

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención en Relaciones Internacional

**Análisis de los procesos de consulta previa desarrollados con las comunidades indígenas del Resguardo de Ipiales y el Cabildo de Tangua, Departamento de Nariño, sur occidente colombiano
2016 – 2019**

Silvia Lorena Leva Villamizar

Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade

Quito, 2021



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Silvia Lorena Leva Villamizar, autor de la tesis intitulada “Análisis de los procesos de consulta previa desarrollados con las comunidades indígenas del Resguardo de Ipiales y el Cabildo de Tangua, Departamento de Nariño, sur occidente colombiano 2016 – 2019”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

[06 de agosto del 2021]

Firma: _____

Resumen

El presente trabajo analiza los mecanismos y variables que intervienen en la consecución de resultados de acuerdo o desacuerdo de procesos de consulta previa realizados con las comunidades indígenas del Resguardo de Ipiales del pueblo de los Pastos y el Cabildo de Tangua del pueblo Quillasinga en el departamento de Nariño – sur occidente colombiano, en el marco de la construcción del proyecto vial doble calzada Rumichaca – Pasto en el periodo 2016 – 2019. De esto modo se examina las relaciones y dinámicas políticas del movimiento indígena, el Estado y las empresas involucradas en escenarios de contienda política específicos en los cuales se evidencia la disputa por el derecho a la consulta previa, la democratización y la incorporación e inclusión de demandas.

Para ello, en este texto se realizó una aproximación a los trabajos sobre movimiento indígena, democratización y cambio político en Latinoamérica, enfatizando en la región andina. Del mismo modo, se presenta el estado actual de la consulta previa en Colombia mediante la revisión de material bibliográfico y datos estadísticos en el periodo de 2016 – 2019 con los que se demuestra el incremento en el uso de la consulta como mecanismo jurídico para garantizar el acceso a los derechos por parte de las comunidades. Finalmente, la investigación reflexiona sobre la pertinencia de la procedimentalización de los derechos indígenas e intenta profundizar en la centralidad de la racionalidad estratégica de las comunidades para el logro de objetivos políticos en escenarios como lo son las consultas.

Palabras clave: contienda política, democratización, derechos colectivos, movimiento indígena, consulta previa.

A quién siempre me acompaña, me guía y me habla en el silencio de mi corazón,
gracias por la vida, el amor y el aprendizaje de cada día, gracias por las bendiciones, tu
presencia es mi alimento y mi constante aliento.

A mi esposo e hijos mis grandes maestros y amores gracias por permitirme caminar a
su lado en plenitud

A los mayores que me orientan con su pensamiento, vida, obra y palabra.

Agradecimientos

Mi agradecimiento especial para Pablo Andrade, por su paciencia, rigurosidad, exigencia y motivación para que el proceso investigativo se llevara a cabo pese a los años transcurridos. Sus observaciones y aportes enriquecieron enormemente el trabajo presentado. A Sandra Avilés por su orientación y ayuda incondicional en las gestiones desde la distancia. A la UASB mi gratitud por brindarme la posibilidad de acceder a una educación de excelente calidad.

A mis amigos, hermanos, compañeros de vida y de lucha siempre mi cariño y agradecimiento por su compañía.

A las comunidades, líderes y personas que contribuyeron con sus conocimientos, opiniones y experiencias para la realización del proceso investigativo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero.....	19
Contienda política, democratización, derechos indígenas y consulta previa	19
1.1 Política contenciosa, movimientos sociales y democracia	19
1.2 Democracia y derechos en la obra de Tilly	24
1.3 Democratización, Movimientos indígena y adopción de derechos colectivos.....	26
1.3.1 Derecho a la consulta previa y procedimentalización de las demandas de los pueblos indígenas.	36
1.4 Propuesta investigativa y metodología	40
1.5 Revisión de los trabajos realizados respecto al logro de acuerdos de consulta previa	45
Capítulo segundo	55
Procesos de consulta previa en Colombia, las dificultades entre el deber y el hacer	55
2.1 Situación actual de la consulta previa en Colombia	55
2.1.1 Implementación de la consulta previa en Colombia.....	60
2.2 Procesos de consulta previa del Resguardo Indígena de Ipiales y el Cabildo de Tangua en el Marco del proyecto de construcción de doble calzada Rumichaca – Pasto	
63	
2.2.1 Contexto específico de los casos:.....	63
2.2.2 Caso Resguardo Indígena Colonial de Ipiales.....	66
2.2.2.1 Reanudación de diálogos empresa - comunidad.....	72
2.2.2.3 La cuestión del veto	73
2.2.3 Caso Cabildo de Tangua	75
2.2.3.1 Certificaciones Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior	76
2.2.3.2 Escenario de reclamaciones legales por parte del Cabildo de Tangua.	79
2.2.3.3 Proceso de Consulta Previa	81
2.3 Resultados investigativos sobre los dos casos	83
Conclusiones.....	89
Obras Citadas.....	97
Anexos.....	109

Anexo 1: Método de investigación proceso de consulta previa	109
Anexo 2: Consultas previas protocolizadas por año (2014-2019).....	109
Anexo 3: Consultas protocolizadas proyectos PINES vs No Pines (2016-2018).....	109
Anexo 4: Comparativo protocolizaciones anuales por sector (2014 - 2017)	110
Anexo 5: Consultas protocolizadas con acuerdos vs sin acuerdos (2016 - 2017)....	110
Anexo 6: Consultas protocolizadas con acuerdos vs sin acuerdos (2018)	111
Anexo 7: Etapas Consulta previa Directiva 10 de 2013	111
Anexo 8: Estrategia de licenciamiento ambiental	112
Anexo 9: Territorios comunidades indígenas proyecto construcción doble calzada Rumichaca - Pasto	112
Anexo 10: Ubicación Resguardo Indígena de Ipiales	113
Anexo 11: Territorio del Resguardo de Ipiales reclamado por la comunidad a ser incluido en la certificación del DCP del Ministerio del Interior	113
Anexo 12: Certificaciones Resguardo de Ipiales.....	114
Anexo 13: Síntesis cronológica etapa consulta Ipiales.....	114
Anexo 14: Ubicación Cabildo de Tangua.....	115
Anexo 15: Localización Cabildo de Tangua para el desarrollo del proceso consultivo	115

Introducción

Han pasado cuarenta años desde que los países de latinoamericana comenzaron procesos de cambio socio político en los cuales fue central el desarrollo e inclusión de nuevas constituciones, caracterizadas por la participación popular de actores que hasta ese entonces no contaban con mayor protagonismo en las sociedades de estos países. En dicha dinámica fue de gran relevancia el reconocimiento de los pueblos indígenas como antecesores a la conformación de los Estados actuales, así como sus derechos consuetudinarios, los derechos a territorio, lengua propia y derechos de carácter colectivo (Van Cott 2007, 131).

Los cambios generados surgieron de la combinación de varios factores, dentro de los que se encuentra; la aplicación de las políticas de ajuste estructural y su impacto en la población rural campesina e indígena del continente, el fortalecimiento del movimiento indígena y la conformación de redes internacionales capaces de incidir en la generación de instrumentos internacionales y en la política nacional, tal es el caso del convenio 169 de la OIT de 1989 para pueblos indígenas y tribales, y posteriormente la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y la Declaración Americana de Pueblos Indígenas de 2016. Asimismo, incidieron las crisis de los Estados sobre sus sistemas de representatividad y participación a partir de la cual la sociedad exigió el acceso a espacios de decisión política (Massal 2014, 63).

La incorporación de los cambios se dio con la reforma de los instrumentos y herramientas legales de cada país, a partir de los procesos constitucionales la realización y materialización de los derechos exigidos por las comunidades indígenas se daría en consonancia con la expedición de leyes, normas y decretos para tal fin. En relación a los derechos colectivos en los países de la región Colombia, Ecuador y Bolivia, la incorporación de los mismos fue llevada a cabo mediante las cartas constitucionales (Massal 2014, 81). Específicamente en el caso colombiano, la ratificación del convenio 169 de la OIT se realizó con la ley 21 de 1991, meses antes de la expedición de la constitución en este mismo año, la ley sería el abre bocas para dicha incorporación.

Este proceso en Latinoamérica trajo consigo el reconocimiento al derecho a la consulta previa libre e informada, en un marco en el que claramente es posible identificar como las discusiones de los procesos reivindicativos y de exigibilidad de derechos se

fueron desplazando cada vez más hacia lo jurídico. Mediante la realización de las consultas se obliga a los Estados a llevar a cabo procedimientos con los pueblos indígenas a través de sus instituciones propias a fin de ser consultados sobre las medidas administrativas o legislativa a ser implementadas por el Estado o por privados en sus territorios, con el fin de lograr un acuerdo o el consentimiento sobre la medida consultada. De este modo, desde la década del 90 la consulta ha sido muy debatida en cuanto a sus límites, reglamentación e implementación en los países de la región. Asimismo, su práctica va en aumento y cada vez más las comunidades indígenas y en el caso de Colombia también los afrodescendientes, negros – palenqueros y Rom, hacen uso de ella.

La dinámica de exigibilidad al derecho a la consulta previa va de la mano con la profundización del modelo de desarrollo primario exportador presente en Latinoamérica, en el cual es necesario garantizar el acceso y explotación a los recursos presentes en los territorios de las comunidades indígenas como sustento del modelo de desarrollo. Una parte de la respuesta del movimiento indígena frente a esta situación ha sido la utilización de los mecanismos de participación y el uso de las cortes nacionales e internacionales a fin de garantizar la plena implementación del derecho a ser consultados.

En este marco, el trabajo que se presenta a continuación retoma dos procesos de consulta previa con comunidades indígenas en el Departamento de Nariño sur occidente colombiano en el periodo de 2016 a 2019, consultas realizadas para la implementación del proyecto de interconexión vial entre los países de Colombia y Ecuador, este es el caso de la construcción de la doble calzada Rumichaca – Pasto uno de los corredores viales estratégicos para la economía política del país.

Se analizará el proceso consultivo con el Resguardo Indígena de Ipiales del pueblo de los Pastos, tomado como referencia importante, puesto que la comunidad se ha resistido al desarrollo pleno de la consulta previa desencadenando su cierre por parte del Estado Colombiano en el año 2017 y posterior apertura de proceso informales de negociación comunidad – empresa hasta el año 2019, teniendo como resultado final un desacuerdo entre las partes. Por otro lado, con el Cabildo Indígena Quillasinga de Tangua, caracterizado por ser un proceso adelantado a partir de un fallo judicial, donde claramente se genera un escenario en disputa por la exigibilidad de un derecho a través de las vías legales, es decir una consulta adelantada por la movilización de una comunidad la cual arrojó un acuerdo entre las partes. Por lo anterior nos hemos preguntado, ¿cuáles son las variables que explican la obtención de resultados de acuerdo o desacuerdo en una consulta previa?

En el camino del proceso investigativo hemos comprendido que, si bien los factores de normatividad, jurisprudencia, legislación y procedimiento son transversales a las discusiones sobre la institución de la consulta, también partiremos del hecho de entender que la consulta es ante todo un escenario de contienda política en donde el movimiento indígena plantea y lucha sus reivindicaciones ante el Estado y las corporaciones. Retomando el enfoque suministrado por, McAdam, Tarrow y Tilly (2005, 6) sobre contienda política consideraremos relevante entender la consulta como un lugar analítico en el que se deben tener en cuentas los elementos de interrelación estratégica, negociación de identidades, historia y cultura.

Considerando lo anterior, el argumento central de esta investigación sostiene que los procesos de negociación de la consulta previa son conducidos en función de los intereses estratégicos de las comunidades indígenas, de esta manera nuestro análisis se centra en los aspectos socio políticos de las comunidades y no solamente en la discusión legal sobre la realización del derecho y su procedimiento. Por lo anterior, demostraremos que las comunidades indígenas tienen una racionalidad propia frente a la consecución de objetivos claramente definidos en torno a las ganancias o pérdidas que se pueden dar en los procesos. Por ello los resultados del acuerdo o desacuerdo con los actores en contienda, son consecuentes a sus posturas políticas sobre el territorio, la organización propia, identidad y gobernabilidad.

Para sustentar nuestro argumento tomaremos como referencia el análisis de información secundaria proveniente de textos y documentos académicos sobre movimiento indígena y consulta previa en Latinoamérica y particularmente Colombia, así como la información recopilada en el trabajo de campo, lo cual permitirá evidenciar por una parte las discusiones académicas sobre el tema y, por otra, el abordaje de los casos en concreto.

La literatura sobre movimiento indígena se ha concentrado en documentar y analizar los procesos de lucha y reivindicación desde la conformación de grandes organizaciones nacionales, así como su diálogo con los Estados y los procesos de democratización, reformas y cambio político dados desde la década del noventa con la inclusión formal del reconocimiento de derechos, a partir de las nuevas constituciones y la incorporación política en los sistemas electorales.

Al respecto se encuentran limitaciones que no nos permiten avanzar en la búsqueda de respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿qué ha pasado con la inclusión práctica de los derechos colectivos?, ¿cómo se han asimilado tanto por el Estado como

para las comunidades y los terceros actores (empresas, ONGs y demás organizaciones) ?, ¿cómo el movimiento indígena ha planteado estrategias en lo local para avanzar en los beneficios que ofrecen estos derechos?, más allá de lo normativo, ¿Qué otras estrategias de implementación se presentan hoy día por parte de los actores?. En relación a la consulta previa la literatura sobre movimiento indígena la aborda desde su institucionalización, pero no existe mayor profundización sobre los modos como el movimiento indígena la ha adoptado, más allá del procedimiento, ni tampoco sobre las razones, variables o mecanismos que se activan ante situaciones de contienda establecidas en un proceso consultivo.

Por otra parte, específicamente en relación a la literatura sobre consulta previa podemos enfatizar en las limitaciones existentes en tanto se evidencia un fuerte énfasis analítico de corte socio jurídico. Como se mencionó anteriormente, la exigibilidad de derechos por parte del movimiento indígena en gran medida ha tenido que pasar por la juridización de demandas. Esto explicaría por qué los análisis académicos se han preocupado justamente por registrar las disputas muchas veces desde ese punto de vista, de tal modo que se carece de una perspectiva relacional socio histórica, o socio política en la cual se fundamenten las luchas expresadas mediante la consulta previa.

En cuanto a los análisis y explicaciones ofrecidos respecto a la pregunta específica de investigación, la literatura argumenta que la obtención de resultados a los procesos consultivos se origina a partir de unas condiciones particulares a ser cumplidas en el procedimiento, del tal modo que al ser la consulta “previa”, “libre”, e “informada”, habrá un ambiente satisfactorio en el que las garantías mínimas permitirán llegar a un acuerdo. Esta perspectiva imposibilita explicar otro tipo de resultados, por ejemplo ¿cómo se explica que en una consulta que cumpla con estas condiciones los actores no lleguen a un acuerdo?

Teniendo en cuenta lo anterior, y retomando concretamente los dos casos analizados, la consulta del Resguardo de Ipiales y la del Cabildo de Tangua, consideramos que son importante dos aspectos, por una parte, el enfoque relacional y por otra parte el método con el que se plantea la identificación de mecanismos capaces de explicar los resultados obtenidos en cada caso, estos son; la organización, la identidad, el procedimiento consultivo y el territorio. Con en este trabajo ofrecemos una lectura particular y empírica que permita avanzar en el reconocimiento y análisis de las posiciones políticas y estrategias de los pueblos indígenas frente a la implementación de

los derechos y su vínculo con las políticas de desarrollo, para ello la investigación se presentará en dos capítulos.

El primer capítulo de este trabajo básicamente plantea los conceptos, propuesta investigativa y metodología desde donde se abordará el análisis de los dos casos. Para tal fin se han retomado los aportes de Charles Tilly y los teóricos de la contienda política respecto a la política contenciosa, democratización, movimientos sociales y derechos. Del mismo modo, haremos una aproximación respecto a las discusiones académicas sobre el movimiento indígena latinoamericano y la consulta previa.

En el segundo capítulo, primero ofreceremos el contexto de implementación de la consulta previa en Colombia, segundo realizaremos una descripción del contexto en el que se desarrollan los dos procesos en particular, así como específicamente de la dinámica llevada a cabo en cada uno, las diferentes situaciones, posición políticas y puntos de vista de los actores involucrados. Por último, en este capítulo presentaremos los resultados del proceso de investigación, teniendo en cuenta el diseño metodológico en el que la interrelación de mecanismo y variables es clave para responder la pregunta inicial respecto al por qué las consultas tuvieron resultados diferenciados.

Finalmente, sobre el resultado del proceso de investigación, las lecciones aprendidas al respecto nos llevan a comprender que los efectos son diferenciados para cada comunidad en tanto obedecen a las posturas políticas e intereses propios de cada una. Es así, que veremos cómo el Resguardo de Ipiales posee los mecanismos o variables de organización, identidad, procedimiento de consulta y territorio formalmente instituidos, reconocidos por el Estado y empresa, y pese a esto dicha comunidad no accede a un acuerdo.

Particularmente en el caso de Ipiales aprenderemos que cuando hay una organización fortalecida con antecedentes históricos de larga data en los procesos de lucha, de gobernabilidad y autonomía en el territorio, el logro de un acuerdo no es necesariamente una prioridad para la comunidad ya que en lugar de ver un logro en ello se lo puede considerar un riesgo para la gobernabilidad. Respecto al tema identitario, no sería de interés un reconocimiento o validación de derechos colectivos mediante el proceso consultivo, pues la identidad se tiene desde muchos años atrás, por tanto, no representaría una ganancia o novedad.

En cuanto a la aplicación del proceso consultivo, si bien el Estado y la empresa se preocuparon por seguir las indicaciones planteadas en los instrumentos normativos al respecto, existen otras discusiones que hacen que el procedimiento no sea legítimo para

la comunidad, en este caso nos referimos a la aplicación de un instrumento que determina el paso a paso de la consulta. La lección, al respecto, indica y aplica a muchos casos en cuanto a que lo que es legal, no necesariamente es legítimo. De igual forma en relación al territorio, la comunidad posee una titularidad y propiedad reconocida desde la Colonia, en este sentido un acuerdo no es benéfico, pues, representaría la pérdida de una parte del territorio, así como debilitaría probablemente la gobernabilidad sobre el mismo. Con este panorama pensar en un acuerdo no sería una opción consecuente con los intereses de la comunidad.

Por otra parte, sobre el caso del Cabildo de Tangua los aprendizajes serán los siguientes: el Cabildo tenía una organización de reciente conformación en búsqueda de un reconocimiento o certificación por parte del Estado más allá de la consulta, lo que efectivamente se logró a partir del proceso consultivo, de mismo modo al carecer de un reconocimiento sobre su identidad, implementó como recurso político la reindianización. Al no tener reconocimiento del territorio delimitado e institucionalizado por el Estado no le fue realizado el procedimiento de la consulta, razón por la cual acudió a los espacios jurídicos. De este caso aprenderemos que la institucionalización de un acuerdo puede representar una ganancia importante, en tanto es la puerta de entrada para lograr objetivos políticos que van más allá el acceso al derecho a ser consultado, pues, de fondo, es posible posicionarse políticamente y obtener un trato diferenciado al resto de la población.

En definitiva, esperamos que los casos aquí presentados nos permitan una aproximación a las complejidades de las relaciones de poder entre actores Estatales, indígenas constituidos y en proceso de reindianización y empresas en un escenario de contienda como lo es la consulta previa, a fin de comprender que lo socio - político no se limita a la garantía de un procedimiento o a la realización de un derecho.

Capítulo primero

Contienda política, democratización, derechos indígenas y consulta previa

Este capítulo tiene como objetivo brindar las herramientas conceptuales y metodológicas para la comprensión de los procesos de consulta previa abordados en la investigación. Para ello, en un primer momento retomaremos algunos de los aportes sobre política contenciosa, movimientos sociales, democracia y derechos ciudadanos desarrollados en la obra de Charles Tilly y los teóricos de la contienda política. Consideramos que desde este lugar analítico será posible abordar la institución de la consulta en el marco de las luchas de los pueblos indígenas latinoamericanos y los procesos de democratización de los Estados de la región.

En un segundo momento, se realizará una breve aproximación a los debates académicos sobre movimientos indígenas en Latinoamérica desde una perspectiva socio histórica y socio política de los procesos reivindicativos y de adopción de derechos étnicos, así como su incidencia en los procesos de cambio socio político y democratización, enfatizando en el área andina y particularmente en Colombia. Por último, revisaremos de qué manera se ha discutido la consulta desde la academia y daremos a conocer nuestra propuesta investigativa, así como su metodología.

1.1 Política contenciosa, movimientos sociales y democracia

McAdam, Tarrow y Tilly, en su obra “Dinámica de la Contienda Política”, definen la contienda política de la siguiente manera: “La interacción episódica, pública y colectiva entre los reivindicadores y sus objetos cuando: (a) al menos un gobierno es uno de los reivindicadores, de los objetos de las reivindicaciones o es parte en las reivindicaciones, y (b) las reivindicaciones, caso de ser satisfechas, afectarían a los intereses de al menos uno de los reivindicadores” (2005, 5). Asimismo, manifiestan su interés respecto a un tipo de contienda específico caracterizada por ser “episódica más que continuada, tiene lugar en lo público, supone interacción entre quienes reivindican y otros, la reconocen esos otros como algo que tiene efectos sobre sus intereses y hace intervenir al gobierno como mediador, objetivo o reivindicador” (6).

Producto de la realización del trabajo investigativos en Europa y Norteamérica, los autores identificaron la importancia de incluir las variables de interrelación estratégica, cultura históricamente acumulada y contienda. Del mismo modo, ocupan un lugar central de la contienda, la comunicación interpersonal y las formas de negociación dentro de las que se encuentra la negociación de identidades y las redes interpersonales (24).

Los autores se enfocan en el análisis de mecanismos causales que se alejan de la visión sobre grandes estructuras, secuencias similares o modelos generales con pretensiones de establecer categorías únicas. Los análisis de la contienda son abordados desde los mecanismos de menor escala, con diferentes secuencias en diversos escenarios.

En cuanto a la contienda política, los autores formulan una división por subcategorías, estas son la contienda contenida y la contienda transgresiva. La primera tiene sus desarrollos en espacios institucionalizados y la segunda, no se ajusta a las condiciones institucionalizadas, lo que generalmente produce nuevos actores e identidades. Esto ocurren en situaciones episódicas, públicas, colectivas que pueden transitar de una a otra, es decir la contenida puede convertirse en transgresiva, y la transgresiva puede convertirse en contenida.

Dinámicas de la contienda política, se aparta de la teoría clásica de los movimientos sociales en la sustitución de las variables, oportunidad, amenaza, repertorios, y estructuras de movilización, por las de mecanismos y procesos, siendo estos objetos de investigación que se aproximan de mejor forma a los fenómenos de acción colectiva, movilización de actores y formación de las identidades políticas. Esta agenda rechaza la construcción de modelos generales de entendimiento de la contienda, más bien busca que la explicación sobre algunas de las características se dé a partir del análisis de mecanismos causales (34-35).

Los problemas investigados, han sido agrupados bajo tres categorías, movilizaciones -, trayectorias y actores; la movilización - desmovilización, plantea la forma como las personas comienzan a realizar sus reivindicaciones, los actores, nos habla de identidades, tipos de actores y formas de interacción. Los actores son también entendidos desde un enfoque de construcciones contingentes e interacción contenciosa en la que cambian los repertorios en relación a las conexiones políticas. Por último, las trayectorias aluden al recorrido y cambios de la contienda y su impacto desde un punto de vista amplio de las interacciones (37).

Producto del análisis de 15 casos en diferentes lugares del mundo, McAdam, Tarrow, y Tilly encontraron tres procesos claves que ocurren de forma recurrente, la constitución de nuevos actores y de nuevas identidades en los episodios contenciosos, la polarización de los grupos políticos y el cambio en la escala de la contienda, local, translocal o internacional. (349-50).

Primero, la constitución de actores ocurre en la contienda transgresiva en la cual se posicionan nuevos actores apolíticos o desorganizados, estos nacen de diversas maneras y pueden llegar a ser institucionalizados. El surgimiento de ellos se da a partir de la interacción de dos mecanismos, la apropiación social y la acción innovadora. La actuación contenciosa de los nuevos actores resulta de la apropiación inicialmente, la cual se dirige hacia la acción innovadora, orientando el grupo a nuevos objetivos de carácter colectivo en los que necesariamente no se pierde la identidad colectiva.

De la apropiación social y la acción innovadora resulta la activación de dos mecanismos para la constitución pública de nuevos actores y las identidades colectivas, esto son la certificación y la formación de categorías. A través de la certificación, los actores son validados o invalidados por las autoridades o partes externas y la formación de categorías, se define como el conjunto de enclaves en los que los actores hacen parte de un todo, con fronteras establecidas y relacionados con al menos un enclave por fuera de esta fronteras (351).

