogan como oportunista, porque sacrifican su espacio sagrado por la subsistencia o beneficios económicos.

Sin embargo, estas calificaciones no se pueden generalizar. En esta ocasión, la petrolera actuó de buena fe y sin desconocer el interés que le asistía en culminar su proyecto, también empleó mecanismos transparentes e incluyentes, adelantando la Consulta de manera exitosa; por su parte, la comunidad indígena<sup>33</sup> intervino de buena fe y activamente en el proceso, puesto que demandó explicaciones prácticas, como la visita a un proyecto de exploración similar y la interlocución de un representante de otro resguardo que ya había pasado por este proceso. Estas actitudes permiten ver una preparación y/o astucia de sus dirigentes, que sin duda les sirvió para proteger sus intereses.

Por otra parte, en relación al incidente relacionado con el cobro de dinero por parte de los capitanes por desempeñar su labor en el proceso de Consulta Previa, se pudo identificar que dentro de la comunidad, la línea de identificación del prestigio estaba relacionada con el valor que le dan a su trabajo. Cuando la petrolera manifestó que se otorgaría una remuneración a los trabajadores de la sísmica, puede ser que los líderes hayan pensado que esta prestación económica daba prestigio y por esta razón, en un primer momento solicitaron el mismo trato económico. Este hecho da cuenta de una visión diferente de la comunidad indígena respecto a la visión tradicional de la democracia participativa, hecho que fue superado gracias a la aplicación del principio de transparencia.

La logística empleada para el desarrollo de la Consulta fue considerable y cuantiosa, por cuanto significó económicamente un valor igual al proyecto de compensación, situación que para algunos debe reglamentarse, con el objeto de tener condiciones uniformes en su aplicación. (Torres, 2013)

---

<sup>33</sup> Excepto el inconveniente que se presentó con un vehículo como proyecto de compensación.

Existen deficiencias institucionales del Estado colombiano que pueden perjudicar las Consultas, reflejadas en la falta de personal de planta y preparado para aportar en los procesos, un sistema de georreferenciación que permita tener una base consolidada de la existencia de las comunidades y una base de datos sistematizada que custodie la memoria de las experiencias afrontadas. Es importante, que el Estado priorice estas necesidades y adopte medidas que empoderen su liderazgo, teniendo en cuenta la envergadura del proceso.

Igualmente, si bien la consulta no puede convertirse en la negociación de necesidades de la comunidad y mucho menos la empresa debe suplir la presencia y el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado, es natural que las minorías aprovechen cada interrelación con cualquiera de los representantes gubernamentales, para realizar sus solicitudes, más aún cuando las líneas de poder en la comunidad son integrales y entender la división de competencias no resulta sencillo de acuerdo con su estructura.

Por otra parte, si bien es cierto que todas las consultas son diferentes y que dependen de las particularidades propias de los actores y del proyecto, los lineamientos esbozados en el presente trabajo, pueden servir para tomar los elementos positivos, la metodología y actividades de preparación.

En el caso objeto de estudio, existieron condiciones como la centralización de una estructura política, la jerarquía definida, la unificación de poder en una sola comunidad, y la ausencia de necesidad de sustraer elementos del subsuelo, que facilitaron la aplicación del instrumento; naturalmente en otros escenarios, si estos elementos no se presentan, la negociación puede tornarse más compleja.

Finalmente, es importante tener presente que la utilidad del instrumento consulta previa para la democracia participativa, se hace evidente en el hecho de que protege derechos de las minorías, sin perder de vista el objetivo de preservar y garantizar el interés general.

En el caso de estudio, podemos concluir que el proceso fue exitoso para los tres actores, por cuanto la comunidad encontró posibilidades de subsistencia, fortalecimiento de sus estructuras institucionales y de poder internas y un espacio para reforzar el conocimiento de su cultura; la empresa aseguró la ejecución del proyecto sin contratiempos

ni interrupciones; y finalmente el Estado, logró garantizar condiciones de estabilidad política en el territorio en beneficio de la gobernabilidad, la inversión y el desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, N (2000). *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno. 12º Edición.

Naranjo, V. (2006). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. El Régimen de la Democracia Liberal*. (Décima Edición, Volumen I. Parte Tercera). Editorial Temis.

### Artículos en publicaciones periódicas académicas

Rodríguez, A. (Marzo de 2013). Colección de Textos Útiles. Serie Documentos de Trabajo Número 3. *El derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado: desarrollo jurisprudencial y retos para su implementación*. Págs. 18 – 27.

Rodríguez, G. (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 No. 40, Págs.55 - 74.

### Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Brown, G. (2014). *Ejes Conceptuales del Desarrollo Sostenible*. Revista Universidad de la Serena. Págs. 1-13. Disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/brown2.pdf>

Colombia Energía, Revista (2013, 18 de Julio). *Meta y Vichada presente y futuro del Sector Petroleo*. Disponible en <http://www.colombiaenergia.com/NODE/147>

El Nuevo Siglo. *En veremos regulación de consultas indígenas*. (2012, 10 de septiembre). Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2012-en-veremos-regulaci%C3%B3n-de-consultas-ind%C3%ADgenas.html>

Rodríguez, C. (2009). *Tres mitos sobre la consulta con indígenas y afros*. Revista El Otro Derecho. Número 40.

Valero, D. (2013). *Consultas con minorías étnicas 'paralizan' la agenda estatal*. En Diario el tiempo.com. Disponible en [http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-12587449.html](http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12587449.html).

Velásquez, F. (2003, 29 - 31 de julio). *La participación ciudadana en bogota: ¿Dónde estamos? ¿para donde vamos? Seminario Internacional "Bogota Sistema Político y Cultura Democrática"*. Bogota. Disponible en: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/10.%20Planeaci%C3%B3n%20participativa%20en%20Bogot%C3%A1.pdf>

Zuleta, F. (2013, 17 de febrero). *De culo pal estanco*. Disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/columna-405165-de-culo-pal-estanco>.

### **Otros Documentos**

Asociación Colombiana de Petróleos. (2014) Disponible en: <http://www.acp.com.co/index.php/es/>.

CODHES, (Julio 2005). *El conflicto de cara al oriente selvático*. En Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. Disponible en: [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_950.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_950.pdf?view=1)

Constitución Política de Colombia (1991). Bogotá: Legis Editores S.A.

Corporinoquía. (2014). Disponible en: [www.corporinoquia.gov.co](http://www.corporinoquia.gov.co)

DANE. (2007, mayo). Dirección de Censos y Demografías. *Colombia una nación multicultural su diversidad étnica*. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia\\_nacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf).

Duran, C. (2005, 24 de septiembre). *Cátedra viva intercultural comunidades étnicas: Universidad El Rosario*. Disponible en: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Comunidades-Etnicas-de-Colombia/>

Geotec Ingenieria Ltda. (2010, 18 de Agosto). *Medidas de Manejo Ambiental del Proyecto Sismico CPE 5-2010. Capítulo 2, 22*. Expediente Consulta Previa Bhp Billinton - Resguardo Santa Teresita Del Tuparro. Cumaribo y Bogota, Colombia.

Ladino, W. (2011). *Cumaribo relaciones entre cultura tradicional y administracion territorial. Administracion y Desarrollo, Pág. 33-46*. ESAP.

Ley 1450 (2011). Diario Oficial de la República de Colombia 48102, Junio 16, 2011.

Ley 2164 (1995). Diario Oficial de la República de Colombia 42140, Diciembre 7, 1995.

Ley 70 (1993). Diario Oficial de la República de Colombia 41013, Agosto 27, 1993.

Ley 21 (1991). Diario Oficial de la República de Colombia 39720, Marzo 4, 1991.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2010). *Decreto 2820*. Diario Oficial 47.792, Agosto 5, 2010.

Ministerio de Cultura, *Caracterización del pueblo Sikuani*. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/noticias/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20Sikuani.pdf>

Ministerio del Interior y de Justicia. (2008). *Decreto 4530*. Diario Oficial 47.187, Noviembre 28 de 2008.