Segundo, la polarización es definida como la ampliación de los espacios políticos y sociales de los reivindicadores en el episodio contencioso, así como el movimiento de los actores moderados hacia posturas o extremos definidos en el episodio. Este factor es importante, dota de un contenido mucho más ideológico las cuestiones políticas, alterando las posibilidades de lograr posibles soluciones y generalmente puede desencadenar represión, conflictos armados o guerras. “La polarización combina los mecanismos de las espirales de oportunidades/amenazas, la competencia, la formación de categorías y la omnipresente corredería” (357)

Por último, se aborda el proceso de *cambio de escala*, en relación a las acciones contenciosas coordinadas, producidas por la contienda en la que son incluidos variados actores con reivindicaciones e identidades interactuantes en nuevos incidentes, posteriores a la activación de la contienda. Se plantea que, la mayoría de las acciones contenciosas difícilmente superan la escala local, aunque en los principales episodios de contienda política la variable cambió debería existir (367).

Los procesos y mecanismos mencionados, son un referente para la explicación de los episodios contenciosos, ya que permiten abordar la contienda más allá de sus propios eventos coyunturales. En ese sentido, el ejercicio analítico, posibilita abordar la historia, cultura y el conocimiento local como elementos que moldean los episodios y con la posibilidad de ser armonizados en medio de lo particular y general (383).

Hasta este punto hemos abordando los principales aspectos teóricos referentes a la conceptualización de la contienda política, al respecto nos preguntamos ¿cómo ha sido problematizada la cuestión de los movimientos sociales?, ¿cuál es su lugar en la contienda política?, ¿qué aspectos posibilitan hacer una aproximación y lectura sobre los mismo?

Charles Tilly y Lesley J. Wood, en su libro “Los movimientos sociales 1768 a 2008” abordan los movimientos sociales como “[...] forma de política inventada. Trata los movimientos sociales como una forma única de la contienda política [...]”. Son contenciosos, por una parte en tanto plantean reivindicaciones de carácter colectivo en un sentido contrario a los de otras personas y, por otra, reconocen su carácter político, en cuanto los gobiernos “[...] figuran en tales reivindicaciones, como autores, bien como objeto de reivindicación, bien como aliados del objeto, bien como árbitros de la disputa” (Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2001; Tilly y Wood 2010, 21).

En cuanto a las reivindicaciones de los movimientos, identifican tres formas, “programáticas, identitarias y de posición”. Las primeras tienen que ver con la adhesión o el rechazo frente a las acciones del mismo. Las identitarias aluden a las demostraciones de WUNC (valor, unidad, número y compromiso) que respaldan las reclamaciones y por último las de posición, permiten fortalecer confluencia de fuerzas con otros actores políticos (38).

Los autores resaltan la necesidad de adoptar una lectura de los movimientos sociales desde el enfoque histórico, esto se explica en la utilidad que ellos pueden representar en los siguientes aspectos: 1. Explican las motivaciones de los movimientos y sus rasgos distintivos respecto a otras formas de hacer política, 2. Identifica los cambios dentro de los movimientos, y 3. se enfoca en las condiciones políticas que motivaron la aparición de los movimientos. Asimismo advierten que “El auge y caída de los movimientos sociales marca la expansión y la contradicción de las oportunidades democráticas” (21).

Mediante la revisión de casos concretos sobre el surgimiento de los movimientos sociales en Europa y América en el siglo XIX, Tilly y Wood identificaron una afinidad entre democratización y movimientos sociales, aunque se reconoce que son fenómenos

diferentes. Es decir, la existencia de movimientos no es equivalente a democratización y su aparición depende básicamente de las estructuras cambiantes de la política nacional, aunque las relaciones internacionales pueden ser un factor determinante del movimiento. (Tilly y Wood 2010, 133).

En el siglo XX, los movimientos sociales dinamizaron sus repertorios de contestación, los autores documentan, por ejemplo, las huelgas pacíficas realizadas en la India por Gandhi posterior a la primera guerra mundial, el movimiento de mayo del 68 y la caída y tránsito de los regímenes socialistas autoritarios a democráticos, entre otros. Concluyen que los movimientos a finales del siglo XX “eran un vehículo de la política popular a disposición de todo el mundo en el mundo democrático, así como en vías de democratización”(188), habían adoptado técnicas de movilización y formas culturales inimaginables, así como estrategias de negociación para la disminución de la violencia en las reivindicaciones. Por último, el dinamismo en la política internacional fue mucho mayor que en el siglo XIX, abriendo el panorama de los movimientos en el siglo XXI.

Los cambios en los movimientos sociales en el siglo XXI son relevantes en comparación a las dinámicas de estos en el siglo XX, la creciente internacionalización del activismo, la incorporación de las ONGs a los debates, sumado a la inclusión de nuevos actores internacionales como las multinacionales o las instituciones financieras son parte importante de los actuales movimientos. En este contexto, el elemento tecnológico y comunicativos cobra protagonismo. Pese a esto, advierten que es necesario; a). evitar el determinismo tecnológico, dando valor a los contextos sociales y políticos como generadores de las nuevas características del movimiento social, b). las innovaciones comunicacionales, aunque pueden facilitar tareas de coordinación del movimiento, pueden llegar a ser excluyentes, es decir desiguales, c). los movimientos conservan formas de organización locales, regionales y nacionales, d). no se debe suponer que la disputa entre globalización y antiglobalización domina los movimientos. (Tilly y Wood 2010, 195).

En este contexto de internacionalización, es importante comprender el lugar de los movimientos en las dinámicas democráticas. Los autores afirman “los movimientos sociales no fomentan ni defienden la democracia. Es mucho más habitual que los movimientos nazcan alrededor de un interés o de un agravio concreto que de las reivindicaciones democráticas como tales” (245). De esta manera la relación de

movimientos y democracia¹ plantea la necesidad de preguntarse ¿cómo es el funcionamiento y la interacción entre los dos?

Tilly (2005, 6), a partir de la revelación de diferencias respecto a la forma, dinámicas y resultados de las confrontaciones en Francia e Inglaterra, establece un programa de trabajo con dos rutas a explorar. Por una parte, las diferencias en la política de confrontación (*contention politics*) y por el otro, los orígenes de la democracia, en contextos de cambios políticos en cada una de estas naciones. “Explicar las variedades de las políticas de confrontación requiere también explicar un resultado raro y contingente de ellas: la democracia.” (42).

La democracia implica niveles de amplitud, protección consultas e igualdad, lo que en el ejercicio político nos remite a hablar de ciudadanía, consistente en derechos y obligaciones tanto para el gobierno, como para la gente dependiente de la autoridad con categorías determinadas definidas en relación a su interacción con el gobierno (raza, etnia, religión y sexo etc.). Asimismo, la democratización implica el incremento en la participación política y las consultas realizadas a la población respecto a las políticas estatales, la protección, y los recursos. (42-43). En este punto, es de nuestro interés retomar del trabajo de Tilly y su teoría, sobre los derechos en el marco de la democracia considerando que la investigación plantea abordar los procesos de consulta previa en comunidades indígenas de sur occidente de Colombia, entendiendo que la consulta previa constituye un mecanismo de consulta y participación, así como un derecho conquistado e institucionalizados a partir de las luchas sociales y reivindicaciones de los pueblos hacia el Estado.

1.2 Democracia y derechos en la obra de Tilly

Tilly fue influenciado por la obra de Barrington Moore “Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia”, en la cual se le da un tratamiento a los derechos como productos históricos resultantes de las luchas, y sostiene que la creación de los derechos surge a partir de; “[...] la creación de la democracia –los límites a gobernantes arbitrarios, el establecimiento de reglas políticas justas y racionales, y la influencia de la población en la construcción de tales reglas [...]” (Tilly 2004, 273-274).

¹ “La distinción entre la democracia y otros regímenes estriba en que, a diferencia de la extraordinaria asimetría, la coerción, la explotación, el paternalismo y la segmentación comunitaria que han caracterizado a la mayoría de regímenes políticos a lo largo de los siglos, la democracia establece un imperio de la ley harto general y fiable” (Tilly, 2004, 2007, Tilly y Wood 2010, 248).

La obra de Barrington Moore, es importante, ya que describe los derechos como el resultado de la revolución y la lucha de clases. Sin embargo, Tilly se aparta en tres aspectos de la obra de Barrington Moore; primero en las dudas sobre el protagonismo del feudalismo en los procesos de lucha, segundo, en la reducción que realiza sobre la importancia de las ideas en los procesos políticos y tercero, en las consideraciones respecto a los acontecimientos cruciales post disolución del modelo feudal. Las coincidencias de Tilly con Moore consisten en el énfasis sobre la lucha y resistencia y su argumentación sobre el surgimiento de derechos en contextos históricos específicos de las regiones de Europa. (274)

La existencia de los derechos de la ciudadanía se explica en las negociaciones emprendidas por miembros de la población con cierto nivel organizativo respecto a las autoridades de los Estados a lo largo de varios siglos, primero sobre los medios de guerra y segundo, sobre las reivindicaciones post guerra. El resultado fue un incremento en las obligaciones estatales frente a los ciudadanos, así como la ampliación de la exigibilidad de demandas de pobladores hacia el Estado y el aumento en la obtención de los derechos a la ciudadanía. Tilly señala que dichas perspectivas sobre de los derechos se da en la confluencia de dos aspectos diferenciados. Por una parte, la de transformación del Estado y por el otro la de la acción colectiva, desde donde se ha abordado el por qué existe un reconociendo mutuo de derechos si estos se han dado producto de luchas desiguales.

En cuanto a la creación de los derechos a la ciudadanía en un contexto histórico de surgimiento y consolidación de los Estados Europeos, Tilly, formuló un modelo, que, aunque nace en un contexto histórico específico, sugiere pueda ser empleado en otros contextos. El modelo concibe a los derechos como “reivindicaciones viables” producto de las demandas sociales en determinadas condiciones, estas son;

1. tanto el solicitante como en quien recae la petición pueden recompensar o castigar al otro de una manera significativa; 2) los dos están de hecho negociando sobre esas recompensas y castigos; 3) uno o ambos también negocian con terceros actores que tienen un interés en que la demanda social se realice y actuarán para imponer la futura garantía proveniente de la exigencia en cuestión, y 4) los tres o más actores de una petición así constituidos tienen identidades perdurables y relaciones entre sí (Tilly 2004, 294).

Con estos aspectos concluimos esta parte del capítulo, esperando que los elementos aportados en relación a la contienda política, los movimientos sociales, democracia y derechos, nos permitan realizar una lectura práctica sobre los debates, las

dinámicas y los procesos relacionados con las reivindicaciones del movimiento indígena en Latinoamérica.

1.3 Democratización, Movimientos indígena y adopción de derechos colectivos

En esta parte del capítulo, plantaremos las principales discusiones y debates académicos acerca de la adopción de los derechos sobre los pueblos indígenas en Latinoamérica, realizando un énfasis en la región andina. Este ejercicio se plantea desde un enfoque relacional entre lo socio histórico y lo socio político, el cual nos permitirá identificar la dinámica, Estado y pueblos indígenas, de tal manera que podamos responder, ¿cómo la adopción de derechos específicos cambió la relación de estos dos?

A partir de la década del setenta, en los países de Latinoamérica un sector del movimiento campesino, incluyó dentro de sus reivindicaciones el factor identidad generando un desplazamiento de las luchas de clases hacia las luchas por la identidad. En centro América y Suramérica surgieron organizaciones indígenas caracterizadas por ser locales y tener toda una serie de demandas en defensa del derecho a la tierra, la autonomía, la educación bilingüe y el derecho propio. Las organizaciones indígenas se constituyeron como otro tipo de organizaciones diferenciadas de otras formas organizativas, partidos políticos, organizaciones campesinas y católicas (Van Cott 2007, 130).

Las organizaciones se caracterizaron por ser críticas respecto a la concepción de los indígenas como campesinos, y el predominio de la visión de identidad de clase sobre la de identidad étnica. Países como Ecuador, Colombia y Bolivia fueron pioneros en la conformación de este tipo estructuras, de las cuales se destacan la Federación de Centros Shuar en Ecuador, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en Colombia y el Movimiento Katarista en Bolivia (Assies 1999, 28).

Los reclamos centrados en la autonomía, identidad y territorio se enmarcan en un contexto de políticas de reestructuración y de desprotección de la población, caracterizada por la modernización de la tenencia de la tierra, la eliminación de subsidios a los productos del agro y la reducción del gasto social. En términos de la movilización social, el movimiento indígena encontró un ambiente nacional e internacional propicio de auge de los movimientos sociales (MS), así como un interés creciente de la política hacia lo indígena.

Según, Assies, Van Der Haar y Hoekema, los factores antes mencionados constituyeron una estructura de oportunidad política estimulando los procesos de reorganización étnica en el marco del dialogo entre alteridad negociada y continuidad

cultural. “En este contexto, la presentación de las prácticas y tradiciones acostumbradas como el núcleo de una identidad intrínseca debe entenderse como un recurso político y parte de una cultura de resistencia. Puesto que [...] no son exentos de formas de ejercicio del poder [...]” (2002, 100).

La década de setenta representó también el cambio de política sobre pueblos indígenas en toda Latinoamérica. Desde finales del siglo XIX, hasta esta década, los Estados Latinoamericanos consideraba que era necesario un proceso de integración de las comunidades indígenas a la vida nacional, el elemento del mestizaje fue determinante y se buscó la asimilación de los indios a las sociedades nacionales bajo una visión indigenista. Por ejemplo, en Colombia durante este periodo se institucionalizó la ley 89 de 1890 “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”. Sin embargo, esta ley, aunque claramente tiene una visión evolucionista de la sociedad, sigue siendo vigente (con algunas reformas) y ha sido conservada, reivindicada y empleada como instrumento de lucha de los pueblos indígenas de Colombia para la reclamación de sus derechos sobre el territorio, autonomía y el derecho propio.

Para Massal, la década del setenta representó el cambio en esta visión a partir de la irrupción del discurso “indianista” el cual en palabras de la autora rompe “con esta percepción evolucionista” promoviendo las políticas de diferenciación cultural y reindianización. (2000, 182). Del mismo modo, en relación con los movimientos sociales, el movimiento indígena (MI) se fortaleció y estableció relaciones fuera de las fronteras nacionales, siendo referente de los “movimientos transnacionales”, con los cuales se realizó todo un despliegue de movilización en torno a la legitimación simbólica en los niveles locales, nacionales e internacionales. (2014, 59)

En la década de los ochenta, el proceso de internacionalización y las conexiones establecidas por el MI, permitieron en gran medida la consecución de apoyos y recursos necesarios para el fortalecimiento de las organizaciones, la creación de plataformas en las temáticas de derechos humanos, y el desarrollo económico con actores en los niveles locales, nacionales e internacionales. Para esta época países como Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela habían conformado organizaciones nacionales en las que se agrupaban las organizaciones indígenas locales y regionales.

En Colombia, se conformó la Organización Indígena de Colombia ONIC en 1981, por los pueblos indígenas del Cauca agrupados en el CRIC y los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Martha, Huila, Caldas y Tolima. De la igual manera surgió Autoridades

Indígenas de Colombia AICO en el año 1987 después de un proceso a finales de la década del setenta como Autoridades Indígenas del Sur Occidente AISO. Estas organizaciones centraron sus reclamos en la recuperación de tierras, en el cuestionamiento a las prácticas discriminatorias, racistas y en la reivindicación de la indianidad, la cosmovisión y la lengua propia, entre otros.

Esta década fue importante para el movimiento indígena colombiano pues comenzaron los procesos de reindianización. En el suroccidente del país, en la zona andina, pueblos pastos y yanaconas adelantaron procesos de recuperación y lucha por autonomía y territorio fundamentada en aspectos identitarios y en la búsqueda de la validación de los títulos de resguardos coloniales.

En países como el Ecuador, en el año 1986 se conformó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, en la cual se articularon las nacionalidades indígenas de la sierra y la Amazonía. Para Yashar (2005), citado por Martínez Novo (2009, 176), las condiciones sociales que posibilitaron la consolidación del movimiento indígena Ecuatoriano, fueron, la crisis del sistema ligado a la hacienda en la década del setenta, la lucha por la tierra, el activismo de izquierda, los cambios ideológicos de la iglesia católica, la transición a la democracia y la resistencia a las políticas neoliberales.

El caso peruano fue una excepción a los procesos de consolidación de las organizaciones indígenas en la región debido a que no se realizaron básicamente por dos factores; la debilidad de infraestructura de las organizaciones campesinas del Perú y el conflicto armando de los años ochenta, que no permitieron efectuar el tránsito de movimientos campesinos a indígenas (Yashar 2005, Paredes 2010, 218).

Debido a la diversidad de pueblos existentes en estas naciones, los procesos de integración en grandes organizaciones fueron complejos en tanto existían diferencias lingüísticas, culturales, religiosas ideológicas y regionales. Sin embargo, en esta época de consolidación y expansión organizativa, algunas de ellas lograron avances significativos sobre aspectos como la titulación de tierras y la educación bilingüe (Van Cott 2007, 130–31).

Las reivindicaciones identitarias de los pueblos indígenas pueden ser entendida a la luz de diversos factores de influencia, el andamiaje jurídico sobre derechos colectivos a partir del convenio 169 de 1989 de la OIT, el cual jugó un papel importante en los textos constitucional y lo que se ha denominado como el “despertar indígena” desde la década del ochenta, que ha permitido posicionar el tema en las agendas nacionales e

internacionales. De igual manera, la no aceptación al modelo de desarrollo en dos sentidos fundamentales, primero el control estatal sobre los recursos naturales y su privatización y segundo, con la implementación de derechos colectivos, se pretende reconocer a los indígenas como participantes de la explotación de los recursos existentes en sus territorios (Massal 2014, 109).

El balance de los años ochenta nos muestra que varias fueron las ganancias del movimiento indígena Latinoamérica, entre ellas tenemos; el posicionamiento de la discusión sobre derechos y la cuestión étnica frente a los Estados, lograron cuestionar los imaginarios de los proyectos nacionales, se logró la modificación de algunos aspectos de los regímenes jurídicos a través de las reformas constitucionales, el reconocimiento de derechos, y la modificación de algunas instituciones en función de la atención a esta población. Con su posicionamiento frente a los Estados, consiguieron cambiar las relaciones con la institucionalidad (Toledo 2005, 72).

La conjugación de acción colectiva del movimiento indígena latinoamericano y la “estructura de oportunidades” favorables, permitieron los cambios mencionados anteriormente.

[...] las crisis nacionales y transiciones democráticas, el fin de la guerra fría, el desarrollo de la doctrina internacional de derechos humanos, nuevas redes transnacionales, el impacto de nuevas tecnologías y comunicaciones, cambios y emergencia de nuevos regímenes internacionales (comercio, medio ambiente), con una concomitante erosión de nociones de soberanía estatal y cambios en la gobernabilidad y *governance* (Martí, 2004 citada en Toledo 2005, 72).

En la década del noventa, los países latinoamericanos se vieron marcados en su gran mayoría por los cambios generados en el sistema político. Particularmente, las sociedades andinas se manifestaron frente a las instituciones democráticas representativas y los actores tradicionales en el poder. Su crítica iba dirigida hacia la no representatividad de las instituciones, los desequilibrios entre poderes y la indefinición sobre el tipo de sistema de representatividad.

Si algo definió esta década fueron los debates en torno al cambio socio político en particular el cambio constitucional. Del mismo modo, la crisis de representatividad y participación estuvieron acompañadas por la exigibilidad de espacios de participación distintos a los tradicionales y asambleas constituyentes que garantizaran el acceso a las decisiones políticas del país (Massal 2014, 63).

Para Andrade (2000, 44), los países andinos durante la década del noventa tuvieron importantes transformaciones en común en los siguientes aspectos: 1. la adopción de nuevas constituciones mediante la participación de diversos actores en asambleas

constituyentes de elección popular, 2. Los procesos constitucionales se identificaron como momentos fundacionales de la sociedad política y 3. con las constituciones se dio un proceso de integración de demandas no – liberales, como los son la inclusión de derechos sociales – económicos y colectivos.

En esta época, los países de la región implementaron jurídicamente los compromisos asumidos con la suscripción de tratados internacionales del régimen internacional de los derechos humanos y las recomendaciones de los organismos multilaterales. El camino escogido para la incorporación de estos cambios a las legislaciones nacionales fue el de reformas jurídicas. Es relevante el hecho de la adopción y entrada en vigor de los tratados y convenios suscritos, en particular la inclusión de los derechos colectivos contemplados en el convenio 169 de la OIT de 1989.

Los movimientos indígenas de la región andina alentaron el debate sobre la identidad nacional, y con esta discusión se plantearon nuevos temas a la agenda política, la mayoría de ellos en el campo de lo legal. Lo que serviría posteriormente como mecanismo de lucha de exigibilidad de los derechos colectivos. Los cinco países de la región andina, Colombia (1991), Bolivia (1994), Ecuador (1998), Perú (1993) y Venezuela (1999), reconocieron mediante sus constituciones la diversidad étnica y cultural de la nación. Referente al reconocimiento pluriétnico y cultural de la nación, Bolivia, Ecuador y Venezuela fueron los únicos en realizarlo (Van Cott 2010, 147).

En cuanto a los espacios de participación y representatividad política, los pueblos indígenas de Colombia (1991), Ecuador (1998) y Venezuela (1999) tuvieron representaciones en las asambleas constituyentes, espacios del ejercicio político con las élites del país y el establecimiento de alianzas con partidos de centro izquierdo. De esta manera, adquirirían experiencia en la participación directa y en la toma de decisiones de cada país. El acceso a la participación de las reformas constitucionales en Bolivia y Perú fue limitado. La posición de los indígenas en Bolivia fue de insatisfacción hacia el proceso constitucional, marcado por fuertes movilizaciones direccionadas hacia la realización de una Asamblea Constitutiva. Con el derrocamiento del presidente Sánchez de Lozada se convocó a una nueva asamblea. En el Perú, los indígenas no tuvieron participación, el fuerte rechazo del Presidente Fujimori al reconocimiento de los derechos indígenas y el control ejercido ante el Congreso impidieron su inclusión y ejercicio del poder (148).

Según Van Cott (2007, 131), para el año 2000 había surgido un “modelo multicultural regional” de constitucionalismo caracterizados por cinco aspectos; a) el reconocimiento de los indígenas y su existencia como actores colectivos anteriores a los

estados actuales, b). el reconocimiento del derecho consuetudinario limitado por los derechos fundamentales, c). la protección a la propiedad colectiva, d). el reconocimiento de las lenguas indígenas y e). acceso a la educación bilingüe.

La experiencia acumulada en el proceso constitucional, sumado a los avances del movimiento indígena en las calles, permitió su inclusión a la política formal. De esta manera, nacieron los partidos políticos propios con participación en la dinámica electoral como forma de asegurar la implementación de derechos, dependientes de decisión en los parlamentos nacionales. Lo anterior estimuló la formación de partidos indígenas con participación en espacios de elección locales y regionales.

La incorporación de los partidos indígenas en los países andinos representó cambios en la escena electoral. En Colombia, para 1991 el balance fue importante, se logró la elección de concejales y representantes al congreso, posteriormente en 1997 se obtuvo la elección de un gobernador, once alcaldes y concejales en diferentes municipios. Para Van Cott, la experiencia colombiana fue exitosa e inspiró a otras organizaciones indígenas de la región (133)

En Ecuador y Bolivia la participación del movimiento indígena en el ámbito electoral se construyó sobre las bases de las movilizaciones populares que reivindicaron la identidad política indígena. En Ecuador fue fundado el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutic -Nuevo País en el año 1995, en el cual tuvo una gran influencia la CONAIE (Paredes 2010, 225). La primera participación electoral de este partido se dio en 1996. Posteriormente en 2002 participó en las elecciones presidenciales a través de una alianza con el Partido Sociedad Patriótica (PSP), obteniendo la presidencia con Lucio Gutiérrez. La coalición fue disuelta. Posteriormente en el 2006 apoyaron la candidatura de Rafael Correa aunque su participación fue marginal (227).

Particularmente Bolivia incursionó en la política electoral local en 1995, momento en el que las organizaciones campesinas, indígenas y los cocaleros crearon la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos ASP, la organización se dividió y un sector fundó el Movimiento al Socialismo MAS. En 1999 lograron posicionarse en la política electoral con la elección de concejales en siete de los nueve departamentos del país (226). En el 2005 el MAS ganó la presidencia con Evo Morales con la votación más alta que haya obtenido el país desde el regreso a la democracia. (Van Cott 2007, 133).

Por otra parte, el caso peruano tiene un curso muy distinto al de los demás países de la Región. Según Paredes (219-220), en la década de los noventa hubo una creciente politización de los indígenas producto de la crisis de los partidos y la fragmentación

política. Retomando el enfoque analítico de *La construcción de la arena política* de Collier & Collier (1991), ella sostiene que el tipo de politización indígena del Perú “es resultado de un legado institucional que reproduce y fortalece una arena hostil para la emergencia de movimientos indígenas y el desarrollo de mecanismos de representación de sus demandas vía el sistema político formal”, desde los cuales la politización se ha hecho “desde arriba” en un contexto de debilidad del MI y el liderazgo de figuras carismáticas (219).

Si bien, el tema de la incorporación política de los indígenas en la política nacional ocupa un lugar protagónico, es necesario mencionar que con la incorporación no se agotan los espacios de discusión política entre los Estados, los Movimientos y otro tipo de organizaciones. Tanto la apertura democrática del Estado con los indígenas en los espacios electorales, como las reformas constitucionales de los noventa y los procesos de exigibilidad de derechos diferenciados, contribuyeron en la reforma del Estado.

De acuerdo con Assies, Van Der Haar, y Hoekema (2002, 96), dos son los factores que determinaron los procesos de reforma del Estado, por una parte la democratización producto de las demandas durante los periodos de “transiciones democráticas” dentro de la que se incluye el pluralismo y la multiétnicidad, y por la otra, los requerimientos y presiones internacionales ejercidas con el modelo de ajuste estructural.

Las reformas implican potencialmente una desviación significativa del modelo acostumbrado del Estado-nación, de las formas de regulación económica y política, y de las nociones de democracia y ciudadanía predicadas en este modelo. Sin embargo, dado que las reformas responden a diversas presiones, su trayectoria no es inequívoca (97).

Del mismo modo, ubican el debate sobre en el marco de la implementación del neoliberalismo, comprendido desde su dimensión económica y cultural con una forma específica de relacionamiento entre Estado, sociedad civil y el mercado. La democracia es un concepto “minimalista y procesal” acompañada siempre por el libre mercado en donde la toma de decisiones se delega a tecnócratas (97).

Las reformas alentaron la esperanza de un cambio profundo y de un nuevo pacto social, al tiempo que la movilización de amplios sectores de la sociedad y de afirmación de nuevos derechos, desde los derechos de la mujer y los menores, hasta los derechos de los pueblos indígenas. (97)

Dentro de las principales demandas del movimiento indígena encontramos; el acceso a las instituciones del Estado, el fortalecimiento de sus propias instituciones, el respeto por la autonomía, la autodeterminación y exigibilidad de los derechos colectivos. La respuesta a estas demandas, depende en gran medida de las reformas realizadas a los aparatos legales y administrativos de cada país. El reconocimiento formal de las mismas

se puede entender como un intento de incorporación subordinada al sistema nacional y no un reconocimiento real del pluralismo, resultado de la revisión conjunta de normas y procedimientos entre indígenas y los actores en el poder (101-102).

El enfoque legalista con el cual se ha venido organizando y debatiendo la inclusión de demandas indígenas en los Estados Latinoamericanos, tiene limitaciones sobre el reconocimiento del pluralismo cultural y la multiétnicidad. El pluralismo implica la fragmentación de la esfera pública debido a la existencia de diversos sistemas socio jurídicos, propios de cada comunidad. En este sentido, el establecimiento de un nuevo orden democrático no es tarea fácil, para ello se requiere del diálogo intercultural y del reconocimiento de la autonomía, [...] una base para la participación en la definición y conformación del “emergente modelo multicultural regional”, en el cual la autonomía pueda desarrollarse (114).

En síntesis, el ciclo de la década del noventa y los primeros años del siglo XXI, marcaron un hito en las contiendas indígenas y su posterior desarrollo. Como vimos, el Movimiento Indígena logró posicionarse como actores de la política nacional e internacional, a su vez introdujo en la agenda, las discusiones relacionadas con los derechos indígenas y los reclamos colectivos, lo cual también cambió la concepción sobre la titularidad de derechos incorporando el enfoque colectivo. Este proceso avanzó en la inclusión y reforma de todo tipo de instrumentos legales, dirigidos a tratar de garantizar la autodeterminación, por lo menos desde la formalidad legal (Van Cott, 1996; Brysk, 2000; Citada en Toledo 2005, 68)

Si bien las luchas de los pueblos indígenas contienen particularidades que las diferencian de otros movimientos sociales y sus demandas son concretas, estas no pueden ser entendidas sin estar a la luz de los principales debates políticos en Latinoamérica, en el cambio de los sistemas políticos y las representaciones sociales respecto a la democracia. En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, las discusiones sobre la ciudadanía y el rol del Estado como actor político cobraron mayor relevancia. El proceso ocurrió mientras que se daba una transformación en el discurso de reducción del Estado, hacia nuevos espacios, “por ejemplo en la elaboración del concepto de “gobierno en línea” y de “democracia electrónica” (Massal y Sandoval 2010c citada en Massal 2014, 60).

El tema de la ciudadanía se ha transversalizado en los debates académicos y políticos y de allí los concernientes a la relación entre Estado, democracia y ciudadanía desde un enfoque institucionalista y sociológico, interesado en analizar la situación de los

derechos ciudadanos, individuales y colectivos, el acceso a los derechos y las condiciones de realización de los mismos (70).

En cuanto al tema del Estado, democracia, ciudadanía y su relación, Massal afirma que adquirió relevancia debido al desarrollo de las discusiones sobre la profundización de la democracia, con el que se demostró la crisis de la democracia electoral y representativa. El enfoque consiste en establecer la relación entre Estado, Democracia y ciudadanía, en tanto ocurrió un cambio sobre el rol del Estado en la economía, la sociedad y la política (70)

La centralidad sobre el rol del Estado en la democracia y la ciudadanía, obedece al interés despertado sobre la revalorización del Estado en la economía, las problemáticas relacionadas con los obstáculos democráticos, la crisis económica, desigualdad y pobreza en Latinoamérica como factores de agudización de los conflictos sociales.

Para enfrentar la conflictividad social, los gobiernos de turno, de distintas ideologías, han recurrido a varias estrategias: la cooptación, división y represión son tal vez las más visibles y recurrentes [...] Pero también se ha buscado la manera de buscar nuevas formas de diálogo con los actores sociales, con resultados dispares. A menudo el tipo de relación entre Gobierno y actores sociales se compone a la vez de diálogo y de conflicto, de cooperación y de enfrentamiento; las dinámicas que se orientan hacia cada polo son complejas, y dependen estrechamente de un contexto local y nacional específico. (73)

En este contexto es posible ubicar un factor importante del debate sobre la ciudadanía y es lo referente a los derechos y su ejercicio, ampliamente discutido en la política y la academia, cuyo análisis depende en gran medida de las especificidades de cada contexto local y nacional.

Massal ofrece una síntesis de los cambios en la región andina sobre la extensión de derechos ciudadanos y su ejercicio, finalizando el siglo XX y comenzado el XXI. Ella aborda las causas de la evolución, el contenido de los cambios y los límites y obstáculos del ejercicio de los derechos. Los avances en esta materia, corresponde a las dinámicas políticas y socioeconómicas dirigidas a la inclusión del discurso sobre la participación de la ciudadanía, la legitimación de los gobiernos, las crisis de la representatividad, y el “despertar ciudadano” organizado en diversas expresiones, dentro de las que se encuentra los relacionados con las identidades culturales y de género entre otros (77).

Concretamente para el caso de los derechos colectivos existe un avance importante, en tanto como se ha narrado anteriormente, los procesos constitucionales de la región permitieron su incorporación, tal es el caso del derecho a la consulta previa, a la justicia indígena propia, bilingüismo, entre otros. Pese a esto, el camino ha sido complejo, la efectividad y realización de los derechos colectivos fue sometida a una agenda de

batallas y luchas jurídicas en los escenarios nacionales e internacional. La implementación de los derechos no es ajena a los intereses económicos, especialmente a los relacionados con las políticas neoextrativistas, lo que ha generado escenarios de disputa en los que se involucran los intereses estratégicos de Estado, corporaciones y empresas quienes intentan imponer las reglas de juego a través de los instrumentos normativos, sin negar de plano la existencia de los derechos adquiridos.

Según Toledo (2005, 78), el periodo de avance en el reconocimiento de los derechos indígenas ha concluido en Latinoamérica, las movilizaciones indígenas en torno al reconocimiento de sujetos políticos, el posicionamiento del debate sobre los cuestionamientos a una sociedad homogénea y la incorporación de los indígenas a la política nacional, concluyen con la necesidad de abrir un nuevo ciclo de lucha caracterizado por la aceleración de los cambios económicos – políticos, sus posibles impactos y afectaciones sobre los pueblos y sus territorios

Los “síntomas del fin de ciclo” se fundamentan en la imposibilidad de implementar adecuadamente los cambios constitucionales, esto queda en evidencia en la relación entre sistema jurídico nacional y los regímenes internacionales de libre comercio y medio ambiente. Los pueblos indígenas experimentaron un debilitamiento especialmente en los derechos relacionados con el territorio, la biodiversidad, el consentimiento y la propiedad intelectual. El Estado se adecuó a los proceso de descentralización y adoptó dentro de sus discursos los reclamos de los pueblos, aunque ello no garantiza la efectividad de los derechos, los organismo internacionales y la banca mundial han entrado a suplir el vacío Estatal para la formulación de políticas diferenciadas (73).

En este contexto, y pese a las dificultades en el cumplimiento de los derechos reconocidos internacionalmente, también es importante examinar la importancia de los actores sociales en los debates sobre ciudadanía, ya que han aportado en la modificación de los repertorios de acción, la apertura de nuevos espacios de lucha, incluidos los institucionales y en el ejercicio de cuestionamientos frente al cumplimiento de los derechos indígenas (Massal 2014, 82).

Justamente, uno de los derechos que más ha sido debatido en la última década respecto a su realización, cumplimiento y desarrollo asociado a la dinámica del avance del modelo económico y político neoextrativista en Latinoamérica, es la consulta previa². En

² El convenio 169 de la OIT, no posee específicamente una definición del concepto de CP, así como tampoco define el procedimiento para su realización. Sin embargo, este instrumento es claro, en tanto

este sentido consideramos importante abordarlo, de tal manera que podamos ubicar nuestro problema de investigación en las discusiones existentes sobre este derecho.

1.3.1 Derecho a la consulta previa y procedimentalización de las demandas de los pueblos indígenas.

“El convenio 169 de la OIT es la fuente inicial del derecho internacional de los pueblos indígenas al derecho a la consulta. [...]y el consentimiento previo libre e informado” (Wright y Tomaselli 2019, 1). Aunque no es el único, puesto que posterior a su ratificación, han surgido otros instrumentos, como es el caso de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas de 2007 y la Declaración Americana de Pueblos indígenas de 2016.

Para Rodríguez y Baquero, las consultas hacen parte de “explosión en el campo jurídico latinoamericano de *reclamos de justicia centrados en el reconocimiento*, sumados a los *centrados en la redistribución*, que giran alrededor de los derechos sociales” (2015, 18). Reclamos que pasan por el derecho nacional e internacional, como por ejemplo puede ser la autonomía, cultura y territorio entre otros, que se han ido asimilando por la institucionalidad y sus procedimientos. Es justamente en esta situación donde se puede reconocer que la “procedimentalización” de los derechos indígenas soporta la institución de la consulta previa (Rodríguez 2012, citada en Rodríguez y Baquero 2015, 21).

Los autores, reconocen la consulta como parte del auge de los conflictos jurídicos en el contexto latinoamericano, lo cual se explica como parte de la globalización neoliberal de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI en lo denominado por Rodríguez Gravito 2012 como *etnicidad.gov*.

[...]esbozo un marco conceptual que sitúa los conflictos y el derecho sobre la CPLI en un proceso sociojurídico más amplio: la regulación de la *etnicidad.gov*. Con este concepto intento arrojar luz sobre el proceso de juridización de las reivindicaciones étnicas [...]Se trata de la juridización de los reclamos colectivos sobre la autodeterminación, la identidad cultural, los territorios y los recursos naturales; reclamos elevados por los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicos, tanto en América Latina como en otras partes del mundo (Rodríguez 2012, 21-28).

plantea que los pueblos deberán ser consultados mediante procedimiento apropiados, a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que los afecten directamente, que las consultas se deberán adelantar de buena fe y de manera apropiadas con el fin de llegar a acuerdos o al consentimiento (OIT 1989, art. 6). Probablemente, producto de este vacío de origen han surgido multiplicidad de conceptos y definiciones formuladas del ejercicio particular y experiencial a partir de casos concretos.

Las comunidades indígenas a lo largo del continente materializan sus demandas, mediante la activación de mecanismos jurídicos, *pues en mayor o menor medida, estos son los únicos medios reales dispuestos por el neoliberalismo, mediante los cuales es posible realizar negociaciones para la exigibilidad de sus derechos*. En este sentido, para los autores, la consulta previa es un sujeto jurídico participativo que permite la transformación de conflictos en escenarios de negociación caracterizados por emplear el debido proceso, de tal manera que se da por hecho que las comunidades étnicas se encuentran en igualdad de condiciones y posibilidades que los demás participantes involucrados en una negociación (37).

La relevancia de los aspectos jurídicos sobre la CP es evidente en las discusiones desarrolladas en los Estados latinoamericanos. Por ejemplo, en el contexto peruano, durante el gobierno de Humala entre los años 2011- 2016, se debatió y aprobó la ley de consulta. Respecto a la implementación de esta figura en la Amazonía peruana para las concesiones de hidrocarburos, Ricarda Flemmer (2019, 106–7), ha abordado la CP como, “instrumento ambiguo” que funciona por una parte como una puerta abierta que legitima nuevos proyectos mineros y de hidrocarburos que amplían la frontera extractivas. Por otro lado, la CP al nivel de las políticas nacionales, *representa que los pueblos indígenas han pasado a la agenda nacional y han abierto la “puerta trasera para la institucionalización de las políticas interculturales”*.

Respecto a la visión de la consulta como puerta que permite el ingreso y legitimación de la industria extractiva, la autora María Luiza de Castro (2019, 93–110), cuestiona cómo la consulta es una herramienta en la implementación de la política pública minera en el Estado Ecuatoriano, ya que a través de una incorrecta concepción y práctica, el Estado comprometió el sentido de lo público estatal, en tanto delegó poder y responsabilidades a los actores privados, en los procesos consultivos realizados en la amazonia sur del Ecuador.

En el escenario de estas consultas, el Estado asumió el papel de mediador entre las comunidades y las empresas. Por tanto, la realización de los procesos no representa realmente un lugar en el cual se garanticen los derechos de los pueblos indígenas. Al ser el Estado delegatario, que viabiliza la expedición de concesiones mineras a través de medios legales, vulnera a las comunidades y su territorio, de tal manera que las consultas resultan ser una “falacia” (93). Asimismo, en vista que, en la práctica, son los actores privados los responsables de la consulta, éstos actores tienen el privilegio de ser juez y parte (106).

Justamente, en las disputas territoriales sobre propiedad, uso y manejo de recursos, se exacerbaban los conflictos ambientales³. La CP, en estas circunstancias cobra vital importancia y se vincula estrechamente a los aspectos socio jurídico – ambientales. Explicado a partir de las reclamaciones de las comunidades en las dinámicas participativas para la toma de decisiones sobre la ejecución de proyectos que involucran la obtención de concesiones, licenciamientos ambientales, realización de estudios de impacto - evaluación ambiental y ejecución de proyectos que comprometan sus formas de vida.

La Corte Constitucional Colombiana, en los últimos años, ha generado nuevos debates sobre la relación entre consulta previa, consentimiento libre previo e informado y justicia ambiental, desde este aspecto la corte plantea;

“[...] el derecho a la consulta previa con consentimiento previo libre e informado debe ser entendido como una garantía de justicia ambiental específicamente consagrada para los pueblos y comunidades étnicas, en la medida en que es deber del Estado la protección de la diversidad cultural de la nación y que, como hemos enunciado antes, usualmente allí es donde expresa de mejor manera la diversidad natural que esos pueblos y comunidades usa, cuidan y conservan” (84-85).

Desde donde se aborde la CP, se hace visible y palpable las situaciones de conflictividad y la utilización de herramientas jurídicas con las que se aspira resolver los problemas planteados inicialmente. Las consultas resultan ser el resultado de los reclamos, el espacio para la realización de éstos y el lugar donde se ponen en juego los intereses de los actores.

Por otra parte, autores como Gloria Amparo Rodríguez, en su texto “De la Consulta Previa al Consentimiento Libre Previo e Informado a los Pueblos Indígenas en Colombia”, contextualiza la situación colombiana, para ella la CP es un derecho derivado de la normatividad internacional, y *como derecho involucra otros, tales como la participación y la repartición de los beneficios*. “Al hacerlo, se considera el Convenio núm 169 de la OIT como un instrumento de buena gobernanza y una herramienta para la solución de conflictos y la conciliación de intereses distintos” (OIT 2013, 10 citada en Rodríguez 2018, 7).

A partir de la experiencia de los procesos en Colombia, Rodríguez aborda en detalle la implementación, sus limitaciones, actores y el resultado de las demandas de las

³ Según el Autor Gregorio Mesa Cuadros, la idea de conflictividad ambiental; “tiene que ver esencialmente con las disputas entre diversos pueblos, comunidades, sociedades y Estados sobre el acceso, extracción, uso, apropiación, transformación, producción, control, comercio, consumo, destrucción, contaminación y desechos de los elementos del ambiente [...]” (Mesa Cuadros 2018, 17).

comunidades ante las Cortes. Al revisar diversos procesos, establece la relación con los conflictos socio ambientales, en los cuales el aspecto jurídico es relevante para la defensa de los derechos de las comunidades étnicas.⁴

Si bien la CP se ha considerado como un derecho, para autores como Raymundo Espinosa, a partir de la experiencia de los casos mexicanos, conceptualiza la consulta no como un derecho, sino, como un “mecanismo jurídico – institucional” producto del ejercicio de construcción colectiva de las comunidades indígenas haciendo uso de la libre autodeterminación, y autonomías reconocidas constitucionalmente. Para el autor, es un mecanismo que hace posible la efectividad de varios derechos. “El derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas es la libertad de determinación, cuyo ejercicio supone la expresión de la voluntad colectiva, misma que se hace patente por distintos medios en razón de los diversos ámbitos de autonomía con base territorial que comprende la vida comunitaria”(Espinoza 2019, 78).

Calle (2019, 92) identifica lo procesos de CP como escenario de disputa entre poderes, donde se desarrollan relaciones asimétricas entre actores desiguales en los aspectos económicos, legales y sociales. *Es así como la CP se constituye como un escenario de disputa política entre grupos subordinados y dominantes. Lo cual supera la visión transaccionista del proceso*, “Por lo tanto, debemos entender este escenario como una disputa política, donde las relaciones de poder se debaten, legitiman y redefinen en diferentes niveles. Por ello, considero útil analizar los procesos de consulta previa como “hegemónicos” (Roseberry 1994, citada en Calle 2019, 92). La comprensión de la CP desde este punto de vista es importante, puesto que, en los espacios de consulta, *se trata de invisibilizar la dimensión política, por parte de los actores dominantes*, y se da mayor relevancia a la negociación sobre las compensaciones y medidas de manejo a los impactos ocasionados.

Finalmente, el autor Edwar Vargas, parte del reconocimiento de la existencia de conflictos sociales producto de la disputa por el control territorial, siendo éstas el resultado del proceso de producción capitalista. Para él, la consulta previa es un mecanismo para la gestión de conflictos en comunidades étnicas. Al respecto él reflexiona en torno a la efectividad del mecanismo de CP en la gestión y superación de conflictos y

⁴ “En este contexto, se puede señalar que el poder judicial juega un poder cardinal en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, y en especial, del derecho fundamental a la consulta previa. La confianza que tiene esta colectividad en la rama judicial, en especial en la Corte Constitucional, se evidencia en los casos de conflictos surgidos en el marco de los proyectos ambientales que requieren consulta previa y los cuales han terminado en demandas judiciales” (Rodríguez 2018, 177).

en la posibilidad de que este derecho haya sido devastado⁵ por la lógica del capital (2019, 42–46).

El análisis concluye que el derecho a la consulta ha sido sometido por el capital, teniendo como una consecuencia relevante la devaluación de los conflictos sociales y el desplazamiento del campo de lucha de los pueblos indígenas, de tal manera que los conflictos cambian su naturaleza política hacia la juridización y procedimentalización (50).

Indiscutiblemente al abordar la consulta previa es inevitable hacer referencia a los aspectos jurídicos y de procedimiento que ella representa en el contexto de reivindicaciones de los pueblos indígenas, razón que explica en parte por qué los debates académicos han tenido como foco analítico el abordaje de esta institución desde ese lugar. Por esta circunstancia, *identificamos en este trabajo la necesidad de incorporar la perspectiva sociológica y política como referente empleado para el análisis de dos casos concretos de CP ubicados en el suroccidente colombiano*. Esto son el Resguardo Indígena de Ipiales y el Cabildo indígena de Tangua. Consideramos que el ejercicio nos permitirá contribuir en la comprensión sobre la adopción e implementación del derecho a la consulta previa, partiendo del hecho de reconocer que la CP esencialmente posee un carácter político importante para el movimiento indígena.

1.4 Propuesta investigativa y metodología

Con el fin de abordar los dos casos de consulta previa, entenderemos que ésta se inscribe en el marco de los procesos de contienda política de reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Estado, comunidad y empresa, intervienen en este proceso en el marco de la construcción de uno de los corredores viales estratégicos para la economía política del país. Retomando el enfoque suministrado por, McAdam, Tarrow y Tilly (2005, 6), sobre política contenciosa se tendrá en cuenta para la investigación el enfoque relacional de interrelación estratégica, negociación de identidades, historia y cultura.

Si bien el modelo de los autores no apunta a una generalización, para aproximarnos un poco más a los casos nos parece útil en un primer momento retomar el

⁵ Para la realización de dicho análisis, el autor retoma el concepto de devastación planteado en la obra de Marx, “[...] la cual en palabras de Sánchez Parga significa que le capital solo destruye las realidades e instituciones que impidan la reproducción del capital y que no puedan ser instrumentalizadas. Las que si pueden serlo, son devastadas, es decir son destruidas en su sustancia pero mantienen su existencia formal” (Vargas 2019, 46).

esquema de tipos de contienda propuesto por los autores (McAdam, Tarrow, y Tilly 2005, 8). Asumimos en este trabajo que de los dos casos analizados uno corresponde a la contienda contenciosa (IpiALES) y el otro a la contienda transgresiva (Tangua) lo que se evidenciará más adelante en la descripción de cada uno de los procesos.

El primer caso pertenece a una contienda con actores institucionalizados, previamente establecidos y con reconocimiento político, tal es el caso del Resguardo de IpiALES con una historia larga en los procesos de lucha, políticos organizativos de los pueblos indígenas y de reconocimiento por parte de otros actores. En relación al segundo caso, correspondiente a la contienda transgresiva, representada por el cabildo de Tangua, evidenciaremos como se constituye un nuevo actor que logra institucionalizarse, así como emplear nuevas formas de movilización.

En la dinámica de su implementación, la CP avanza en un proceso de negociación el cual tiene unos resultados que son de nuestro interés. Básicamente con una consulta se puede llegar o no a un acuerdo entre las partes frente a la ejecución de una medida o un proyecto en específico, el cual obedece a unos intereses pre establecidos por las partes en contienda, Estado, comunidad y empresa. De esta manera nos preguntamos, ¿De qué depende que una consulta pueda llegar o no a un acuerdo?, este cuestionamiento es complejo de responder, primero por que como se ha mencionado, no existe una norma que regule las consultas en Colombia, por tanto, aunque se haya expedido una directiva presidencial y un decreto que de las directrices a las instituciones del Estado sobre el cómo proceder, aún no hay una fórmula que permita adelantar un proceso de forma estandarizada y que sea adoptada por todas las partes participantes. De igual modo, no existen pautas generalizadas para una posible evaluación de los resultados del proceso. Segundo, cada caso es particular, depende del contexto, el tipo de medida que se quiera implementar, el impacto que pueda tener en la comunidad, las decisiones y orientaciones políticas que asuman quienes estén negociando, el grado de interlocución y confianza a la que lleguen las partes, entre otras situaciones que serán revisadas en el trabajo investigativo.

Para cada caso el resultado fue el siguiente: primero la consulta con el Resguardo de IpiALES representó un proceso de más de dos años de negociación entre el 2016 y el 2019, finalmente se cerró sin acuerdos pese a que el Estado colombiano y la empresa interesada, brindaron las condiciones necesarias para garantizar sus derechos a ser consultados. Por otra parte, el Cabildo de Tangua, cuya consulta se llevó a cabo en el año 2018, en un tiempo record de tres meses suscribió el acuerdo consensuado entre las partes,

después de pasar por un proceso legal de exigibilidad del derecho a la CP. Con la revisión bibliográfica realizada sobre diversos análisis de casos y argumentaciones que sustentan los resultados de un proceso de CP, encontramos que en la literatura existente se queda corta en la explicación de este tipo de resultado.

Desde nuestro punto de vista y teniendo como referencias los análisis de otras experiencias consultivas, consideramos que en los dos casos los resultados son anómalos, ya que en la literatura se ha argumentado ampliamente que entre más garantías se brinden en un proceso, se podrá llegar más fácilmente a una negociación con acuerdos.

Considerando lo anterior, sostenemos que la consulta y sus resultados responden a las estrategias e intereses propios de las comunidades, está es la razón por la cual los resultados son diferenciados y no dependen de la aplicación correcta del procedimiento o del cumplimiento de condiciones normativas. Esto evidencia que los pueblos indígenas actúan acorde con una racionalidad particular en un sistema binario de pérdidas o ganancias obtenidas en los procesos. Por tanto, el logro de un acuerdo o desacuerdo se producen en función de las posturas sobre temas relevantes para la vida de las comunidades.