Ministerio del Interior y de Justicia, Resguardo Santa Teresita del Tuparro y BHP Billiton, ( II semestre de 2010 y 2011). *Expediente de la consulta Previa desarrollada entre el Resguardo Santa Teresita del Tuparro y BHP Billinton*. Cumaribo, Vichada.

Ministerio del Interior y de Justicia. *Funciones de la Dirección de Consulta Previa*. Funciones de la Dirección de Consulta Previa: Disponible en <http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-consulta-previa/nuestra-direccion>

Organización Internacional del Trabajo, (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Lima, Peru.

Plan de Desarrollo Municipio de Cumaribo, (2008). Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/cumaribo%20-%20vichada%20-%20pd%20-%202008%20-%202011.pdf>

Policia Nacional. (2008). *Analisis de riesgos sociopoliticos del Vichada*: Disponible en: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/unidades\\_policiales/Direcciones\\_tipo\\_Operativas/Direccion\\_Central\\_Inteligencia/ACP\\_home/Entorno%20Vichadax.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/unidades_policiales/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Central_Inteligencia/ACP_home/Entorno%20Vichadax.pdf)

Presidencia de la República. (2010). *Directiva Presidencial No.03*. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/direc/2010/direc030082010.pdf>

Presidencia de la República. (2010a). *Observatorio para los Derechos Humanos de la Presidencia de la Republica*. Disponible en: [www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/documents/2010/diagnosticoindigenas/diagnostico\\_sikuani.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/documents/2010/diagnosticoindigenas/diagnostico_sikuani.pdf)



Resolución No. 3598 (2008) Ministerio del Interior y de Justicia. (Derecho Fundamental a la Consulta Previa). Diario Oficial No. 47101, Diciembre 4, 2008.

Sentencia, T-693 (2011). Corte Constitucional.

Sentencia, T-129 (2011a). Corte Constitucional.

Sentencia T-769 (2009b). Corte Constitucional.

Sentencia C-615 (2009c). Corte Constitucional.

Sentencia C 175 (2009d). Corte Constitucional.

Sentencia T-154 (2009e). Corte Constitucional.

Sentencia C-461 (2008f). Corte Constitucional.

Sentencia C-030 (2008g). Corte Constitucional.

Sentencia T-880 (2006h). Corte Constitucional.

Sentencia SU-383 (2003i). Corte Constitucional.

Sentencia C-891 (2002j). Corte Constitucional.

Sentencia C-169 (2001k). Corte Constitucional.

Sentencia T-652 (1998l). Corte Constitucional.

Sentencia SU-039 (1997m). Corte Constitucional.

Sentencia T-405 (1993n). Corte Constitucional.

Sentencia T-428 (1992o). Corte Constitucional.

### **Entrevistas**

Entrevista realizada a Bolívar, L (2013, 28 de Junio). Coordinadora (E) grupo de consulta previa I Semestre 2011 Ministerio del Interior. Bogotá.

Entrevista realizada a Cock, V. (2014, 23 de Enero). Coordinador Líder de Comunidades Consulta Previa entre BHP Billinton y Resguardo Santa Teresita del Tuparro 2010. Bogotá.

Entrevista realizada a Mendoza, M. (2014, 20 de Febrero). Indígena Sikuani Traductora en la Consulta Previa entre BHP Billinton y Resguardo Santa Teresita del Tuparro. Bogotá.

Entrevista realizada a Rodríguez, G. (2014, 6 de febrero). Directora Especialización Derecho Ambiental Universidad El Rosario. Bogotá.

Entrevista realizada a Santamaría, A. (2014, 11 de Febrero). Profesora de Carrera. Facultad de Ciencia Política Universidad El Rosario. Bogotá.

Entrevista realizada a Torres, A. (2013, 2 de Diciembre). Funcionario representante Ministerio del Interior en la Consulta Previa celebrada entre el Resguardo Santa Teresita del Tuparro y BHP Billinton 2010. Bogotá.