En relación al resultado obtenido con el Resguardo de Ipiales, suponemos que la consulta previa no beneficia los intereses de la comunidad, por cuanto la ejecución del proyecto constructivo traería consigo nuevos actores e intervenciones que amenazarían la autonomía, la autoridad y el territorio, de una comunidad históricamente reconocida por sus fortalezas organizativas. En este sentido tendrían mucho que perder.

Por otra parte, argumentamos que el cabildo de Tangua, ve en la consulta una oportunidad para la reidentificación identitaria y el logro del reconocimiento por parte de la institucionalidad estatal y de la empresa presente. Es así como el proceso le permite hacer efectivas sus reivindicaciones, obteniendo importantes ganancias frente al relacionamiento con el Estado, el reconocimiento legal, la obtención de beneficios del proyecto y el fortalecimiento de su naciente organización, esto explicaría el acuerdo al que se llegó.

Metodología:

La metodología empleada en este proceso investigativo adopta el método de rastreo de procesos “método fundado sobre la articulación entre eventos, variables y mecanismos causales.”(Mascarenhas, Maillet, y Mayaux 2017, 664). Por tratarse de un caso empírico, con limitaciones académicas sobre la explicación de la pregunta central planteada, se ha optado por tomar la entrada inductiva, que permite tener un diseño de

investigación en el cual se alternan, recolección exploratoria de datos empíricos, momento deductivo: formulación de hipótesis y planteo de implicancias observables, inferencia sobre el poder explicativos de las hipótesis, Momento inductivo: consideración de hipótesis alternativas e interacciones entre deducción e inducción si fuera necesarias.

Del mismo modo, retomaremos el enfoque metodológico suministrado por, McAdam, Tarrow y Tilly (2005, 6) que plantea una aproximación relacional a la interacción entre actores en los procesos de contienda política a partir del análisis de episodios que permitan identificar los mecanismos explicativos de los resultados obtenidos en las consultas en el periodo de 2016- 2019. Entendiendo que la propuesta de los autores no pretende establecer modelos generales para abordar la contienda y que su abordaje se da desde el análisis de los mecanismos de menor escala, en esta investigación se propone dar un tratamiento particular a los procesos delimitando mecanismos o variables específicos de los procesos abordados. Para ello, hemos recurrido a la revisión de fuentes secundarias; artículos, libros, investigaciones y documentos oficiales, entre otros. Como parte del diseño metodológico fue necesario realizar un fuerte trabajo de campo, con el que se recopiló información primaria de los actores involucrados en los procesos (Estado, comunidad, empresa) entrevistas, conversaciones y visitas a los territorios durante el periodo 2019 – 2020.

Como parte de la metodología, fue relevante la aproximación a los casos en específico a fin de identificar las razones por las cuales despertaban nuestro interés para ser analizados, considerando que teníamos la posibilidad de escoger entre 6 casos diferentes. A continuación, argumentamos el porqué de la selección.

La consulta previa con el Resguardo Indígena Colonial de Ipiales ha sido enfocada como un caso interesante a ser abordada por los siguientes motivos. Primero; el Resguardo posee un territorio con sobreposición en gran parte del área urbana y rural del municipio de Ipiales y limita con el vecino país del Ecuador por el puente Internacional de Rumichaca, teniendo una ubicación estratégica para la interconexión vial entre los dos países y para el desarrollo de la obra constructiva. Segundo; es un Resguardo que posee títulos de propiedad desde la colonia, situación que genera un mayor nivel de empoderamiento discursivo y político de la comunidad perteneciente a este territorio, en este contexto, se está abordando una problemática con una comunidad organizada como Resguardo desde la época de la colonia, la cual ha conservado usos, costumbres y organización socio política desde aquel entonces, de igual forma, es un comunidad que tiene experiencia en el desarrollo de procesos de CP. Tercero; dicha comunidad se ha

resistido desde el comienzo del proyecto a la realización del proceso de CP por diversos motivos que se expondrán a través de este texto y cuarto; pese a que en Colombia el derecho a la CP no es absoluto y las comunidades indígenas no tiene poder de vetar políticas de desarrollo, dicha comunidad ha incidido significativamente para que los 14,850 km de construcción que atraviesan su territorio, a la fecha, no se hayan construido, lo cual habla de un empoderamiento significativo de su derecho a la autonomía en los niveles territorial, social y político.

Por otra parte, el proceso de consulta previa con la comunidad de Tangua constituye un caso de especial atención por los siguientes motivos: primero, la consulta se da como resultado de un proceso de exigibilidad, gestionado por los miembros de la comunidad a través de vías legales ante las instituciones del Estado. Segundo, el proceso de consulta previa, permitió que la comunidad recibiera el reconocimiento como cabildo⁶ por parte del Ministerio del Interior, validando el autorreconocimiento como indígenas pertenecientes al pueblo Quillasinga, después de haber perdido sus instituciones tradicionales y territorio como resguardo por más de 60 años, sumándose al proceso de revitalización denominado “el despertar Quillasinga”⁷ en el departamento de Nariño y tercero, pese a que el proceso se dio como resultado de un asunto legal, logró acuerdos entre las partes involucradas.

Producto de las aproximaciones hacia los casos y a la revisión de fuentes secundarias, se proponen las siguientes variables con algunas preguntas orientadoras que nos permitirán tener un guía en la lectura sobre cada proceso consultivo. Además, entenderemos que las variables son binarias en función de si se cumplieron o no las condiciones allí planteadas.

Tabla 1
Mecanismos o variables de interrelación

Organización:

Indica la existencia o no de la infraestructura social bajo la cual se puede avanzar en los procesos de negociación teniendo en cuenta que la consulta está diseñada de tal manera que intervienen actores colectivos con una identidad en común, cuyas estructuras afectan su capacidad de movilización y actuación sobre sus intereses. Nos preguntamos ¿posee la

⁶ El cabildo, “Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad” (CO Ministerio del Interior 2013a).

⁷ El “despertar quillasinga”, hace referencia al proceso social, cultural, político y territorial impulsado por las comunidades del “Valle de Atriz”, Pasto - Nariño y sus alrededores con el fin de revitalizar sus formas de organización como comunidades indígenas quillasingas. “Solamente a finales de la década de 1990 hubo un auge étnico, con la reconstitución de cabildos, parcialidades y resguardos indígenas en varios corregimientos del municipio de Pasto y la adscripción étnica de algunos habitantes de estos corregimientos como indígenas Quillasingas” (Perugache Salas 2015, 206).

comunidad una organización definida? ¿cuáles son las ganancias o pérdidas que pueden tener las organizaciones indígenas al llegar o no a un acuerdo consultivo?, ¿cuál es su interés?
<p>Identidad: Relaciones sociales con sus representaciones de la vida vistas desde la perspectiva de uno u otro actor, estas también son políticas y se hacen presente al realizar reivindicaciones sobre las bases de estas identidades y cuando las demandas son dirigidas en contra del gobierno o de un tercero. Son relacionales, cambiantes y negociadas. A su vez pueden ser incrustadas o separadas, en nuestro caso son incrustadas. Las incrustadas referencian las relaciones sociales rutinarias y afectan la cotidianidad de las personas y las distanciadas, se refieren a un rango delimitado de relaciones sociales intermitentes (McAdam, Tarrow, y Tilly 2005, 148–51). Respecto a la identidad nos hemos planteado las siguientes preguntas: ¿Por qué es necesaria la identidad de una comunidad en la consulta?, ¿de qué sirve tener una identidad? ¿Qué tiene que ver la identidad con los intereses de la comunidad respecto al proceso consultivo?</p>
<p>Aplicación del procedimiento de consulta previa Se considerar como el mecanismo de base “formal” o institucionalizado de realización de los derechos a la consulta, refiere a la procedimentalización y al establecimiento de reglas de juego establecidas por el Estado mediante una directiva. Al aplicarlo se propicia el espacio de debate de las reivindicaciones realizadas por la comunidad. Buscaremos responder las siguientes preguntas: ¿la aplicación del procedimiento garantiza que la comunidad llegue a un acuerdo con las partes involucradas?, ¿Cómo reaccionan los indígenas cuando no se garantiza su aplicación?</p>
<p>Territorio El territorio está vinculado a la identidad y será entendido como espacios sociales construidos desde lo simbólico por las comunidades. El territorio es el lugar físico en el cual se desarrollan las dinámicas de una comunidad vinculadas a la cultura, historia, economía e identidad. Se reivindica como colectivo, es una de las reivindicaciones de las comunidades indígenas y es indispensable para la reproducción de sus formas de vida. Su relación con la consulta es importante debido a que en la medida en que el proyecto propuesto lo afecte, así mismo su autonomía e identidad serán impactadas. Estas son las preguntas orientadoras: ¿cuál es la delimitación del territorio de la comunidad?, ¿está la comunidad interesada en que se afecte su territorio?, ¿cuál es la posición de la comunidad respecto a la construcción del proyecto?</p>

Fuente y elaboración propias

Finalmente, con los elementos expuestos y propuestos anteriormente, hemos sintetizado el método de la investigación, teniendo como entrada los dos casos puntuales, la interrelación de los mecanismo o variables, organización, identidad, aplicación procedimiento de consulta y territorio lo que finalmente produce los resultados (ver anexo 1).

1.5 Revisión de los trabajos realizados respecto al logro de acuerdos de consulta previa

El material bibliográfico revisado para la elaboración de la investigación permitió identificar dos tipos de literatura referente a la pregunta planteada. Por una parte, las contribuciones de los organismos internacional y Ong’s, dentro de los que se destaca un fuerte énfasis en la referencia de “buenas o malas” prácticas que determinan el resultado de los procesos. Y, por otro lado, literatura académica, de la cual, hasta el momento, no se cuenta con un abordaje comparativo que explique los resultados sobre los acuerdos. En la bibliografía revisada, es posible encontrar la profundización de casos particulares,

posibilitando algunas pistas para tener en cuenta en el ejercicio descriptivo a realizar. Es así como existen limitantes en la información académica, en tanto no hay mayor profundización teórica que explique el resultado final de una consulta.

Considerando lo anterior, en cuanto a los estudios planteados por organismos internacionales, organizaciones de cooperación o investigadores consultores para empresas y organismos internacionales, merece la pena mencionar el documento “Estudios de Caso sobre Consulta Previa y Empresas Españolas”⁸ en el que se revisaron tres experiencias empresariales donde se ejecutaron procesos de CP. El documento se caracteriza por su esfuerzo empírico que retrata la visión de los actores empresariales hacia la explicación de buenos resultados, dependientes fundamentalmente de las estrategias para el buen relacionamiento y la aplicación adecuada de procedimientos, enfatizando en evidenciar los lineamientos de la banca multilateral para garantizar procesos exitosos. Al respecto menciona:

“De acuerdo con estos lineamientos, el éxito de la consulta radica en: i) favorecer la inclusión intergeneracional y de género tanto en las etapas de formulación del proyecto como en su implementación. [...] ii) prestar especial atención en el diseño de los métodos de consulta, con el propósito de que estos últimos reconozcan “los valores sociales y culturales de las comunidades indígenas afectadas y a sus condiciones locales” [...] iii) finalmente, el prestatario deberá facilitar a las comunidades indígenas toda la información sobre el proyecto de manera completa y oportuna, incluidos los impactos negativos sobre la misma. Lo anterior deberá realizarse atendiendo a las “maneras apropiadas desde el punto de vista cultural” (Banco Mundial 2005, 5 citada en Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga 2016, 12).

De igual manera, organismos como el Banco Mundial (2016) en su texto “La consulta Previa en el Perú: aprendizajes y desafíos”, presenta la sistematización del proceso de implementación de la ley de consulta previa en esta nación suramericana. El texto ubica la discusión sobre los resultados de los procesos, en términos de aprendizajes y recomendaciones. Para la entidad, “El éxito de las consultas depende en gran medida de la fortaleza y capacidad técnica de las organizaciones representativas de las comunidades afectadas” (Banco Mundial 2016, 14). Atribuyendo un peso importante de la responsabilidad a la comunidad y a la estandarización de mecanismos que garanticen

⁸ Se considera necesario precisar que el documento fue elaborado por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, en el marco del proyecto “Consulta Previa, Gobernabilidad y Empresas” en el año 2016. El documento tiene como objetivo “afianzar la labor de promoción de una cultura de implementación de la consulta, específicamente por parte de las empresas que operan América Latina y consolidar espacios de diálogo para la construcción de confianza en los niveles regional y nacional, a través de la cooperación Sur – Sur.” Por tanto, su perspectiva es empresarial. <https://centroregionalsp.org/wp-content/uploads/2020/04/Estudios-de-Caso-sobre-Consulta-Previa-y-Empresas-Espa%C3%B1olas.doc.pdf>

el funcionamiento de las consultas. Para esta entidad, de no establecerse mecanismos estandarizados para el seguimiento y el cumplimiento de la consulta, corre el riesgo de “convertirse en otro instrumento de negociación fallido”, sujeto a la buena fe de quienes realizan las consultas y a la capacidad que tengan las comunidades para la exigibilidad del cumplimiento en las instancias legales, convirtiéndose esta situación en el origen de conflictos posteriores (60).

En la misma línea de identificación de buenas prácticas se encuentra los autores Schilling-Vacaflor y Flemmer (2013), quienes a través de su documento “El derecho a la consulta Previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina”, retoma tres casos “exitosos” de consulta en los países, Bolivia, Colombia y México, de los cuales se concluye, la relevancia positivas de los casos debido al carácter proactivo de los consultados y su influencia en la toma de decisiones, un buen acceso a información de calidad, la inclusión de la comunidad en general en las discusiones, la apertura de las instancias Estatales, en el desarrollo del procedimiento y sus resultados, de tal manera que son capaces de lograr compromisos con las comunidades afectas, siendo la última una condición necesaria para los buenos resultados (39).

Ahora bien, en cuanto a la literatura académica, autores como Garavito y Arenas (2007, 217–39) analizan la relación de la política y el derecho en la globalización, abordando el caso de la comunidad indígena U’wa del noreste colombiano. Este es un caso emblemático, en el cual la comunidad se ha resistido al desarrollo de proyectos petroleros en su territorio, desde el año de 1995 por vías políticas y jurídicas, logrando un despliegue y movilización transnacional por la defensa de sus derechos. El caso es importante, puesto que constituye una consulta previa sin acuerdos, con un alto impacto internacional y nacional y con ganancias para la comunidad respecto a la estrategia de no permitir la explotación de su territorio. El análisis de caso posibilita profundizar sobre la trayectoria del desarrollo del proceso, así como sus resultados.

Los autores, realizan el análisis del caso desde dos puntos de vista, por un parte, revisan la conexión de la protesta en apoyo a la causa U wá, en los niveles locales, nacional, continental y global. Por otro lado, participan del debate sobre el papel del derecho en el marco de la globalización contrahegemónica, desde donde se abordan las estrategias jurídicas de la coalición U’wa, evaluando limitaciones y potencialidades de las mismas para la causa U’wa y el movimiento por la justicia global (219).

Asimismo, logran explicar a través del texto, la importancia del caso U’wa, en tanto ejemplo de movilización jurídica y política transnacionales, producto de las

dinámicas de la globalización por la extracción de recursos naturales y la resistencia de las comunidades indígenas latinoamericanas, movilizadas en defensa de sus derechos. Finalmente, concluyen: “En consecuencia, la unión entre acción colectiva y movilización legal mediante una redefinición radical de los derechos es una de las principales contribuciones del caso de los U’wa (y del movimiento por los derechos indígenas en general) a la legalidad cosmopolita subalterna”(237).

Por otro parte, la autora Natalia Orduz, ubica las principales discusiones en torno a los procesos de consulta, considerando los casos colombianos como referentes de la aplicación del convenio 169 de la OIT en países latinoamericanos. Para ello, retoma dos casos de CP desde los cuales se asume que, la consulta tiene un carácter mixto, puesto que es un derecho en sí mismo y es un mecanismo que permite la garantía de otros. De tal manera que, al estudiar las consultas, se debe tener en cuenta la situación antes planteada, con el fin de establecer la relación de la CP con los derechos de los pueblos indígenas, realizando énfasis en los derechos a la autonomía, la libre determinación, el territorio y la identidad (2014, 29).

Pese a la importancia que deben tener la conexión de la CP con otros derechos, para Orduz es claro que las discusiones en Colombia han asumido un enfoque procesual jurídico desde donde se busca profundizar en las dificultades que la CP representan para el desarrollo del país, desconociendo la importancia de los procesos para las garantías de derechos (29).

Los dos casos revisados son; el estudio sobre las comunidades afrocolombianas de los consejos comunitarios de alto mira y frontera y bajo mira y frontera, en los que se consultó la implementación de medidas fitosanitarias para el control de la enfermedad de la pudrición del cogollo en la palma de aceite, y el segundo, el caso emblemático, de la CP de las comunidades indígenas U’wa en relación a la explotación petrolera, reconocido por la negativa de la comunidad al proceso.

Del primero, reflexiona sobre la contraposición entre entidades de gobierno e instituciones jurídicas Estatales, en cuanto a si se debe consultar medidas impuestas en un estado de emergencia sanitaria. Respecto al segundo, quedan abiertas varias preguntas que se podrían retomar para los casos en los que la comunidad se niegue a la consulta. “[...] ¿es la consulta previa una obligación para los pueblos indígenas?, ¿es la consulta previa una imposición de occidente a los pueblos indígenas?, ¿es la consulta previa una obligación del gobierno de medio y no de resultados? Y ¿se agota con la verificación de garantías procesales?” (29). Concluye, que la búsqueda de casos exitosos por parte de

estudiosos sobre el tema de la CP, se enfoca en la extracción de buenas prácticas basada en la buena fe, el dialogo, buena financiación y simetría entre las partes, reduciendo el debate a la efectividad en las garantías procedimentales, “Sin embargo, el caso u’wa muestra que, aunque se cumplan estas garantías, el problema de fondo sobre visiones distintas de desarrollo, no se resuelve necesariamente a través de la consulta previa” (35).

Justamente esta distancia de fondo es la que en muchos casos imposibilita que las consultas puedan llegar a concluir en un acuerdo favorable. Las diferencias entre modos de ver el mundo, las negociaciones, las ganancias y pérdidas sobre del proceso, el territorio y la repartición de beneficios, generan posiciones diversas. Respecto a este punto, las autoras Wright y Tomaselli (2019, 4), retoman el concepto “brecha de implementación” de autoría del primer Relator especial sobre derechos de los pueblos indígenas Rodolfo Stavenhagen (ONU 2006, párr. 5), con el fin de explorar el estado actual de las consultas administrativas y su implementación.

El concepto de “brecha de implementación” hace referencia a los obstáculos y problemas que dificultan la aplicación de los derechos indígenas, creando un espacio o laguna entre lo contemplado en la legislación y la realidad de su aplicación. Ubicadas en el marco de la brecha de implementación, las autoras exploran diversas preguntas sobre el significado de la aplicación de estándares internacionales en materia de consulta y de consentimiento libre previo e informado, así como las historias de éxito y fracaso en diversos lugares de América Latina, analizados mediante estudios de caso abordados por varios autores.

Wright y Tomaselli (2019, 284–85), concluyen, que son pocas las historias de éxito, de hecho los fracasos son innumerables, pese a esto hay cabida para el optimismo por dos razones. Por una parte, las consultas y el consentimiento previo libre e informado están firmemente en la agenda pública de los gobiernos de Latinoamérica, y un segundo aspecto, los pueblos indígenas continúan buscando a la consulta como un medio para la defensa de los derechos desde diferentes ámbitos, accediendo a los tribunales nacionales. De igual modo, es de suma importancia la apropiación de las comunidades frente a la construcción de protocolos particulares para sus consultas, lo cual evidencia un ejercicio de la libre autodeterminación.

Finalmente, respecto al fracaso, se afirma que en términos generales los procesos de consulta en la práctica no cumplen con las normas internacionales, por ejemplo, frente a la exigencias de tiempos cortos, limitaciones en la participación, poca transparencia, selección de liderazgos no representativos para las comunidades, falta de legitimidad

dentro de las comunidades, omisión de documentos, información incompleta, desconfianza, falta de seguimiento, ausencia de buena fe y carencias en la perspectiva intercultural que las CP deberían tener.

Más allá de las dificultades técnicas, lo que pareciera estar detrás de un fracaso son variables políticas, asimetrías de poder entre las partes involucradas (285-86). De tal forma, que el reconocimiento de problemáticas, que van más allá de lo procesual, constituye un referente importante para la comprensión de las CP, entendidas como un escenario en el que se desarrollan fuertes relaciones de poder. Esta visión es ampliamente compartida por diversos autores (Schilling - Vacaflor 2019; Calle 2019; Portillo 2019; Mello 2019; Rodríguez y Baquero, s. f.).

Claramente la reflexión respecto a los resultados de las consultas se ve atravesada por aspectos políticos, visibilizados en las dinámicas de los procesos y en el marco de lo normativo, en el cual las comunidades echan mano de las herramientas jurídicas para la exigibilidad de sus derechos.

Al respecto Rodríguez y Orduz, afirman que:

Abundan los casos en los que se han desconocido los requisitos definitorios de la consulta, es decir que sea previa, libre e informada, pero brillan por su ausencia las buenas prácticas de los estados en la expedición de normas que afectan a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes” (2012b, 6).

De igual manera, para que las consultas cumplan con los mínimos requeridos, es necesario “traducir las directrices jurídicas a las circunstancias reales en las que ocurren los proceso de consulta” (Rodríguez y Orduz 2012c, 12), que en el caso colombiano están lejos de las condiciones ideales de diálogo abierto, horizontal y libre establecido por las normas jurídicas, ya que las consultas se desarrollan generalmente en contextos de violencia, desigualdad y desinformación (Rodríguez 2012; Rodríguez y Orduz 2012c, 12).

Partiendo de esta situación, los autores examinan el caso colombiano frente a las consultas de corte legislativo, siendo relevantes, en tanto la legislación del país ha avanzado en la resolución de preguntas complejas sobre las comunidades y sus derechos y contando con una amplia jurisprudencia sobre el tema. Para ello revisan la situación de la CP sobre la construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas Decreto ley 4366 (CO 2011), considerado este proceso como ejemplar, pues cumple con las condiciones básicas descritas anteriormente (2012c, 6).

Retomando los requisitos mínimos de “previa”, “libre” e “informada”, los autores proponen un esquema de análisis basado en tres condiciones básicas denominadas

“condiciones de posibilidad de la consulta” para que una consulta sea o no adecuada y cumpla con la expectativa de los requerimientos. “[...] esto es, principios prácticos que contrarresten los obstáculos centrales para una consulta genuina.” (13).

Tabla 2
Condiciones de posibilidad para la realización de una consulta

Barreras empíricas (problema)	Descripción	Condición de posibilidad (alternativa de solución)	Descripción
1. Asimetrías de poder entre pueblos indígenas y sus interlocutores (el Estado y las empresas en consulta sobre proyecto económicos concretos, y el Estado en consultas sobre medidas legislativas)	Diferencias de poder manifestadas en las brechas de acceso a la información, recursos económicos, condiciones de seguridad de las partes en proceso, acceso a asesoría profesional, costos, capacidad de persistencia en el proceso entre otras.	Existencia de mecanismos de contrapeso	Participación de las organizaciones indígenas de los niveles regionales y nacionales para el fortalecimiento de la capacidad de interlocución. Disponer de asesoría especializada para el acompañamiento del proceso escogida por las comunidades. Asignación de recursos para la participación. A juzgar por los autores al cumplir con estos mecanismos la consulta es verdaderamente <i>libre</i> .
2. Opacidad de la Información	Dificultades en el acceso a la información detallada relevante del proyecto económico a implementar en cuanto a su duración, magnitud, efectos económicos, sociales y culturales sobre las obras a ejecutar. Respecto a las consultas legislativas son ausentes las explicaciones accesibles sobre los efectos de la norma en la vida, cultura y economía de las comunidades,	Mecanismos de Circulación de la Información	Estos mecanismos son: los espacios autónomos de reunión donde los pueblos y sus comunidades puedan reflexionar y tomar decisiones sobre el proyecto o la medida, materiales con información para público no especializado, acuerdos de buena fe respecto a socializar la información nueva que vayan surgiendo. Con estas garantías se cumpliría el requisito de que la consulta sea <i>informada</i> .
3. Insuficiencia de tiempo.	En este caso la consulta se realiza cuando los proyectos o las medidas legislativas ya han iniciado, es así que debido a la mala planeación se intenta	Uso adecuado del tiempo.	Esta condición hace referencia a: a) La anticipación sobre los diálogos con el fin de garantizar que pueblos y organizaciones se preparen para la consulta. De esta situación depende

	<p>desarrollar en proceso rápidamente, de tal forma que se pretende realizar diálogos en pocos días sin considerar la magnitud del impacto de las medidas en la vida de la comunidad, el manejo de los tiempos de las comunidades, la ubicación geográfica. Finalmente, respecto al tiempo, este se caracteriza por ser discontinuo en algunas oportunidades, lo que hace que las consultas se reanuden aceleradamente cuando urge implementar la medida.</p>		<p>que la consulta sea realmente <i>previa</i>. b) La consulta deberá extenderse en periodo de tiempo suficiente con cronogramas acordes con las prácticas culturales, ubicación geográfica y situaciones propias de la vida de la comunidad. c) Tiempo continuo para lo cual es necesario cumplir los acuerdos entre las partes sobre el procedimiento y contenidos. Cumplir las reglas acordadas, no retroceder en lo negociado y reconocer los avances logrados.</p>
--	---	--	---

Fuente: (Rodríguez y Orduz 2012c, 13-15)

Elaboración propia

Respecto a las condiciones planteadas como necesarias para la obtención de buenos resultados, en la practicas de las consultas por medidas legislativas o administrativas, resulta casi invariable que los procesos continúen su curso sin la existencia de alguna de las tres condiciones mencionadas. Por tanto, el resultado es la omisión de la consulta o la implementación de la medida de forma inadecuada. Es así que son escasas las CP que hayan seguido la normatividad nacional o internacional y que cumplan con las tres condiciones de posibilidad (15).

Considerando el ultimo planteamiento aportado por Rodríguez y Orduz, este trabajo investigativo considera importantes las tres condiciones de posibilidad propuesta, aunque su foco analítico sea desde la perspectiva socio jurídica. Pese a que las condiciones corresponden al procedimiento como tal, es decir que la consulta sea previa, libre e informada, las tres variables o “condiciones de posibilidad”, desde un punto de vista socio político plantean elementos que serían equivalentes a los mecanismos o variables de organización, identidad y aplicación del procedimiento definidas en la metodología de este trabajo. Así las cosas, suponemos que, de acuerdo al planteamiento de los autores, al cumplir con las tres condiciones se esperaría tener un resulta positivo, es decir la formalización de un acuerdo entre las partes involucradas, puesto que se

estarían garantizando todas las condiciones para la realización del derecho a la CP. Asimismo consideramos que es necesaria la inclusión del “territorio” dentro las variables debido a que tiene fuertes implicaciones sobre la vida de las comunidades y es central en los debates.

Desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta la lógica propuesta por los autores, nuestros casos son anómalos. Por una parte, en el caso del Resguardo de Ipiiales, se cumple con todos lo mecanismo o variables, pese a esto el resultado fue inesperado. No se llegó a un acuerdo. Por otra parte, el caso del Cabildo de Tangua demostró que, si bien no contó con las condiciones o variables, el proceso concluyo en un acuerdo. ¿Por qué se dio este resultado?, ¿Qué fue lo que pasó? ¿cómo se explica esto? Creemos que los resultados de los dos procesos responden a una lógica estratégica de las comunidades las cual evalúa las posibles pérdidas y ganancias al realizar la consulta y lograr o no un acuerdo. La siguiente tabla, permite una aproximación binaria a las variables propuestas.

Tabla 3
Mecanismos o Variables binarios

Comunidad	Organización	Identidad	Aplicación del procedimiento	Territorio	Resultado
Resguardo de Ipiiales	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Cabildo de Tangua	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

Fuente y elaboración propias

Finalmente, los aprendizajes que podemos obtener con el análisis de los dos casos y sus resultados son significativos en cuanto ilustran las dinámicas de la contienda política entre Estado, indígenas y empresas por la realización del derecho a la CP, evidenciando que la disputa es política y no solamente procedimental. Para tener un panorama más claro de lo que ocurre en Colombia específicamente con la consulta previa, nos preguntamos ¿cómo se ha implementado? ¿Por qué es una institución en disputa? Como veremos a continuación, el posicionamiento del tema en la agenda política del país es importante y la práctica de su procedimiento se ha vuelta sistemática, tal vez porque a través de ella es posible hacer valer las reivindicaciones más importantes de los indígenas y demás comunidades étnicas.

Capítulo segundo

Procesos de consulta previa en Colombia, las dificultades entre el deber y el hacer

El capítulo que se presenta a continuación tiene tres momentos con los que se quiere responder las siguientes preguntas; primero, ¿cómo se ha institucionalizado la consulta previa en Colombia?, ¿de qué forma se ha venido implementando?, ¿cuál es su importancia para el movimiento indígena? Para el segundo momento planteamos las siguientes preguntas ¿cuál es el contexto en el que se desarrollan los casos seleccionados?, ¿cómo fue el proceso de implementación de la consulta en cada uno de los casos? ¿cómo se desarrolló la contienda entre los actores involucrados, Estado, comunidad y Empresa?

Por último, al realizar la revisión de los casos el capítulo presenta los resultados de investigación a partir de la aplicación del método propuesto y el análisis de las variables de interrelación de organización, identidad, aplicación del procedimiento y territorio para respondernos ¿Por qué las consultas tuvieron los resultados de acuerdo y desacuerdo?, ¿Qué explicaciones podemos obtener después de revisados los casos?, ¿Cuáles eran los intereses estratégicos de la comunidad? y ¿era la consulta realmente el centro de la contienda política?.

2.1 Situación actual de la consulta previa en Colombia

La consulta previa en Colombia surge a la par con la nueva constitución del país en un contexto en el cual, después de muchos años de lucha, la voz de comunidades indígenas y afrodescendientes fueron incorporadas en la agenda nacional con la Asamblea Constituyente en el año de 1991. En este año, la constitución reconoció que la nación colombiana era multiétnica y multicultural, de igual forma se introdujeron instrumentos legales que permitieron abrir la posibilidad de examinar los reclamos de los pueblos étnicos del país.

Si bien, respecto a la CP, la constitución no hace mención, ha sido ampliamente debatido el hecho de que al reconocer el derecho especial a la participación de los pueblos indígenas sobre las actividades desarrolladas en sus territorios⁹, se da por sentadas sus

⁹ El artículo 330 de la constitución nacional establece que “De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los

bases constitucionales. Por tanto, la consulta tiene sus fundamentos en lo contemplado en la carta constitucional y en el convenio 169 de la OIT.

Es así que a través de la ley 21 de 1991, Colombia ratificaría el convenio 169, abriendo la posibilidad de desarrollar la consulta, pese a esto tardaría algunos años en ponerse en práctica, y lo haría mediante decisiones judiciales, tal es el caso de la tutela instaurada en el año de 1995 por la Defensoría del Pueblo exigiendo el derecho a la consulta previa del pueblo U'wa, considerando que se realizó la expedición de una licencia ambiental para exploración petrolera del Bloque Samoré, sin realizar el proceso.

Este caso es el primero del cual se deriva una sentencia de la corte constitucional en el año 1997, en un primer momento los indígenas fueron favorecidos con el fallo en primera instancia, posteriormente la Corte Suprema de Justicia, dictaminó que era improcedente, motivo por el cual se elevó a la Corte Constitucional. De tal manera que con la sentencia SU – 039-1997, la corte determinó que había sido violado el derecho a la participación, relacionado al de la consulta, por tanto, ordenó su realización en 30 días y una vez se efectuara, sería posible el licenciamiento ambiental (Rodríguez y Orduz 2012a, 83-86).

De igual manera, desde el año de 1993, comenzaron las discusiones sobre la construcción del proyecto de la hidroeléctrica Urrá I, en instancias judiciales se definiría la situación de las comunidades afectadas frente a la CP, la Corte Constitucional Colombiana, con la sentencia T652 de 1998 determinó: “El procedimiento para la expedición de la licencia ambiental que permitió la construcción de la hidroeléctrica Urrá I fue irregular, y con violación de los derechos fundamentales del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú, pues se omitió la consulta que formal y sustancialmente debió hacerse”(19). La corte ordenó a la empresa constructora indemnizar durante 20 años a cada indígena afectado, de tal manera que se materialice su supervivencia en el contexto de los cambios económicos, culturales y sociales (Moguel 2013).

Los casos mencionados anteriormente, sientan un precedente en Colombia, y en su momento representaron un obstáculo en el desarrollo de las políticas del gobierno nacional. Desde aquella época a la fecha los gobiernos han intentado en dos oportunidades realizar la regulación del derecho a la consulta, argumentando falta de claridad en las

usos y costumbres de sus comunidades [...] Parágrafo: La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (CO 1991a).

reglas de juego. El primer intento de regulación se produjo en 1998 durante el Gobierno del presidente Samper y su principal objetivo fue contar con la herramienta jurídica que permitiera solucionar a su manera la situación con el pueblo U'wa y Emberá. El gobierno de aquel entonces expidió el decreto 1320 (CO 1998) “Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”, en el ámbito nacional no fue adoptado por las organizaciones indígenas ni afrocolombianos, puesto que era violatorio del derecho a ser consultados, en tanto regulaba los tiempos de los procesos y no tenía en cuenta el consentimiento.

A nivel internacional, la Comisión de Expertos de la OIT, realizó críticas al decreto por no cumplir lo establecido en el convenio 169, de igual forma, en el nivel nacional, la Corte Constitucional Colombiana recomendó su no aplicación, considerando que era perjudicial para los pueblos étnicos. “Sin embargo, en la Sentencia T-652 de 1998, la Corte Constitucional ordenó a los ministerios del Interior y del Medio Ambiente que no aplicaran el mencionado decreto, pues la Corte lo consideró contrario a la Constitución, en tanto no se implementó un proceso de consulta previa para su expedición” (Urrutia Valenzuela 2017, párr. 3).

El segundo intento de regulación se dio en el año 2013 bajo el mandato del expresidente Juan Manuel Santos. En el año 2013 el gobierno nacional creó la Directiva Presidencial N°10 de 2013 (CO 2013), con la cual establece la Guía para la realización de Consulta Previa a Comunidades étnicas, aunque se trata de una guía para las instituciones del Estado, al ser un asunto que afecta directamente a las comunidades, la misma debió haber sido consultada, tal cual como lo establece el convenio 169 y la ley 21 (CO 1991b). Pese a esto, la Directiva sigue vigente y es aplicada en los procesos por parte de las instituciones del Estado, a la vez que actualmente es controvertida y rechazada para las comunidades étnicas del país ¹⁰.

En vista de los vacíos jurídicos sobre la puesta en marcha de los proyectos, en el año 2013 se promulgó el Decreto 2613 (CO 2013b), el cual establecía las reglas para la coordinación de las instituciones del Estado en los procesos de consulta, de tal manera

¹⁰ “[...] la Directiva Presidencial 10 del 2013 estableció la Guía para la Realización de la Consulta Previa, instrumento legal vinculante para los ministros y directores de departamentos administrativos. Ambas directivas fueron retomadas por el Documento Conpes 3762 del 2013, que recomendó establecer protocolos para la optimización del funcionamiento de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, así, a través del Decreto 2613, dicho ministerio adoptó un protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa [...]” (Urrutia Valenzuela 2017, párr. 4).

que se avanzara rápidamente en la ejecución de los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES)¹¹. Las principales discusiones sobre este Decreto se dieron debido a que, si bien se trataba de un asunto referido a la consulta, no fue consultado con las comunidades étnicas. De igual manera, en el mismo se establecía que el derecho a ser consultados cobijaba solo a las comunidades que tenían titularidad sobre los territorios, de tal forma que las que se auto reconocían quedaban por fuera de toda protección.

En consecuencia, aquella población étnica que por motivo del conflicto armado haya sido sometida al desplazamiento quedando sin sus tierras, o haya sido víctima de la ampliación de la frontera agrícola, siendo arrebatados sus territorios, quedarían sin opciones a ser consultados y por fuera de cualquier posibilidad de realizar su participación efectiva, de tal forma que estas comunidades serían vulneradas en sus derechos de diversas maneras (Baquero Díaz 2014 párr. 4).

Otra de las situaciones preocupantes, según lo estipulado por el decreto, era la imposibilidad de que en la etapa de seguimiento del proceso consultivo se pudiese realizar revisiones sobre los impactos que posteriormente se pudieran presentar. Solo se abría la posibilidad de revisar impactos sobre lo inicialmente acordado, es así como, de tener afectaciones no identificadas en la consulta, éstas no serían reconocidas (párr. 5).

Desde entonces, a la fecha permanece en la agenda nacional la discusión sobre la necesidad de buscar regulaciones a la consulta. Para ello, durante el año 2016, el gobierno buscó discutir un borrador de ley estatutaria, el cual fue llevado a la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas¹². La posición de las comunidades indígenas y afrodescendientes fue contundente respecto a no apoyar la propuesta. Por otra parte, para el sector estatal y empresarial la ley estatutaria se fundamentaba en la posibilidad de regular derechos fundamentales tan cual como lo establece el artículo 152 de la constitución. “En otras palabras, la expedición de una ley estatutaria de consulta previa

¹¹ “Los proyectos de interés nacional y estratégico (PINE) surgen del documento Conpes 3762 del 2013 “Lineamiento de política para el desarrollo PINE”, el cual establece los criterios para considerar un proyecto de interés nacional estratégico, y genera acciones que faciliten la ejecución eficiente y oportuna de tales proyectos de acuerdo con las políticas del Gobierno nacional” (EITI 2016, párr. 1).

¹² “Este proyecto, presentado en octubre de 2016 fue muy criticado en el Foro Internacional realizado por el movimiento indígena en febrero de 2017. De manera unificada, el movimiento indígena declaró que “el derecho fundamental a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado tiene la intención de ser regulado por la Ley Orgánica, y por lo tanto exigimos la retirada inmediata del borrador del proyecto de ley presentada ante la Secretaría Técnica de la Coordinación Permanente (MPC). Asimismo, denunciamos es inconstitucional, inconveniente e injusto procesar esta regulación a través del mecanismo de Fast Track, y por lo no tanto no aceptamos esta ruta” (Rodríguez-Garavito y Baquero Díaz, s. f., 6)

tendría por objeto cumplir con el mandato constitucional de regular los derechos fundamentales, a fin de garantizar su protección y su armonía con la Carta Política” (Urrutia 2017, párr. 6-8). Asimismo, por la necesidad de tener una herramienta normativa que la regule y que sea consultada con las comunidades, ya que no existe ninguna norma sobre consulta que haya sido consultada previamente, de esta manera se cumpliría con lo establecido por el convenio 169 de la OIT, dando paso a una normatividad específica sobre el derecho.

La posición de las comunidades étnicas frente a la regulación argumenta que no es necesaria la creación de una norma porque en la escala nacional e internacional existe suficiente precisión sobre el cómo debe ser la consulta y la forma cómo se debe desarrollar, esto se encuentra presente en los lineamientos de los tribunales internacionales y sus sentencias, así como en los convenios y declaraciones relacionados con pueblos indígenas.¹³ Para los pueblos el cumplimiento de acuerdos alcanzados entre las partes define las reglas claras en un proceso, de tal manera que cada proceso es específico se debe respetar las diferencias culturales de cada comunidad.

En este proceso ha sido determinante el respaldo que las comunidades sienten en las determinaciones tomadas por la Corte constitucional colombiana, quien ha tenido un papel protagónico en la toma de decisiones respecto a las garantías a respetar por parte del Estado y los privados. De igual manera esta institución ha profundizado en discusiones relevantes evitadas por los gobiernos de turno, tal es el caso del consentimiento previo libre e informado de los pueblos étnicos y el derecho al veto. Sobre estos temas, la corte, siguiendo lo establecido por las Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas y las decisiones sobre casos específicos tomados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconoció el derecho al consentimiento previo libre e informado.

Establece la ccc (sentencias T – 769 2009 y T – 129, 2011) que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tenga mayor impacto dentro del territorio de los pueblos indígenas, es deber del Estado no solo consultar dichas comunidades, sino

¹³“Hace unos años se adoptaron el Decreto 2613 de 2013 y la Directiva Presidencial 10 del mismo año, cuyo objetivo principal fue la articulación de la institucionalidad pública en torno a la Dirección de la Consulta Previa, sin embargo, la crítica que se presenta a estos instrumentos legales es su adopción inconsulta. [...] Incluso el Senador Luis Evelis Andrade, representante del partido Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) ha sido crítico sobre la posición del Estado colombiano frente a las comunidades indígenas, y la falta de mecanismos que reconozcan sus derechos y garantías. Entonces, de qué sirve que el Gobierno Nacional expida leyes, decretos y directivas presidenciales, si reiteradamente está violando el principio fundamental contenido en el Convenio 169 de la OIT que es consultar a las comunidades indígenas sobre la adopción de normativas que contengan supuestos relacionados con proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en sus territorios.” (Camargo 2016).

también obtener su CLPI, según sus costumbres y tradiciones. Para este tribunal, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en el hábitat de los pueblos indígenas, esos planes pueden conllevar a: 1) cambios sociales y económicos profundos; 2) la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural y 3) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias. Así, en estos casos las decisiones de las comunidades indígenas se consideran vinculantes, debido al alto grado de afectación que les acarrea y el CLPI implica la aplicación del principio pro homine (Rodríguez 2018, 220).

Lo debates sobre la consulta y la inclusión del consentimiento previo libre e informado en la jurisprudencia nacional¹⁴, evidencia el hecho de considerarla como eje central de la lucha por los derechos de las comunidades, en tanto a través de ella ha sido posible discutir, exigir y conquistar la posibilidad de hacer efectiva la autodeterminación sobre los territorios y de otros derechos que de otra manera no hubiese sido posible su realización. La disputa por su permanencia tal cual como se ha venido efectuando, versus la necesidad manifiesta del Estado por regularla, siguen siendo puntos irreconciliables. Mientras tanto, la materialización sobre el acceso al derecho a ser consultados sigue en aumento, de tal manera que la disputa por la institución legal de la consulta tiene como resultado repertorios de contestación caracterizados por la práctica informal de la consulta previa, los cuales son cada vez más frecuentes en ausencia de una normatividad clara tal como lo veremos a continuación.

2.1.1 Implementación de la consulta previa en Colombia

Entre los años 2010 y 2013, se protocolizaron más de ochocientas consultas sobre medidas administrativas y más de setecientas en el sector de hidrocarburos. Estos números, sin mostrar necesariamente una buena implementación de derecho a la consulta, demuestra el grado de inclusión dentro de la lógica de las burocracias Estatales y comunidades. Sin duda, esto convierte a Colombia en el número uno del mundo en la realización de procesos de consulta (Rodríguez y Baquero, s. f., 10).

¹⁴ [...] como manifestación de la protección especial que la Constitución otorga a las minorías étnicas en aquellos proyectos cuya magnitud tiene la potencialidad de desfigurar o desaparecer sus modos de vida, motivo por el que la Corte encuentra necesario que la consulta previa y el consentimiento informado de las comunidades étnicas en general pueda determinar la alternativa menos lesiva en aquellos eventos que: (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 (Orduz, 2014, 14).

Considerando lo anterior, la información suministrada por el Ministerio del Interior, durante los años, del 2014 al 2019 (CO Ministerio del Interior 2016a; 2017a; 2018; 2019), sustenta que efectivamente la realización de procesos consultivos es muy significativa, la adopción de la consulta como forma de acceso a la realización de derechos tiene un gran peso en las comunidades y sin duda viabiliza las posibilidades de desarrollar proyectos en las áreas donde se encuentran poblaciones étnicas.

El histórico de consultas protocolizadas anualmente muestra fluctuaciones en la información de cada año, siendo el año 2015 el de menor realización de protocolización con un número de 785 y el de mayor número de consultas protocolizadas el año 2017 con 2076 procesos finalizados, este último dato coincide con las discusiones sobre la necesidad de regular la consulta entre Estado y comunidades. Claramente la información muestra un proceso en el cual la gestión sobre la protocolización fue más efectiva y las comunidades realizaron un mayor uso de la consulta. Para Murcia, el aumento en las protocolizaciones fue provocado a partir del Documento Conpes 3762 de 2013, el cual contiene los lineamientos de política para el desarrollo de los PINES, “En el documento se recomendó hacer procesos de consulta más eficientes, [...] ¿El resultado? Un aumento de protocolizaciones inusitado [...] (2019, 65). Asimismo, en los años 2014 se adelantaron 1144 protocolizaciones, en el 2016 un total de 885, en el 2018, 1353 y en el 2019, 856. De tal manera que, en el periodo referenciado de 6 años, se relaciona un total de 7099 consultas, esto sin contar las que se encuentran aún en curso de años anteriores o suspendidas y que no han concluido su etapa final, muchas de ellas en procesos judiciales aún sin resolver (ver anexo 2).

Retomando las discusiones sobre la regulación de la consulta, uno de los principales argumentos del Conpes 3762, fue la necesidad de avanzar en los PINES, en tanto la consulta previa era uno de los cuellos de botella para su realización, [...] lo que derivó en la expedición del Decreto 2613 de 2013 [...] (65), ampliamente debatido por la comunidades étnicas y el Estado como se ha mencionado anteriormente. Pese a esto, las consultas por PINES, constituyen un pequeño porcentaje de la realización de las protocolizaciones.

Del total de las protocolizaciones realizadas en el año 2016, tan solo el solo el 5% corresponde a PINES y el 95% a consultas no PINES, de igual manera en los años 2017 y 2018, del porcentaje total de protocolizaciones, el 1% corresponde a PINES y el 99% a procesos no PINES (ver anexo 3).

Por otra parte, en cuanto a las protocolizaciones de procesos por sector, es posible realizar un comparativo desde los años 2014 al 2017, periodo en el cual se reporta información precisa sobre este aspecto, correspondiente a las gestiones del Ministerio del Interior durante el periodo de Juan Manuel Santos. La información de los periodos 2018 y 2019 respecto a los sectores, no se encuentra en los informes públicos de gestión del Ministerio, y corresponde al nuevo periodo presidencial de Iván Duque.

Durante el año 2014, los sectores de hidrocarburos, minero y medidas administrativas – órdenes judiciales, lideraron el récord de protocolizaciones, luego para el periodo 2015, 2016 y 2017, el sector de las medidas administrativas – órdenes judiciales, pasó a ocupar el primer lugar (ver anexo 4).¹⁵ Esta información es concluyente sobre la utilización de herramientas legales por parte de las comunidades y el uso de la consulta por las instituciones del Estado, con la finalidad de concretar acciones en territorios con presencia de actores étnicos. De igual forma, se evidencia como para las poblaciones indígenas y afros, la adopción de estos mecanismos va ganando terreno.

Finalmente, cabe preguntarse sobre los resultados que estas protocolizaciones arrojan, ¿cuáles son las probabilidades que tiene una consulta de llegar a una protocolización con acuerdos o sin acuerdos? Es necesario mencionar que en la CP regularmente participan tres partes, el Ministerio del Interior a través de su Dirección de Consulta Previa como garante del derecho por parte del Estado, la comunidad y sus autoridades representativas y la parte interesada en adelantar la medida, proyecto u obra, que en este caso puede ser un privado o una institución del Estado. A continuación, veremos el comportamiento de las protocolizaciones en los periodos 2016, 2017 y 2018, periodo tomado como referencia para esta investigación.

De acuerdo con la información del Ministerio del Interior, en el periodo 2016 – 2017, el 97% de las consultas fueron protocolizadas con acuerdos y el 3% no lograron acuerdos entre las partes. Asimismo, en el año 2018, un 95% de las consultas llegaron a protocolizarse con acuerdo y un 5% sin acuerdos. Se identifica que, de la totalidad de los procesos finalizados, la gran mayoría logran cerrar un trato y un porcentaje reducido, no llega a un acuerdo exitoso (ver anexo 5 y 6).

¹⁵ Las consultas de medidas administrativas obedecen específicamente a las acciones tomadas por las alcaldías municipales, gobernaciones departamentales, nombramientos de etnoeducadores, concesiones de tierras, concesiones marítimas y restablecimientos de derechos de niños, niñas y adolescentes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras. Por otra parte, las órdenes judiciales corresponden a las respuestas que se dan en materia de requerimientos vía tutelas.

2.2 Procesos de consulta previa del Resguardo Indígena de Ipiales y el Cabildo de Tangua en el Marco del proyecto de construcción de doble calzada Rumichaca – Pasto

2.2.1 Contexto específico de los casos:

Los casos abordados se desarrollaron en el marco de ejecución del proyecto de Construcción de Doble Calzada “Rumichaca – Pasto”. El proyecto fue estructurado por la Agencia Nacional de Infraestructura ANI y se dio su adjudicación en septiembre de 2015 a una concesión bajo la figura de Alianza Pública Privada. Dicha alianza, se conformó con el capital de dos empresas accionistas, la empresa ecuatoriana Herdoíza Crespo y la empresa multinacional española Sacyr las dos con sus filiales en Colombia. El contrato tiene por objeto; “La financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento y reversión del corredor Rumichaca - Pasto, por 29 años”. Para la ejecución del proyecto, las empresas antes mencionadas crearon la “Concesionaria Vial Unión del Sur” empresa encargada del contrato (CO Agencia Nacional de Infraestructura 2018, 3–4).

A la firma del contrato, el Estado Colombiano realizó la entrega del diseño del proyecto en fase II de prefactibilidad, el cual se caracterizó entre otros asuntos de índole técnico, por poseer dentro de sus estudios socio económicos, la presencia certificada de dos comunidades indígenas, ellas eran el Resguardo Indígena Colonial de Ipiales y el Resguardo Indígena de San Juan. En Colombia, la entidad encargada de certificar la presencia de comunidades étnicas en los territorios donde se realizarán intervenciones o ejecución de proyectos es el Ministerio del Interior, a través de su Dirección de Consulta Previa.¹⁶

Es importante tener conocimiento al respecto, considerando que posterior a la suscripción del contrato de concesión, la empresa ejecutora tuvo que solicitar nuevas certificaciones de presencia de comunidades étnicas en el proyecto, debido a los reclamos de las comunidades que manifestaron hacer presencia en la zona.¹⁷ Considerando la

¹⁶ La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, mediante certificación 1654 del 31 de octubre de 2013, certificó que en el área de influencia del proyecto vial se registraba la presencia del Resguardo de Ipiales y de San Juan, comunidades ubicadas en el Municipio de Ipiales. Colombia Dirección de Consulta Previa Ministerio del Interior, “Certificación 1654 del 31 de octubre de 2013 (Sobre la presencia o no de comunidad étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse)”. <https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/ConsultaPrevia/Certificaciones2013III/Certificaciones2013III/1654.pdf>

¹⁷ La omisión Estatal respecto a la identificación y reconocimiento de comunidades en el área de influencia de un proyecto no es nueva, el primer caso documentado del cual surge una sentencia de la Corte

complejidad del tema de las certificaciones, para el año 2017, el proyecto no contaba con dos comunidades identificadas como se planteó desde un inicio, sino con siete, con las cuales fue necesario adelantar CP. De igual manera, es importante destacar que, de siete municipios por los cuales atraviesa el proyecto, seis de ellos cuenta con la presencia de dichas comunidades, por tanto, aunque no son mayoría poblacional¹⁸ en los municipios de influencia, tienen presencia en el 80% del área donde se adelanta la obra constructiva (ver anexo 7).

Así mismo, en la tabla 4, es posible tener un panorama detallado acerca de los siete municipios en el área de influencia del proyecto y la ubicación de las comunidades asentadas en cada una de las unidades territoriales referidas.

Tabla 4
Comunidades presentes en el área de influencia del proyecto construcción de doble calzada Rumichaca - Pasto

Municipio	Comunidad
Ipiales	Resguardo de Ipiales Resguardo de San Juan
Contadero	Cabildo Indígena Aldea de María
Iles	Resguardo de Iles
Imues	Ninguna
Tangua	Cabildo de Tangua
Yacuanquer	Montaña de Fuego
Pasto	Cabildo de Catambuco

Fuente y elaboración propias

En Colombia, las certificaciones de presencia de comunidades étnicas se expiden para adelantar los procesos de consulta previa, aunque “la titularidad del derecho fundamental a la consulta previa no está supeditada a la expedición de la certificación del Ministerio del interior [...] Sin embargo, la inexistencia de esa certificación no obsta para que ese derecho pueda ser exigido.” (CO Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera 2018, 49). Pese a esto, la certificación es el instrumento

Constitucional, lo tenemos en el año de 1992 en el escenario de construcción de una vía en el departamento de Antioquía, donde produjo una afectación en los derechos de la comunidad embera. En este caso emblemático, del Resguardo Cristianía, la corte plantea el problema de como “El Estado o los particulares no pueden afectar el ambiente natural de manera indiscriminada, sin tener en cuenta las circunstancias propias del sitio y sus pobladores” (CO Corte Constitucional de Colombia 1992, 1).

La sentencia discutió sobre la no realización de la consulta, la divergencia de conflictos entre el interés colectivo y el particular, y la identificación de daños realizados a los bienes de la comunidad. De igual manera ordenó, conceder la tutela interpuesta por la comunidad, la suspensión de las labores de ampliación de la carretera hasta tanto se efectuaran la realización de Estudios de Impacto Ambiental y la realización de compensaciones acorde con los perjuicios ocasionados (19).

¹⁸ El total de población de los seis municipios en los que se asientan las comunidades indígenas es de 492.286 personas según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda Colombia 2018. Departamento Nacional de Estadística DANE. <https://sitios.dane.gov.co/cnpv#!/>. El total de población de la comunidad indígena es de 39.804 habitantes según la información de los censos de las siete comunidades para el año 2017.

con el que cuentan los ejecutores para adelantar los procesos consultivos, difícilmente sin ella puede ejecutarse una consulta, a menos que se logre por vías judiciales.

Por otra parte, es importante anotar que el Ministerio del Interior, a través de Decreto 2354 (CO 2019, arts. 2-3-16), modificó su estructura y determinó las funciones de algunas dependencias, entre ellas la Dirección de Consulta Previa que pasó a ser Autoridad Nacional de Consulta Previa. Mediante el decreto, actualmente se eliminaron las certificaciones, las cuales han sido reemplazadas por un concepto sobre la procedencia o no de la realización de las consultas, sin embargo, en el periodo estudiado aún eran necesarias las certificaciones.¹⁹

Los procesos de consulta previa son vitales para obtener el licenciamiento ambiental²⁰ por parte de las compañías que adelanten los proyectos. Para ello, es necesaria la realización de Estudios de Impacto Ambiental EIA a ser presentados a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA. La gestión de las licencias ambientales corre por cuenta de la compañía, y hoy por hoy pocas son las empresas que se arriesgan a presentar un EIA sin la realización de una CP, esto se debe a los antecedentes que en materia constitucional existen en cuanto a la no realización de consultas y a los problemas que ello pueda conllevar con las entidades financieras internacionales en la adquisición de créditos para la realización de los proyectos, pues las consultas se traducen en un tema de respeto a los derechos humanos de las comunidades indígenas, que de ser vulnerado puede ocasionar problemas legales, financieros y de imagen corporativa.

En el marco de estos requerimientos legales, el proyecto adoptó una estrategia de licenciamiento por tramos, es decir que los 83 kilómetros adjudicados fueron divididos en tres secciones conformadas por unidades funcionales, lo cual le permitiría realizar la gestión de tres licenciamientos ambientales, de igual manera, en cada uno de los tramos

¹⁹ Mediante el Decreto 2353 del 26 de diciembre de 2019 del Ministerio del Interior “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias” en el Artículo 16^a. Funciones de la Subdirección Técnica de Consulta Previa, define entre las funciones: “1. Determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran. [...] 4. Expedir y notificar los actos administrativos de procedencia de la consulta previa, según los criterios del Convenio 169 de la OIT, la legislación nacional y la jurisprudencia constitucional” (CO 2019a, 4). Así las cosas, se pasa de las certificaciones a los documentos de procedencia sobre las consultas previas.

²⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, consagró el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en los casos conocidos de los Pueblos Saramaka vs Surinam (2007) y Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador (2012). Entre otros asuntos, en estas decisiones estableció la aplicación de tres salvaguardas para proyectos de gran escala que afecte a los pueblos indígenas, estas son; (1) su participación efectiva en los planes de proyecto; (2) un beneficio razonable de tales planes; y (3) ninguna emisión de concesión o licencia hasta que un órgano independiente lleve a cabo una evaluación de impacto ambiental y social. (CIDH, 2007, para. 129 citada en Wright y Tomaselli 2019, 2).

se desarrollaron proceso de consulta previa, acorde con la presencia de comunidades en dichas áreas (ver anexo 8).

La construcción de la doble calzada contemplaba la ejecución de obras en 83 kilómetros de corredor vial, la estrategia de licenciamiento ambiental adoptada por la empresa ejecutora, permitió surtir el trámite legal para la obtención de permisos para 64 km de la totalidad, quedando por fuera 14,850 km, correspondientes al territorio del Resguardo de Ipiiales en el municipio de su mismo nombre, debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo con esta comunidad (CO Agencia Nacional de Infraestructura 2018). La realización de procesos consultivos, fueron cruciales para la obtención del licenciamiento. De los seis procesos que llegaron a acuerdos, un proceso fue resultado de la exigibilidad por vías legales realizada por la comunidad del Cabildo de Tangua. Los procesos con las dos comunidades antes mencionadas son casos de especial atención por las particularidades que se expondrán a continuación.

2.2.2 Caso Resguardo Indígena Colonial de Ipiiales

El Resguardo²¹ de Ipiiales está acreditado con la Escritura Pública No 528 de origen colonial, protocolizada el 12 de febrero de 1906 (Resguardo Indígena de Ipiiales 2011) en aplicación a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 89 de 1890, con una extensión de 6.467 hectáreas. Su población a 2017, era de 28.875 habitantes según su Censo, su división político-administrativa es de nueve parcialidades conformadas por treinta y cuatro veredas. Hace parte del Pueblo de los Pastos, uno de los cuatro pueblos indígenas de Colombia con mayor población, teniendo un total de 163.873 personas (DANE 2019)²², su nivel de representatividad e incidencia al interior del pueblo es significativa, adicionalmente tiene un peso fuerte en la política y toma de decisiones a nivel local. Su territorio limita con la frontera ecuatoriana, caracterizada por una fuerte dinámica de intercambio económico y comercial en torno al puente del Rumichaca, por tanto, su ubicación es estratégica (ver anexo 9).

²¹ “Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas a favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos indígenas son 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. (Artículo 21, decreto 2164 de 1995)” (CO Ministerio del Interior 2013b).

²² “Los cuatro pueblos indígenas más numerosos del país (Wayuu, Zenú, Nasa y Pasto) concentran el 58.1% de la población indígena del país” (DANE 2019).

Esta comunidad, posee características que la dotan de mucha fuerza, reconocimiento y dominio de diversos escenarios de negociación a través de la historia, lo cual hace el espacio de una consulta un lugar interesante para la actuación y toma de decisiones institucionales, empresariales y comunitarias.

Desde el punto de vista de Jesús Trejo, quien ocupaba el cargo de Gobernador Suplente en el 2018 y en el año 2019 fue gobernador del Resguardo, la comunidad indígena de Ipiales posee tres grandes fortalezas. Primero, a diferencia de las otras comunidades con las que se ha realizado consulta en el trazado de la obra, el Resguardo es de origen colonial, eso les da una importancia adicional respecto a otros. Segundo, han adelantado varias experiencias de consulta previa²³ lo cual ha generado conocimientos a la comunidad a la hora de dar un debate hacia las Instituciones y tercero, se ha tenido conciencia de que el proyecto no fue consulado previamente a la firma del contrato de concesión, lo ideal para la comunidad hubiese sido que se consulte antes de la formulación, por tanto, su postura de negociación frente al proyecto es sólida (2020, entrevista personal).

Los primeros intentos de realización del proceso de consulta previa con el Resguardo de Ipiales comenzaron en el año 2016, el ejecutor del proyecto, en este caso la CVUS, solicitó ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior la certificación de Presencia de Comunidades étnicas. Ante la solicitud, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, emitió la certificación No 264 del 28 de marzo de 2016 “*Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse*”, es así como certificó: “PRIMERO. Que se registra presencia del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales, de la etnia Pastos, registrado en las bases de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, en el área del "PROYECTO DE CONCESIÓN 4G RUMICHACA-PASTO BAJO ESQUEMA DE APP. No. 15 DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2015- UNIDAD FUNCIONAL 1-SUBTRAMO 2", localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, departamento de Nariño [...]” (CO 2016a). Es importante tener presente este dato, en tanto el Ministerio del Interior, certificó la presencia de esta comunidad en solo un tramo

²³ En el caso del Resguardo de Ipiales se han adelantado algunos procesos de consulta, respecto al tema de vías con la empresa DEVINAR quien amplió la panamericana, luego se desarrollaron las consultas de la ampliación de la pista del aeropuerto San Luis y consultas sobre el movimiento de unas torres de electricidad con la empresa ISA. En la mayoría de los procesos se llegó a acuerdo, sin embargo, en uno de ellos no cumplieron con lo acordado, razón por la cual la comunidad ha asumido en adelante desconfianza sobre los procesos que se vayan a desarrollar (Rivera 2020, entrevista personal).

de 9,2 kilómetros, dejando por fuera 5,6 kilómetros del área perteneciente al Resguardo de Ipiiales.

En abril de 2016, la CVUS, solicitó al Ministerio del Interior, el inicio del proceso de consulta previa. Al mes siguiente desistió de las reuniones, ya que se presentaron inconvenientes entre empresa, Agencia Nacional de Infraestructura e Interventoría sobre la no objeción de los diseños definitivos del proyecto para este tramo. Superadas las discusiones sobre el diseño del proyecto, el Ministerio del Interior convocó a las reuniones de preconsulta e instalación del proceso de consulta previa con el Resguardo de Ipiiales el 10 de agosto de 2016.

Desde el punto de vista de los comuneros del Resguardo, adicional al primer inconveniente que hubo en cuanto al carácter no previo de la consulta sobre el proyecto, la segunda situación relevante fue el tema de la certificación incompleta. Es de conocimiento de la comunidad que la consulta se debe realizar de buena fe, lo cual es cuestionable para ellos, ya que no se verificó la totalidad del territorio indígena. Es así como en agosto de 2016 se realizó la primera reunión y en la que se solicitó el reconocimiento del resto de las veredas.

En el segundo espacio de discusión oficial sobre la CP con la comunidad, esta manifestó no permitir la realización de ningún proceso de CP hasta que el Ministerio del interior no certificara “[...]la parcialidad Quelua, que comprende las veredas El Charco, Rosal Puente Viejo, La Pradera, Rumichaca” (CO Ministerio del Interior 2016b, 7). De tal manera que la consulta no inició, debido a la dificultad en la no certificación del tramo de 5,6 kilómetros correspondientes al área urbana del municipio de Ipiiales que se sobrepone sobre el territorio del Resguardo, tramo en el cual debería ser incluidas las veredas colindantes y cercanas al Puente de Rumichaca, frontera entre Colombia y Ecuador (ver anexo 10).

En vista de la situación, por solicitud de la comunidad y de la empresa constructora, nuevamente fue requerida la certificación del área no reconocida para el proceso consultivo, mediante oficio dirigido a la CVUS, el Ministerio del Interior Manifestó lo siguiente:

Ante la situación planteada por la solicitante teniendo en cuenta el análisis legal y jurisprudencial y siendo consecuentemente con lo expuesto, para el proyecto de Concesión 4G Rumichaca – Pasto bajo esquema APP No. 15 del 11 de septiembre de 2015. UF 1 subtramo 1.1. sector Urbano Ipiiales no es necesario adelantar proceso de certificación ni de consulta previa.(CO 2017, 2)

Posterior a este concepto, la DCP del Ministerio del Interior, citó a cuatro reuniones más de preconsulta con la comunidad y la empresa durante los meses de septiembre y diciembre de 2016 y enero y febrero de 2017, espacios en los cuales la comunidad reiteró su posición de no adelantar la fase de preconsulta hasta tanto el Ministerio del Interior certificara la presencia del Resguardo en el tramo faltante. Dicha solicitud de la comunidad se convertiría en un condicionante para no dar continuidad al proceso.

Los comuneros del resguardo manifiestan haber sido muy estudiosos y cautelosos en relación con la forma como se desarrolló la consulta. Es así como desde el inicio se manifestó inconformidad pues no se enteraron del proceso previamente, sino que se supo a través de medios de comunicación, este fue el momento en el que se informó a los comuneros en el año 2016 sobre la posible ejecución del proyecto de construcción. Por mandato de la comunidad se comenzó a interrogar con las instituciones sobre esta posibilidad y se hicieron efectivas comunicaciones. Adicionalmente, se recibió información sobre la instalación de la caseta de peaje dentro del territorio en la Vereda Las Cruces, esto impidió que se pudiera avanzar en las reuniones de preconsulta. A los ojos de la comunidad nunca se instaló de manera formal el proceso en su fase de preconsulta, sin embargo, las instituciones ANI, Mininterior, Corponariño, Personería y otras instalaron de manera unilateral sin el consentimiento de las comunidades la etapa de preconsulta (Trejo 2020, entrevista personal).

Posteriormente, luego de un largo proceso de tramitología, posturas contundentes de parte de la comunidad en los espacios de discusiones y solicitudes reiteradas de parte del ejecutor del proyecto, el 9 de mayo de 2017, la Dirección de Consulta Previa DPC del Ministerio del Interior expidió la certificación No 0433 (7), con la cual fue certificada la presencia del Resguardo de Ipiales de la comunidad étnica de los Pastos en la Unidad Funcional 1 subtramo 1 del proyecto, es así que la entidad emitió concepto de presencia de dicha comunidad en la totalidad del tramo, solo catorce meses después de haberse realizado la primera solicitud de presencia de comunidades étnicas (ver anexo 11).

Posterior a la obtención de la nueva certificación, la DCP del Ministerio del Interior, citó a seis reuniones más de pre-consulta e instalación durante los meses de julio, agosto, octubre y noviembre de 2017, las cuales tuvieron lugar en el territorio con la presencia nutrida de la comunidad. Una vez superada la discusión sobre la inclusión del tramo faltante por certificar, como condicionante de la asamblea de la comunidad para continuar con el proceso de consulta, la discusión se replanteó, esta vez debido a la

ubicación de una caseta de peaje en un lugar estratégico de entrada al territorio. La comunidad discutió en cuanto a los impactos negativos que generaría esta infraestructura en el territorio, esto se traducía en aumento en los costos de vida para la totalidad de la comunidad, razón por la cual se opuso rotundamente a su construcción.

En cuanto a la información sobre el peaje, la comunidad manifestó no tener claridad, el Resguardo solicitaba la modificación del lugar en donde estaría ubicado pues se observaba que iba a afectar, sobre todo a las veredas que de alguna u otra manera tendría que salir hacia el casco urbano de Ipiales. Estaban obligados a transitar por él los pequeños productores dueños de parcelas, lo que afectaría directamente la economía de la comunidad indígena (Yandi 2020, entrevista personal).

Dicha discusión no fue superada, después de múltiples intentos, en los que incluso se hicieron presentes por pedido de la comunidad funcionarios de alto nivel de la Agencia Nacional de Infraestructura como formuladora del proyecto, el asunto no fue resuelto, de tal manera que el 18 de noviembre de 2017, la DCP del Ministerio del Interior citó a la reunión décima primera de preconsulta e instalación de consulta. En vista de las diferencias irreconciliables reiteradas por parte de la comunidad, la Agencia Nacional de Infraestructura y Empresa frente al tema del peaje, la DCP, realizó la aplicación de la Directiva Presidencial No 10 de 2013, dando por surtido el proceso de consulta con dicha comunidad (CO Ministerio del Interior 2017b, 5–6).²⁴

Como se ha mencionado anteriormente, la Directiva Presidencial No 10, formula las 5 etapas del proceso de consulta de la siguiente manera; 1. Certificación de presencia de comunidades étnicas, 2. Coordinación y preparación, 3. Preconsulta, 4. Consulta previa, 5. Seguimiento de acuerdos (ver anexo 12). En el caso del Resguardo de Ipiales, el proceso consultivo solo llegó a la tercera etapa, la cual no fue superada, esta tercera etapa, acorde con la Directiva tiene por objeto “Realizar un diálogo previo con los representantes de las comunidades étnicas involucradas, con el propósito de definir la ruta metodológica que debe seguir el ejecutor del POA, y los términos en que será realizado el proceso según las especificidades culturales de cada una de las comunidades étnicas” (CO Presidencia de la República 2013, 13).

²⁴ “El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Consulta Previa como principal responsable de los procesos de consulta a las comunidades étnicas, y los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva implicados en procesos consultivos de esta naturaleza, adelantadas para el desarrollo de proyectos, obras o actividades en áreas en donde se registre presencia de este tipo de comunidades, deberán seguir, en lo que les concierne, las etapas previstas en la Guía para la realización de Consulta Previa con Comunidades Étnicas que se anexa a la presente directiva y forma parte integral de ella” (CO Presidencia de la República 2013).

Retomando lo contemplado en la guía respecto a “procedimientos para las convocatorias”, la DCP del Ministerio del Interior, consideró procedente el cierre teniendo en cuenta que por más de diez reuniones se convocó a la comunidad para la apertura del proceso y la misma manifestó su voluntad de no dar continuidad a esta etapa de preconsulta. En este caso la DCP podrá convocar a una reunión para la aplicación del Test de Proporcionalidad, respaldado por la Sentencia T – 226 de 2016 de la Corte Constitucional, como un mecanismo válido en el marco del desarrollo de las consultas, el cual cumple con el objetivo de determinar los impactos y las medidas de manejo ante la inasistencia sin justa causa de la comunidad al proceso consultivo (CO Ministerio del Interior s. f., párr. 1).

En el caso de Ipiales para hacer el Test de Proporcionalidad se debía realizar un recorrido en campo con el fin de identificar en conjunto con las entidades los impactos del proyecto. Según la coordinadora de la consulta por parte del Ministerio, es de conocimiento público que no se podía entrar al territorio, tal era así que nunca dejaron a la empresa ingresar a recoger los datos que necesitaban para la realización del EIA, por tanto, era muy difícil seguir con el procedimiento a sabiendas de la negativa de la comunidad (Luna 2020, entrevista personal).

Es necesario precisar que aquí se suma un punto más a la discusión sobre este proceso consultivo, puesto que, si bien se realizó la aplicación de la Directiva Presidencial, dicho instrumento como tal ha sido cuestionado por los pueblos indígenas de Colombia, no cuenta con un proceso consultivo y por tanto para el movimiento indígena solo es válido para las instituciones Estatales, más no tiene legitimidad su aplicación en la comunidad.²⁵

Hasta este momento se adelantaron los diálogos Estado- empresa- comunidad en el marco del procedimiento establecido por la Directiva 10 (ver anexo 13). De allí en adelante se desarrollaron conversaciones sin el acompañamiento del Estado como lo veremos a continuación.

²⁵ Para la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, “Después de analizar, reflexionar y debatir durante estos tres días, los Pueblos, Autoridades y sus Organizaciones Indígenas, bajo sus Leyes de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, en ejercicio de su autonomía, gobierno propio y libre determinación, para la defensa de la vida, el territorio ancestral, la cultura, la pervivencia y la permanencia misma como pueblos, amparados en el marco de la normatividad nacional y los estándares internacionales, nos permitimos manifestar a la opinión pública nacional e internacional nuestro posicionamiento respecto al Derecho Fundamental a la Consulta y al Consentimiento Previo, Libre e Informado lo siguiente: [...] Rechazamos la aplicación inconstitucional de la Directiva Presidencia No. 010 del 7 de noviembre del año 2013, y exigimos su revocatoria inmediata” (ONIC 2017, párr. 2–9).

2.2.2.1 Reanudación de diálogos empresa - comunidad

Posterior al cierre del proceso consultivo, durante el mes de enero de 2018, comunidad y empresa realizaron un nuevo ciclo de acercamientos, esta vez sin el acompañamiento de la DCP del Ministerio del Interior. Este esfuerzo de las partes tuvo por objeto superar el Evento Eximente de Responsabilidad EER del Contrato de Concesión Bajo el esquema de APP No 15 de 2015, notificado por la Concesionaria Vial Unión del Sur, a la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, debido a la imposibilidad de ingresar al territorio del Resguardo de Ipiales, ya que la comunidad a lo largo del proceso consultivo y posteriormente sostuvo su posición de no permitir el ingreso de la empresa.

Después de una ronda de reuniones entre empresa y comunidad, durante el mes de mayo de 2018, el Resguardo de Ipiales permitió el ingreso al territorio con el fin de realizar los estudios técnicos, ambientales, sociales de arqueología y prediales que permitieran caracterizar e identificar los posibles impactos que ocasionaría la obra. (Concesionaria Vial Unión del Sur 2018, párr. 5).

El último intento por resolver los inconvenientes para la realización de la obra se vio caracterizado por la gran necesidad de obtener la información para el EIA, como eje central de la discusión, desplazando en ese momento los temas a tratar fuera del marco del proceso consultivo, ya que este había sido cerrado en noviembre de 2017. Para autoras como Schilling – Vacaflor (2019, 77–82), muchas de las deficiencias citadas en los procesos de consulta previa, son causadas por la preponderancia del rol que los EIA juegan dentro de ellas. De igual manera, los EIA son usados como exacerbaciones del poder asimétricos por una parte entre indígenas y por otra las corporaciones extractivas e instituciones del Estado. De tal manera que estos instrumentos trabajan con un control de herramientas que legitiman las propuestas de extracción de los proyectos, lo cual es consecuente con lo ocurrido en Ipiales, ya que se pretendió realizar el EIA, sin obtener un acuerdo legitimado con la consulta, privilegiando el peso de este instrumento sobre el de la consulta, en vista de las presiones ejercidas por el Estado para la realización del proyecto.

El proceso de levantamiento de información trajo consigo nuevos requerimientos por parte de la comunidad, quien manifestó en esta oportunidad, nuevamente en octubre de 2018, no permitir el desarrollo del proyecto bajo tres peticiones. Primero; la reapertura de la consulta previa, ya que la comunidad consideraba que este proceso nunca se surtió,

puesto que no se pasó de la fase tres de preconsulta, después de 11 reuniones y de la aplicación de la Directiva presidencial No 10 de 2013, segundo; la realización de 45 obras complementarias, identificadas como prioritarias por la comunidad, en el proceso de levantamiento de información adelantado en conjunto con la CVUS entre los meses de agosto y octubre de 2018, y tercero; la reubicación del peaje, solicitado desde un inicio, el cual se debía evidenciar en la modificación de la Resolución 1920 de 2015 del Ministerio del Transporte, por la cual se emite concepto vinculante al establecimiento de la caseta de peaje en el municipio de Ipiales (Caracol Radio 2019).

Finalmente, no se logró llegar a un acuerdo respecto a las tres peticiones de la comunidad, motivo por el cual el 11 de septiembre de 2019, se venció el plazo para superar el Evento Eximente de Responsabilidad, quedando por fuera los casi 15 kms de doble calzada perteneciente al Resguardo de Ipiales²⁶.

Desde los hechos mencionados anteriormente, a la fecha no se ha logrado avanzar en un dialogo real que permita superara los inconvenientes, el fracaso de la consulta ha sido determinante, la exclusión de los 15 kms de doble calzada a ser construida se convirtió en un hecho real. Claramente existen posturas de las partes que de momento son irreconciliables y el veto ejercido por las comunidades se concreta en la imposibilidad de continuar con la obra hasta su finalización en el Puente Internacional de Rumichaca.

2.2.2.3 La cuestión del veto

El resultado de la discrepancia de visiones y posturas políticas reflejan la contradicción de fondo entre los postulados permitidos por la normatividad internacional, su aplicabilidad en la escala nacional y regional y los límites que implica el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien el convenio 169 de la OIT, incluyó el principio fundamental de que la forma de vida de los pueblos indígenas es permanente y perdurable, en su preámbulo reconoce “las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro de los Estados donde Viven” (Orias 2018, 4). Lo cierto es que este supuesto tiene un límite trazado por la misma OIT, quien en la Guía de aplicación del Convenio 169, afirma que; “ningún segmento de

²⁶ El viceministro de Infraestructura manifestó en su momento que; “Estos kilómetros fueron desafectados del contrato de concesión vigente ante la imposibilidad de instalar el peaje en el territorio de Ipiales antes de la fecha establecido en el contrato” (CO Agencia Nacional de Infraestructura 2019, párr. 2).

la población nacional de cualquier país tiene derecho a vetar las políticas de desarrollo” (Rodríguez, Morris, y Orduz 2009, 45).

Realizando la descripción del caso particular de Ipiales, se demuestra todo lo contrario, ya que, de facto, la comunidad ha vetado el desarrollo del proyecto por los motivos expuesto ampliamente. “Es decir, los Estados tienen el deber de permitir a las comunidades participar en el proceso de toma de decisiones sobre políticas que puedan afectar su desarrollo económico, social o cultural, pero no tiene el deber de adoptar las opiniones de las comunidades respecto de este tipo de políticas” (45), pese a esto el resultado es contundente.

En el caso particular de Colombia, la Corte Constitucional Colombiana, define la consulta como un proceso de diálogo intercultural entre iguales, en tanto los pueblos indígenas no tienen derecho de veto que permita bloquear las decisiones estatales, así como el Estado no tiene derecho a imponer cualquier decisión sobre los pueblos, “sino que opera un intercambio de razones entre culturas que tienen igual dignidad y valor constitucional” (CO 1991, art 70; CO Corte Constitucional Colombiana 2018, 31). Desde el punto de vista fáctico, las comunidades indígenas y afrodescendientes, no tienen el mismo poder que el Estado o los particulares, pues la Corte Constitucional plantea la situación desigual de desventaja en la que se encuentran históricamente, razón por la cual el Estado debe tomar las “medidas compensatorias necesarias para reforzar la posición de estos pueblos en estos procesos de consulta para que efectivamente opere ese diálogo intercultural entre iguales” (CO Corte Constitucional Colombiana 2018, 31).

En cuanto a esta situación, el Estado no ha reconocido aun públicamente la posibilidad del veto ejercido por la comunidad, lo que implicaría entrar en otro tipo de discusiones sobre la autodeterminación o posiblemente el consentimiento, si hubiese lugar a él. El derecho al veto, según el autor Merino (2014, 24–25) es una errónea denominación del derecho y principio a la autodeterminación y consentimiento de los pueblos indígenas, puesto que este “derecho” depende de un poder especial conferido a los pueblos debido a su posición hegemónica, de la cual claramente no gozan estas comunidades en un sistema democrático. El problema de fondo es que ningún Estado desea reconocer la autodeterminación de los indígenas por el riesgo de una posible secesión. “Pero en realidad lo que la mayoría de los pueblos indígenas reclama como autodeterminación es el respeto de sus espacios vitales en lugar de la creación de nuevos Estados” (25).

2.2.3 Caso Cabildo de Tangua

El cabildo indígena de Tangua se encuentra ubicado en el municipio que lleva el mismo nombre, esta comunidad pertenece al pueblo Quillasinga y su constitución es de reciente conformación, registrados ante la Alcaldía Municipal de Tangua el 14 de agosto de 2016, aunque su proceso de reidentificación como indígenas corresponde a algunos años atrás.

La fecha precisa en la cual deciden reorganizarse no es muy clara, puesto que existen diversas versiones de los miembros de la comunidad. Para el actual Gobernador del Cabildo Félix Jaime Guerrero Yandar, el proceso se remonta al año 2003 en la parcialidad de Tapalquier a partir de la llegada de Campo Elías Erazo, autoridad Quillasinga en aquel entonces del Cabildo de la Laguna Pejendino, quien al realizar trabajos propios de la agricultura, observó los múltiples vestigios arqueológicos de la cultura Quillasinga en el territorio, sensibilizando a los miembros de la comunidad sobre su origen y la necesidad de autoreconocerse²⁷ para recuperar su autonomía, cultura, tradición usos y costumbres. Desde esa época comenzó la comunidad a mingear y acercarse con las autoridades de los pueblos quillasingas y pastos e Instituciones con el fin de recibir acompañamiento y asesoría en su proceso (Guerrero 2020, entrevista personal).

Finalmente, el 7 de agosto de 2016, se realizó la primera elección de corporación del cabildo en la cual se eligió al Taita Edgar Yandar como gobernador, para aquella época se denominaban el Cabildo Quillasinga de Tapialquer. En el año 2017, se realizó la nueva elección en la que fue eligió al actual Gobernador del Cabildo, que desde ese año ha permanecido como Gobernador designado por la asamblea de la comunidad, bajo el nombre de Cabildo Quillasinga de Tangua.

Los Quillasingas se encuentran ubicados en el departamento de Nariño y en algunos asentamientos del Putumayo, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, su población es de 7.333 personas, cifra ascendente en relación a la información del Censo Nacional de Población del año 2005, en el cual no se reporta

²⁷ Consideramos que los el proceso de autoreconocerse va de la mano con el de reindianización. “Los procesos de reindianización pueden verse desde dos ángulos: (1) como el reverso deliberado de los procesos de desindianización; y (2) como la reconfiguración de la parte indígena de las identidades mestizas (Chaves, 2005). En el primer caso, la reindianización le da sentido inverso al proceso por medio del cual las comunidades indígenas se autodespojan de su identidad en respuesta a presiones externas” (Chaves y Zambrano 2009, 223).

población (DANE 2019, 20), omitiendo la existencia de dicha comunidad en el Municipio de Pasto y sus áreas rurales. En cuanto al Cabildo de Tangua, según el censo poblacional de la comunidad del año 2017, su población corresponde a 1157 personas pertenecientes a 339 familias que habitan 15 veredas del municipio de Tangua, Yacuanquer y Funes (ver anexo 14).

El proceso de consulta previa con la comunidad indígena de Tangua se ve atravesado por tres momentos importantes, el primero de ellos hace referencia a las certificaciones emitidas por la DCP del Ministerio del Interior, en las cuales se desconoce la presencia de esta comunidad étnica en el área de influencia del proyecto. El segundo, corresponde a las reclamaciones legales realizadas por la comunidad con el fin de ser certificados para la realización del proceso consultivo y tercero, la realización de la consulta como tal con los resultados obtenidos. Estos momentos serán descritos a continuación.

2.2.3.1 Certificaciones Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior

La DCP, a solicitud de la empresa ejecutora del proyecto, certificó en primera instancia durante febrero de 2016 que no se registraba presencia de comunidades étnicas en las unidades funcionales 4 y 5.1 correspondientes a los municipios de Tangua, Yacuanquer y Pasto del proyecto. Debido a las manifestaciones de las comunidades indígenas de Montaña de Fuego de Tangua y Catambuco de Pasto, la CVUS, solicitó nuevamente al Ministerio del Interior se realice los procedimientos correspondientes con el fin de verificar la presencia de comunidades indígenas en el área de influencia directa del proyecto, resultado de esta verificación, el Ministerio del Interior el 01 de agosto de 2016 emitió la Resolución 22 (CO 2016c) y 23 (CO 2016b), por medio de las cuales revoca las certificaciones anteriores 111 y 110 del 22 de febrero de 2016, certificando la presencia de las comunidades indígenas de Montaña de Fuego de Tangua y Catambuco, sin mencionar la existencia de la comunidad del Cabildo Indígena de Tangua.

En su momento, la empresa ejecutora realizaría los procesos de consulta previa con estas comunidades entre los meses de octubre de 2017 y mayo de 2017, razón por la cual la comunidad de Tangua inició con los trámites legales con el fin de recibir el reconocimiento del Ministerio para la realización de la consulta.

El escenario en disputa sobre la certificación de la presencia o no de una comunidad en el área de proyecto, pone de manifiesto múltiples factores, entre los que podemos

encontrar la omisión del Estado sobre el reconocimiento de una comunidad y sus derechos en un área a ser intervenida. De igual forma, esta problemática, de nuevo saca a la luz las divergencias en las concepciones de los involucrados sobre el alcance de los derechos legalmente reconocido, así como otros conceptos entre los que se encuentra el de “áreas de influencia del proyecto”.

Así las cosas, es posible establecer que no es claro el concepto de área de influencia directa porque este no está reglamentado, razón por la cual la ccc (ST – 693, 2011), en el caso del proyecto Oleoducto de los Llanos (pueblos indígenas Achagua y Piapoco), donde también el Ministerio del Interior certificó la inexistencia de comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto, exhortó a los ministerio del Interior y de Ambiente para que revisen y ajusten sus protocolos [...] el Tribunal Constitucional registra la importancia de ampliar el concepto de territorio de las comunidades étnicas desde el punto de vista jurídico, para que comprenda no solo las áreas tituladas, habitadas y explotadas por una comunidad, sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales y económicas, [...] de conformidad con lo establecido en el Convenio núm 169 de la OIT (Rodríguez 2018, 170).

Respecto al tema de la no certificación de la comunidad en un primer momento para la realización de consulta en virtud del proyecto, existen diferentes puntos de vista. En la impugnación realizada sobre el fallo de la primera acción legal, tutela a favor de la comunidad de Tangua sobre la vulneración del derecho a la consulta, la DCP del Ministerio del Interior, aseguró no tener certeza de la etnicidad del grupo indígena, razón por la cual no procedió a su certificación.

[...] el término ‘certificación o no de presencia de comunidades étnicas’ más que un solo hecho, es la resultante de comprobar dos (2) circunstancias que deben ser simultáneas. Uno, que efectivamente una comunidad étnica, llámese indígena; negra, afrodescendiente, raizal, palenquera o ROM, se encuentra ubicada con sus usos, costumbres y medios de subsistencia activos, dentro del área de influencia de un proyecto, obra o actividad; y dos, que dicha comunidad étnica, reciba un impacto directo ocasionado por la ejecución de un proyecto, obra o actividad. [...] (CO Tribunal Administrativo de Nariño 2017, folio 153 citada en CO Consejo de Estado 2018, 8).

De igual manera argumentó que por no tratarse de una comunidad reconocida por la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, no era titular del derecho a la consulta, puesto que al tratarse de un derecho, quien lo ostenta debería demostrarlo mediante su respectivo estudio etnológico, previo a la obtención de la certificación de presencia o no de comunidades (8).

Desde el punto de vista de la Institución colombiana formuladora y responsable del proyecto, Agencia Nacional de Infraestructura ANI, la comunidad no gozaba del derecho a ser consultados en tanto no era titular del mismo puesto que no era una comunidad étnica

reconocida y certificada, por tanto no cumplía con los requisitos, lo cual quedaba demostrado con las certificaciones expedidas por el Ministerio en relación a la no presencia de la comunidad en el área de influencia del proyecto (9-10).

Por otro parte, la empresa ejecutora del proyecto realizó todos los trámites correspondientes con el fin de solicitar al Ministerio la certificación correspondiente de comunidades étnicas en el proyecto, desde el punto de vista de la empresa siempre se actuó de buena fe. Antes del proceso de inicio de actividades de preconstrucción, estudios y diseños no se tenía conocimiento de la existencia del cabildo, según la CVUS, el cabildo se constituyó políticamente posterior a la licitación pública sobre el proyecto (De La Torre 2020, entrevista personal). De igual manera, aseguró que en la realización de las visita en el territorio, no se tuvo conocimiento de la presencia de esta comunidad y que solo se logró identificar la presencia de las comunidades de Montaña de Fuego y Catambuco (CO Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera 2018, 12).

La comunidad de Tangua, por su parte, afirmó que cuando se reconstituyó el cabildo, no se tenía conocimiento del proyecto y que la exigibilidad de la comunidad va más allá de un interés por la realización de la consulta, lo cual implicaba buscar el reconocimiento como indígenas para que no existiera una vulneración de sus derechos, aunque desde un comienzo se tuvo claro que en el ejercicio autónomo del identificarse como indígena no se necesitaría del reconocimiento. “[...] pero es más adelante cuando ya el indígena se encuentra con las trabas cuando el Ministerio, el Estado no lo reconoce sí no está en una base de datos, no es indígena, así usted tenga todo para serlo [...] sí no tiene la Resolución no es indígena [...]” (Benavides 2020, entrevista personal).

En vista que la DCP del Ministerio del Interior, certificó la presencia de la comunidad de Montaña de Fuego, con la cual el Cabildo de Tangua tiene trasposición de territorio, la comunidad de Tangua exigió la igualdad de condiciones, en tanto con la primera se realizó el proceso consultivo. Haciendo uso de las herramientas legales existentes para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como del derecho propio²⁸,

²⁸ “El Convenio 169 señala que los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, adicional a los derechos que en general han sido reconocidos a toda la población; lo cual significa que al aplicar la legislación interna, deberán tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. En el país, las autoridades de los pueblos indígenas (según el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia) pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes de la República. Lo anterior quiere decir que las comunidades indígenas cuentan con la facultad de administrar justicia dentro de sus territorios, facultad que se reconoce a partir de la Constitución de 1991 [...]” (Universidad del Rosario s. f., 1)

comenzaron con los procesos judiciales correspondientes a fin de ser reconocidos sus derechos (Villota 2020, entrevista personal).

2.2.3.2 Escenario de reclamaciones legales por parte del Cabildo de Tangua.

La utilización de estrategias legales para la reclamación de derechos en el contexto de la ejecución de proyectos en territorios de los pueblos indígenas es una práctica común no solo en Colombia, también lo es en el continente, aunque el proceder en cada uno de los casos depende del contexto y del objetivo que se quiera lograr, ya sea en temas de consulta, consentimiento o en general respecto a otros derechos a ser afectados. Posiblemente, la confrontación sobre la autorización de un proyecto a través de la movilización legal y política sea la más común, incluso podría ser la única opción cuando las autoridades aprueban un proyecto ignorando la postura de la comunidad. No existe garantía de éxito para un pueblo indígena que utiliza el sistema judicial, sin embargo la acción legal puede ser efectiva a los objetivos que se proponga quien la interpone (Papillon y Rondon 2019, 286).

El 08 de mayo de 2017, el Gobernador del Cabildo Indígena Quillasinga de Tangua, Félix Jaime Guerrero Yandar, solicitó a través de una acción de tutela la materialización del derecho fundamental a la consulta previa en vista de la construcción del proyecto de doble calzada Rumichaca – Pasto a desarrollarse en el territorio de esta comunidad. El 25 de mayo de 2017 el Tribunal Administrativo de Nariño, encontró la tutela favorable para la comunidad y dio la orden a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, de realizar la visita de verificación y certificación de presencia de la comunidad de Tangua en el término de diez días siguientes a la notificación del fallo, así como la realización del Estudio etnológico que acreditara y respaldara su autoreconocimiento como indígenas Quillasingas. De igual modo, ordenó a la Agencia Nacional de Infraestructura ANI y a la Concesionaria Vial Unión del Sur, que, una vez obtenida la certificación de presencia de comunidades étnicas de la DCP del Ministerio del Interior, se realizara el proceso de consulta previa, en los quince días posteriores a la obtención del fallo (CO Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera 2018, 6–7)

La DCP del Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Infraestructura ANI y la Concesionaria Vial Unión del Sur CVUS, impugnaron la decisión de la sentencia de tutela en primera instancia, argumentando, que el reconocimiento de la comunidad lo debía realizar la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, no la

Dirección de consulta previa, que el derecho fundamental a la consulta previa se debe garantizar a las comunidades reconocidas y certificadas y en este caso dicha comunidad no lo era, adicional la ANI argumentó que, no era quien debía garantizar el derecho a la consulta, ya que acorde con el contrato de concesión del proyecto de doble calzada, quien tenía la obligación de realizar la consulta era la Concesión (7-10).

Por otra parte, la concesionaria solicitó revocar el fallo al considerar que no se acreditó la vulneración del derecho, en vista de que la comunidad no había sido certificada por la DCP del Ministerio del Interior. Asimismo, afirmaba que la comunidad que exigía el derecho, ya había sido consultada en Cabeza de la comunidad indígena de Montaña de Fuego de Tangua, razón por la cual pedía que se vinculara este Cabildo al proceso legal, considerando que la comunidad étnica tenía presencia en el mismo territorio y había sido certificada previamente por la DCP del Ministerio del Interior, por tanto, se asumía que el proceso consultivo fue surtido con la comunidad correspondiente (10-14).

En cuanto a la trasposición de otra comunidad indígena en el territorio de Tangua, los comuneros del cabildo han manifestado que desde el comienzo se vulneraron sus derechos, ya que al existir dos comunidades, la del Cabildo Montaña de Fuego y la del Cabildo de Tangua, a la primera se le realizó el proceso de consulta sin haber contado con la respectiva Resolución del Ministerio del Interior, pese a esto se adelantó el proceso y finalmente les fue realizada la visita etnológica, debido a esa situación, en aras de la igualdad se interpuso la tutela correspondiente (Benavides 2020, entrevista personal).

Al ser impugnada la tutela, la misma pasó a segunda instancia ante el Consejo de Estado en su Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, dicha institución, el 12 de julio de 2018, confirmó lo dicho en el fallo de primera instancia de la tutela, respecto a qué:

“se vulnera el derecho fundamental a la consulta previa cuando por la inactividad del Ministerio del Interior no se realiza este proceso con las comunidades que no se encuentren registradas ante la Dirección de Consulta Previa. La realización de la consulta cuando el proyecto se está adelantando, dadas sus características excepcionales y particulares, no implica la suspensión del mismo” (1).

Mediante el fallo en segunda instancia del Consejo de Estado, primero confirma la sentencia del 25 de mayo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño que amparó el derecho fundamental a la consulta previa del Cabildo de Tangua. De igual manera aclara que la realización de la consulta no afecta la continuidad del proyecto, es decir no se ampara la solicitud de suspensión del proyecto por tres meses, acorde como lo había planteado la comunidad tutelante. Segundo; notifica a las partes intervinientes,

Ministerio del Interior con sus Direcciones de Consulta Previa y Dirección de Comunidades Indígenas, Agencia Nacional de Infraestructura y Concesionaria Vial Unión del Sur, con el fin de acatar lo previsto en el fallo de primera instancia y ordena la realización de la consulta previa en un tiempo de tres meses contados a partir de la notificación del fallo del Consejo de Estado, el tiempo previsto tuvo como fin “[..]evitar que este procedimiento se desnaturalizarse convirtiéndose únicamente en mecanismo de compensación e indemnización” (58).

El fallo reafirmó la existencia de la comunidad y su derecho a ser consultados, en tanto la comunidad se auto – reconoce como indígena y sus integrantes configuran una identidad colectiva que permite exigir el derecho a la consulta, de tal manera que se puedan identificar los posibles impactos en el marco de la ejecución del proyecto de infraestructura vial (CO Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera 2018, 5).

Los resultados concretos de las reclamaciones de la comunidad se evidenciaron en la realización del estudio etnológico por parte de la Dirección de Comunidades Indígenas del Ministerio del Interior y la apertura del proceso de consulta por parte de la DCP del Ministerio del Interior. Finalmente, pasado el proceso consultivo, en el año 2019, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, expidió la Resolución 011 del 27 de febrero, “Por la cual se inscribe en el registro de comunidades indígenas, la comunidad Tangua, pertenecientes al Pueblo Quillasinga”, en los Municipios de Tangua, Yacuanquer y Funes del departamento de Nariño.

2.2.3.3 Proceso de Consulta Previa

Considerando, los mandatos del Consejo de Estado la DCP del Ministerio del Interior, dio inicio al proceso de consulta previa con el Cabildo de Tangua el 03 de septiembre de 2018, y se realizó la reunión de protocolización de acuerdos el 10 de noviembre de 2018, dando cumplimiento a las ordenes impartidas, de tal manera que la consulta se adelantó en un periodo aproximado de dos meses después de la apertura. En el tiempo mencionado, se surtieron todas las etapas contempladas para su realización. El Ministerio del Interior no tuvo que certificar la presencia de la comunidad, al ser una orden judicial procedió a realizar el proceso sin este documento teniendo como referencia territorial los asentamientos indígenas contemplados en el fallo (ver anexo 15).

El proceso se caracterizó, entre otros asuntos de índole legal, porque la consulta se desarrolló un año después de la obtención del licenciamiento ambiental por parte de la

empresa constructora, Licencia Ambiental Resolución 1279 (tramo Pedregal – Catambuco (CO Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 2017). La consulta se hizo en la marcha del proyecto de construcción, es decir no cumplió con su carácter de previa, pese a esta situación, tratándose de un proceso exigido por la misma comunidad, la participación fue activa, las etapas de análisis de identificación de impactos y formulación de medidas de manejo se desarrollaron simultáneamente con la de formulación de acuerdos y protocolización. Comunidad y empresa acordaron surtir todas las etapas en un solo espacio con la garantía de contar con el Ministerio del Interior, como acompañante y garante, fue así como se acordaron medidas de manejo a los impactos sociales, culturales y económicos identificados.

Para Leandra Luna, la funcionaria de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior encargada de la coordinación del proceso, la consulta se centró en acatar las órdenes del Consejo de Estado, de tal manera que fueron determinante dos asuntos; por una parte el enfoque de la discusión en cuanto a la responsabilidad de identificar impactos y acordar medidas ambientales, sociales y culturales, de tal manera que el elemento económico no debería ser central y por otro lado la cuestión del tiempo. Si bien el convenio 169 de la OIT plantea que se debe hacer el proceso según usos y costumbres y la Corte constitucional tiene aproximadamente siete sentencias en las que se plantea que el tiempo máximo de realización de una consulta debe ser de 6 meses, en este caso se logró acordar en un tiempo inferior quedando los participantes satisfechos, cumpliendo con lo ordenado en la sentencia (Luna 2020, entrevista personal).

Las partes acordaron, que estos impactos se manejarían a través de cuatro líneas de inversión, encaminadas a formular el plan de vida, adquirir tierras, formular y ejecutar un proyecto productivo y realizar la construcción de la casa mayor de la comunidad. Las compensaciones fijadas, lograron ascender a un valor aproximado de 940.000 dólares en su momento. Adicionalmente, la comunidad solicitó la vinculación de personal local a los trabajos de construcción de la vía.

Finalmente, las discusiones que se abordaron en los espacios internos comunidad y empresa y en los espacios con Ministerio, fueron superadas con facilidad, de tal manera que la consecución de los temas acordados resultó no ser tan compleja, tanto para la comunidad como para la empresa, abriendo el interrogante sobre cuáles fueron los factores que permitieron que se llegara a un acuerdo.

Sobre este último cuestionamiento, para los miembros de la comunidad, fue muy importante el interés de negociar sobre necesidades y no sobre recursos económicos, ya

que todo el accionar legal estuvo dirigido sobre el reconocimiento como indígenas habitantes del territorio por parte del Estado y como consecuencia la realización de la respectiva consulta (Villota 2020, entrevista personal).

El interés por ser reconocidos como indígenas, ha sido también identificado desde la visión de quienes hicieron su parte como institucionalidad. Un aspecto relevante de la sentencia es que la comunidad está en proceso de reindigenización, “[...] están recogiendo apenas su cultura para volver a ser una comunidad indígena y eso lo permite la corte, yo pienso que ellos estaban luchando más por eso que por la consulta en su momento [...]” (Luna 2020, entrevista personal).

El acuerdo logrado fue positivo para la comunidad y la empresa porque como comunidad naciente, de reciente reorganización de su cabildo, la consulta impulsó el proceso organizativo y para la empresa, la acción judicial y la consecuente realización de la consulta no entorpeció el desarrollo del proyecto (De La Torre 2020, entrevista personal), de tal forma que es posible identificar claramente una estrategia de confrontación en un inicio con las utilización de vías legales y posteriormente de colaboración en la marcha de la consulta, en la cual todos ganaron.

2.3 Resultados investigativos sobre los dos casos

En la siguiente tabla presentamos la síntesis del resultado del análisis de los mecanismo o variables previos planteados en la metodología, las mismas serán sustentadas por cada una de las comunidades a continuación.

Tabla 5
Resultados de investigación procesos consultivos

Comunidad	Organización	Identidad	Aplicación del procedimiento	Territorio	Resultado
Resguardo de Ipiiales	+	+	+	+	-
Cabildo de Tangua	-	-	-	-	+

Elaboración propia

Resguardo de Ipiiales

Organización: como fue mencionado anteriormente, el Resguardo de Ipiiales tiene una organización muy antigua como Resguardo con Cabildo constituido desde la época de la colonia, por tanto, este aspecto está claramente definido. La organización está

muy cohesionada y pese a posibles diferencias internas, poseen una estructura organizativa que les permite unificar posiciones, negociar en bloque y tener control sobre su población. Esto demuestra que existe un proceso de gobernabilidad importante, una fuerte posición respecto a su autonomía y a su mecanismo de negociación y regulación interna y externa. Su fortaleza es confirmada a lo largo de todo el proceso consultivo, lo que se evidencia en la capacidad de hacer cambiar certificaciones y decisiones Estatales, como por ejemplo la relacionada con la ubicación de la caseta del peaje o la inclusión de veredas del territorio en el proceso de cp. Del mismo modo tienen la capacidad de llamar a una negociación a actores nacionales, sentarlos en la mesa imponiendo condiciones en la negociación.

Su reiterada negativa ante el proyecto deja entrever su resistencia a compartir la gobernabilidad con otros actores como lo son el Ministerio del Interior o la misma empresa, este es un riesgo que no están dispuestos a correr, al tener una organización fuerte ejercen un control en diferentes dimensiones sociales políticas, territoriales y económicas, las cuales no están dispuestos a compartir con los actores en contienda, lo que explica por qué la negativa ante la injerencia de actores externos en la comunidad. Su interés es mantener el control interno y la gobernabilidad. Recordemos que una de las demandas más fuertes del movimiento indígena es la autonomía y la autodeterminación y que como lo plantean Tilly y Wood (2010, 245) los movimientos sociales tiene un interés que va más allá de las reivindicaciones democráticas, es decir esto traspasa el discurso de los derechos.

Identidad: Claramente el Resguardo de Ipiales tiene una identidad concreta y definida, los procesos socio históricos de la comunidad así los demuestra y no hay posibilidad de que esta identidad sea puesta en tela de juicio por los actores estatales. Su identidad no tiene que ser validada o certificada por ninguno de los actores involucrados en la contienda, su identidad ya es un hecho y es el sustento de la reivindicación política, al estar establecida de antemano ya es reconocida por el Estado y la empresa, esto trae beneficios por cuanto no es necesario que sea discutida por las partes. Adicionalmente, puede recibir todos los beneficios que conlleva tener la titularidad de derechos colectivos en el Estado Colombiano, por ejemplo; acceso diferenciado a salud, educación y administración de los recursos propios establecidos en la normatividad nacional, es decir poder ejercer control político y administrativo de su comunidad y territorio, por tanto, como comunidad no necesitarían de un proceso de consulta para ser reconocido o validados.

Aplicación del procedimiento de consulta previa: Se realizó desde un inicio cuando el proyecto fue socializado con la comunidad en el año 2017, desde entonces las instituciones encargadas brindaron diversos espacios para avanzar en las discusiones. En este sentido se podría entender que fueran dadas las garantías para su aplicación acuerdo a lo establecido en la Directiva Presidencial 10 de 2013, durante el procedimiento se logró evidenciar que las reivindicaciones de la comunidad sobrepasan el espacio procedimental o normativo. Si bien la evidencia indica que se realizó, para la comunidad no es legítimo.

Territorio: La comunidad tiene un territorio reconocido y delimitado legalmente por una escritura colonial desde el que la organización reivindica su identidad, sus procesos organizativos propios, entre otros aspectos. Pensando en la consulta, el territorio está vinculado con la gobernabilidad, lo que quedó demostrado por una parte en las exigencias de la comunidad al hacer incluir la parte que no fue certificada y en la negativa de no permitir por un muy buen tiempo el ingreso de la empresa y el Estado para la realización de estudios. El análisis de la variable nos permite ver que, si bien se cuenta con el territorio, un acuerdo permitiría que el proyecto lo impacte, lo cual no es conveniente para la comunidad, por ejemplo, la ubicación de la caseta del peaje impactaría la economía de la comunidad y al ingresar actores internos cambiarían las formas de ejercer control territorial.

Los resultados arrojados a partir de la revisión de las variables confirman la hipótesis propuesta respecto a que en el Resguardo de Ipiales no fue posible un acuerdo debido a que el mismo puede representar para la comunidad pérdidas importantes. No hay mucho que ganar con un posible acuerdo y con la construcción del proyecto en su territorio. Es evidente que no es necesaria una consulta para tener un fortalecimiento organizativo, un reconocimiento institucional o político y que por el contrario existe el riesgo de perder capacidad organizativa, gobernabilidad y territorio.

Cabildo de Tangua

Organización: De acuerdo a lo identificado por la investigación realizada el Cabildo de Tangua carecía de una organización fortalecida o madura, apenas se tenía una organización incipiente que estaba en proceso de conformación retomando elementos históricos de su procedencia como indígena para la reivindicación política. La comunidad vio en la construcción de la vía una oportunidad para avanzar en sus procesos organizativos internos y para tener el reconocimiento hacia afuera. Para ello, centraron su estrategia en la reclamación por medio legales, en tanto la consulta representó la

oportunidad precisa para lograrlo. En este sentido, más allá del logro de un acuerdo su interés fue obtener el reconocimiento de los actores institucionalizados.

Identidad: En este caso la identidad es necesaria como un recurso político capaz de movilizar acciones reivindicativas en favor de la organización. Recordemos que existen dos tipos de contienda, una contenida caracterizada por la institucionalización y una transgresiva en la cual no hay espacios institucionalizados lo que resulta en la creación de nuevas identidades capaces de aprovechar los recursos disponibles (Tilly y Wood 2010, 34-35). En el surgimiento de la nueva identidad, fue necesaria la certificación por parte de la institucionalidad (Ministerio del Interior), en este caso el fallo judicial sería el primer paso y posteriormente la certificación de reconocimiento como indígena “la certificación funciona como un poderoso mecanismo de selección en la contienda política, ya que un enclave certificador siempre reconoce tan solo un número muy limitado de identidades, de actuaciones y reivindicaciones” (McAdam, Tarrow, y Tilly 2005, 176). El reconocimiento identitario trae los beneficios de los derechos colectivos al trato etnicodiferenciado, la posibilidad de movilizar recursos en favor de la comunidad y avanzar en el relacionamiento con otras organizaciones, en este sentido las ganancias son importantes, por eso un acuerdo es conveniente cuando no ha sido válida la identidad.

Aplicación del procedimiento de consulta previa: Desde un inicio no se dieron las condiciones para la aplicación del procedimiento, razón por la cual se recurre a la demanda, el procedimiento fue negado. La comunidad tuvo que recurrir a los espacios jurídicos nacionales a fin de acceder a la realización del derecho, de tal manera que el conflicto escaló del nivel local a uno nacional. En la contienda transgresiva, dentro de la que ubicamos a Tangua, existen tres procesos claves que ocurren recurrentemente; uno es la constitución de nuevos actores en los episodios de contienda, dos, la polarización y tres el cambio de escala en la contienda de local, translocal o internacional (McAdam, Tarrow, y Tilly 2005, 349–50). La reacción a la no aplicación del procedimiento fue la estrategia de escalada de la reivindicación.

Territorio: La comunidad si bien está asentada en un territorio donde desarrolla sus actividades sociales, culturales, económica y políticas, la reivindicación respecto al mismo apenas se está organizando. La comunidad no tiene territorio legalmente reconocido o formalizado con título de Resguardo por parte de la Institucionalidad. El reconocimiento como indígena puede abrir una puerta grande respecto a la posibilidad de conseguir una institucionalización de las tierras a nombre la comunidad como títulos colectivos de Resguardo, en este sentido al no tener el reconocimiento hacia afuera como

dueños del territorio, la consulta permitió a la comunidad delimitar el área territorial y ser reconocida el área de su asentamiento, más no la propiedad colectiva sobre este.

Considerando el análisis de las variables, claramente las ganancias para la comunidad de Tangua al lograr un acuerdo son importantes en los siguientes aspectos; a) se logró estructurar la organización interna de la comunidad y fijar objetivos políticos claros respecto a la formalización del reconocimiento como indígenas, b) consiguió la institucionalización lo cual le permite acceder a los beneficios propios de las comunidades indígenas del país, c) ganó experiencia en procesos de negociación y posicionamiento en espacios legales a nivel local y nacional y d) logró un reconocimiento parcial de otros actores frente a su territorio.

Conclusiones

La literatura sobre el movimiento indígena latinoamericano, se ha caracterizado por abordar a los movimientos desde el punto de vista de sus reivindicaciones y su relación con los Estados de la región, es así como vemos en los diferentes textos un enfoque socio histórico y socio político sobre los procesos de acción colectiva desde la década el 60 del siglo XX, hasta lo que va del siglo XXI. Desde esta perspectiva se aborda la conformación de las organizaciones indígenas nacionales y regionales, sus principales demandas, las transformaciones de estas e incorporación de nuevas, los procesos constitucionales y de cambio político y finalmente la incorporación de los indígenas en los sistemas democráticos y en la política electoral (Van Cott 2007; 2010; Massal 2000b; 2014; Paredes 2010; 2015).

Las contribuciones más importantes han realizado significativos aportes sobre los procesos de lucha y reivindicación de las identidades, autonomías y demandas territoriales. Una gran mayoría enfocadas desde la perspectiva de la estructura de oportunidad políticas (Massal 2014, 107; Assies, Van Der Haar, y Hoekema 2002,100). De este modo podemos identificar como las condiciones locales, naciones e internacionales de cada época, permitieron avanzar y generar cambios en el movimiento indígena latinoamericano. Si bien en este trabajo, reconocemos la importancia de esas estructuras de oportunidades, de acuerdo a lo que hemos planteado abordamos nuestra investigación mediante la identificación de mecanismos causales de interrelación que nos permitieron identificar resultados específicos de los procesos de consulta.

Nuestra investigación considera que es de suma importancia referenciar los procesos locales desde su diálogo con los niveles, regionales e internacionales, desde la pregunta ¿cómo las demandas locales escalan a hacia otros niveles y como la consecución de esos logros se concretan en políticas que bajan nuevamente al nivel de lo local? De este modo, el estudio de la consulta previa permite reconocer el papel de los actores, de la política y su diálogo en episodios específicos de la contienda política.

Con lo anterior, consideramos que los casos aquí presentados pueden ser un aporte en cuanto a la comprensión de los factores de movilización, todo ello permite dilucidar que las demandas no son homogéneas y que si bien el movimiento indígena ha logrado avanzar en banderas de lucha unificadas en ciertos aspectos, como lo puede ser la

exigibilidad frente a la participación política en los espacios electorales de cada país, las comunidades poseen sus propias características y reivindicaciones que salen a la luz en los espacios de discusión más locales.

La literatura muestra un amplio espectro sobre cómo se han dado los procesos democráticos caracterizados por el incremento en la participación política y la realización de consulta relacionadas con las políticas estatales, pese a esto son escasos los análisis de casos concretos que permitan abordar la implementación práctica de dicha democratización al interior de los pueblos indígenas.

Consideramos que un aporte importante en este sentido está en poder identificar en los escenarios de consulta las reacciones, posturas y respuesta no solo de los actores Estatales y del Movimiento Indígena, sino también de terceros actores que interviene, en este caso las empresas multinacionales. Toda vez que en este tiempo la influencia de las corporaciones en el territorio, del capital transnacional incide con más fuerza en los procesos territoriales de las comunidades y en consecuencia el fortalecimiento de sus demandas como respuesta ante los intereses de este tipo de actores. Consideramos que, si bien los escenarios de reclamaciones de los derechos de los pueblos indígenas nacionales e internacionales no pierden vigencia, es importante la documentación y el análisis de los casos locales y particulares, escenarios en los que también se están disputando los intereses estratégicos frente al territorio, la autonomía, la gobernabilidad y los recursos.

Del mismo modo, los académicos han trabajado ampliamente en el tema del “modelo multicultural regional” el cual recoge aspectos como el reconocimiento de los indígenas por parte de los Estados actuales, derecho consuetudinario y la protección a la propiedad colectiva, entre otros aspectos reconocidos en las cartas constitucionales adoptadas durante la década del noventa del siglo XX y la primera década del siglo XXI (Van Cott 2010, 149; Assies, Van Der Haar, y Hoekema 2002, 114). Al respecto nos preguntamos ¿qué pasa con la ejecución de este “modelo multicultural”?, ¿cuáles son las dificultades para su implementación? (Assies, Van Der Haar, y Hoekema 2002, 114)

En esta investigación si bien no podemos ofrecer una respuesta generalizada al respecto, si consideramos que podemos avanzar desde un enfoque relacional en la documentación de experiencias que permitan identificar los obstáculos, tal es el caso de la consulta previa, los intentos del Estado colombiano en busca de su regulación y la resistencia de los indígenas frente a los instrumentos legales. Clara evidencia por una parte, de los afanes gubernamentales por responder a los compromisos suscritos en los tratados internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas como lo es el convenio

169 de la OIT de 1989 y al mismo tiempo la necesidad de responder a los lineamientos estratégicos internacionales sobre la puesta en marcha de las políticas de desarrollo capitalista, dinámica que es clara en las consultas realizadas para la construcción de la doble calzada Rumichaca – Pasto y la resistencia de los indígenas del Resguardo de Ipiales .

Por otro lado, con los casos documentados hemos realizado otras aproximaciones frente a las consecuencias del “modelo multicultural” en relación al reconocimiento de nuevas identidades indígenas. ¿cómo se da este reconocimiento?, ¿Qué tan importante es la certificación y validación de nuevas identidades por parte del Estado? Pues bien, la consulta previa de Tangua, responde estos interrogantes y aporta un panorama respecto al reconocimiento de la multiculturalidad y de una identidad en concreto, que se presenta para lograr la garantía de derechos diferenciados a los del resto de la población. La situación de reconocimiento identitario es una decisión política que abre un abanico de posibilidades de negociación y acceso a oportunidades de legitimación, reconocimiento, incorporación y beneficios, que de otro modo no sería posible de acceder. En este sentido creemos que hemos aportado en la lectura sobre algunos de los resultados que puede representar la implementación de este modelo para los Movimientos Indígenas y el Estado.

En este marco de cosas, las discusiones sobre los derechos de los pueblos indígenas como parte de los procesos de democratización son amplias, en particular sobre la consulta previa existe un fuerte énfasis desde el enfoque socio jurídico, quizás porque el derecho a la consulta se ha reducido a un tema de procedimentalización y debate en corte nacionales e internacionales. De esto modo, la consulta es vista como parte de la juridización de las demandas de las comunidades, propio de la lógica de aplicación de las nuevas constituciones y del avance sobre mecanismos y herramientas internacionales retomadas por el movimiento indígena para la realización de sus reivindicaciones. Es así como la consulta previa ha sido entendida como un sujeto socio jurídico participativo que permite la transformación de conflictos en escenarios de negociación caracterizados por emplear el debido proceso y cuyas condiciones necesarias para su realización pasan por las cumplir los requisitos de “previa, libre e informada” (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas 2012, 13-15; Rodríguez-Garavito 2011, 21-28; Vargas Araujo 2019, 42-46).

Desde este punto de vista, sin bien existe un reconocimiento sobre esta institución, el análisis de casos concretos existentes en la literatura presentada no aporta mayores detalles sobre las dinámicas políticas que se desarrollan en la consulta. Por ello, a fin de

explicar sus resultados, los cuales se traducen en la consecución o no de un acuerdo y sus alcances, nos hemos preguntado sobre los factores socio políticos que los determinan. Mas allá de los preceptos respecto a las condiciones procesales, los casos aportan justamente la necesidad de profundizar las razones detrás de los resultados. Para ello se ha comprendido que la consulta posee un carácter socio político para los actores indígenas y que por tanto la perspectiva legal limita la visualización sobre el panorama político estratégico de la comunidad.

Consideramos que el trabajo presentado abre una ventana importante para la comprensión de la racionalidad de los actores, específicamente para los actores indígenas y nos preguntamos al respecto ¿los derechos de los pueblos indígenas se agotan solamente en la procedimentalización?, ¿la consulta previa es tan solo un procedimiento o un mecanismo?, ¿cómo se vive lo político en la consulta? Y por último ¿cuáles son realmente los intereses detrás de un proceso consultivo? Al respecto, con los casos analizados se evidencia que los pueblos indígenas posee intereses específicos y estrategias que originan resultados particulares, que la consulta es tan solo un episodio de la contienda política entre los actores, que aunque mecanismo de exigibilidad y de participación, existen motivaciones más allá de la simple aplicación correcta de un procedimiento y que al final la consulta representa la posibilidad de cuestionar y posicionar posturas frente al Estado y las empresas multinacionales.

Si bien en el desarrollo de los capítulo detallamos ampliamente los referentes analíticos sobre movimiento indígenas, democratización y consulta previa, así como abordamos los casos concretos de las consultas realizadas con el Resguardo de Ipiales y el Cabildo de Tangua, consideramos importante presentar algunas enseñanzas sobre los casos a modo de conclusión.

Primero, sobre la racionalidad de los actores indígenas, como se ha mencionado anteriormente existen unos intereses estratégicos, nos preguntamos ¿en relación a qué? Los casos expuestos dan cuenta de una lógica establecida a partir de un sistema binario de ganancias y pérdidas que se pueden obtener como resultado de la consulta, es decir si tienen unas conquistas realizadas por el movimiento indígena latinoamericano y nacional ¿cómo hacer para que esos logros se pongan en función de un interés en concreto?

En el caso del Resguardo de Ipiales, el interés genuino por sostener un orden y gobernabilidad establecido previamente, fue un factor determinante para oponerse al logro de un acuerdo y por tanto a la ejecución de un proyecto de desarrollo en su territorio.

De tal modo que los factores identitarios, históricos, de autonomía y autogobierno pudieron haber sido amenazados con el logro de un acuerdo.

Por otra parte, el caso del Cabildo de Tangua, permite identificar las ganancias que puede obtener una comunidad hasta ahora anónima en el movimiento indígena, de tal modo que le permite lograr no solo la institucionalización mediante la certificación de su existencia y el reconocimiento de su identidad por parte del Estado, sino que también, dicha ganancia se logra con las empresas y con el mismo movimiento indígena, en tanto consigue el desplazamiento de su lucha campesina a un proceso de reindianización de sus demandas.

Los casos permiten aprender de qué manera los recursos y mecanismos institucionalizados y ofrecidos por el Estado, accedidos en el marco de la contienda, se ponen en función del sistema binario para responder a los objetivos específicos de cada uno de los actores involucrados en la contienda.

Segundo, el análisis sobre la consulta permite la identificación de nuevos repertorios de acción colectiva del movimiento indígena relacionados con la posibilidad de realizar procesos encaminados hacia el ejercicio de vetar políticas Estatales en los territorios de las comunidades. ¿cómo se logra esto? ¿cuál es la respuesta del Estado? ¿en qué escenarios se lleva a cabo? Y ¿cuáles son las respuestas de la comunidad cuando se logra un veto?

Los procesos de democratización ofrecen la posibilidad de consultar a las comunidades sobre las políticas a ser implementadas, aunque la postura del Estado frente el veto es claro en cuanto a que la consulta previa excluye el consentimiento previo libre e informado sobre la ejecución de las políticas de desarrollo, argumentado en la normatividad internacional, específicamente el convenio 169 de la OIT, el caso específico del Resguardo de Ipiales demuestra todo lo contrario. La consulta se presenta como una condición necesaria para la realización de los proyectos y al no lograr un acuerdo en ella los factores de financiación internacional, protección de los derechos humanos, cumplimiento de normas nacionales e imagen corporativa representa una puerta de contradicciones y oportunidades para el movimiento indígena cuando considere lesiva una medida o proyecto en su territorio.

El veto ejercido por Ipiales no ha sido reconocido oficialmente por el Estado, pese a esto los hechos evidencian que ha sido ejercido plenamente, la respuesta del Estado no ha sido contundente. Se pudiese pensar que ante esta situación seguramente se ejercería la represión, sin embargo esto no ha sido así, consideramos al respecto que por una parte

existe cierto temor del Estado ante la contundencia de las posturas políticas de la comunidad, fundada justamente en los altos niveles de participación y organización demostradas a lo largo del proceso. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que posiblemente el interés del Estado para que el proyecto se ejecute en su totalidad no está bien definido, teniendo en cuenta que la región del sur occidente de Colombia ha sido periférica y marginal históricamente, entre otros aspectos que se tendrían que entrar a analizar.

Por su parte, la comunidad ha desplazado las discusiones fuera de los espacios consultivos, tal es así que posterior al cierre de la consulta por parte del mismo Estado en el periodo de 2018 al 2019, los diálogos han continuado en otros espacios diferente a los establecidos institucionalmente. Por tanto, vemos un desplazamiento de la contienda a otro lugar, bien lo podríamos entender como una contienda atípica que pasa de ser contienda contenida a contienda transgresiva ya que no se ajusta a los parámetros institucionalizados. Así las cosas, el caso analizado ilustraría para el movimiento indígena colombiano los mecanismos y repertorios de acción en la consecución de un veto, en suma, el veto es posible a partir de las herramientas de democratización del Estado, pero dependerá en todo caso de interrelación de factores que juegue a favor de esta posibilidad.

Tercero, respecto al diseño metodológico decididos en la investigación retomar el enfoque de McAdam, Tarrow, y Tilly (2005), con el cual se plantea una aproximación relacional entre los actores de la contienda desde el análisis de los dos episodios, de tal manera que se puedan identificar los mecanismos de menor escala para explicar el resultado de las consultas. Es así que consideramos de utilidad este marco, ya que no establece un modelo general, por tanto, permite la identificación y desarrollo de mecanismos propios a cada una de las situaciones presentadas. Sin embargo, los mecanismos identificados por los autores en su método se limitan a solo un tipo de contienda, es decir la contienda transgresiva que bien pudiese ser aplicable al Caso de la comunidad de Tangua, más no al del Resguardo de Ipiales que a nuestro parecer corresponde a una contienda contenida.

Los mecanismos identificados en el proceso investigativo; organización, identidad, proceso consultivo y territorio, si bien son independientes y surgen de la propia investigación, no excluyen algunos elementos importantes propuesto por los autores de la contienda política, tal es el caso de la apropiación social, acción innovadora, constitución pública de nuevos actores e identidades colectivas, certificación y cambio de escala. La constitución de los mecanismos propuestos en los dos casos permite abordar

los dos episodios de contienda contenciosa y contienda transgresiva, aunque es claro que los procesos y resultados son diferenciados, los mecanismos propuestos responden a los intereses comunes estratégicos para los actores indígenas respecto a este tipo de escenario político de contienda.

Esperemos que el trabajo investigativo realizado se aproxime a la presentación de explicaciones que brinde las luces necesarias para una mejor comprensión de las dinámicas del movimiento indígena, su relación con los procesos de democratización, reivindicaciones y objetivo políticos. En suma, que los mecanismos aquí establecidos amplíen nuestra comprensión sobre la diferenciación de los resultados, intereses y apuestas respecto a las consultas e implementación y realización de los derechos colectivos en los territorios indígenas de la región.

Finalmente somos conscientes de las limitaciones que la investigación puede tener, en tanto los marcos aquí analizados representan apenas una primera aproximación correspondiente a dos casos específicos en un universo mucho más grande del movimiento indígena, la exigibilidad de derechos y la realización de consultas a comunidades étnicas. Asimismo, es muy probable que, al ampliar la agenda de investigación, surjan nuevas categorías o mecanismo a ser identificados, después de todo, no es posible acudir a una homogenización en un contexto en el cual la diversidad de comunidades, políticas estatales y grandes proyectos a ser implementados varían significativamente en cada uno de los contextos latinoamericanos.

Obras Citadas

- Andrade, Pablo. 2000. “Teoría democrática, democracia política y movimientos sociales: elementos para una revisión crítica del cambio político en las sociedades andinas”. En *Los movimientos sociales de las democracias andinas*, editado por Julie E. Massal y Marcelo Bonilla, 41–56. Travaux de l’Institut Français d’Études Andines 132. Ecuador: FLACSO - IFEA. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43587.pdf>.
- ANI. 2018. “Ruta 2501 APP Rumichaca - Pasto Contrato de Concesión APP 015 de 2015”. Bogotá, D.C., octubre 25. <http://www.infraestructura.org.co/descargas/Nari%C3%B1o/8.%20Francisco%20Orduz%20-%20Agencia%20Nacional%20de%20Infraestructura%20-%20ANI.pdf>.
- Assies, Willem. 1999. “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina”. En *El reto de la Diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, editado por Willem Assies, Gemma Van Der Haar, y André J. Hoekema, 21–56. México: El Colegio de Michoacán. https://books.google.com.co/books?id=GvaRldOVt5UC&pg=PA11&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false.
- Assies, Willem, Gemma Van Der Haar, y André J. Hoekema. 2002. “Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina” 8 (31): 21.
- Banco Mundial. 2016. “La consulta previa en el Perú Aprendizajes y desafíos”. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/pdf/108118-SPANISH-WP-PUBLIC-SPANISH-ABSTRACT-EMAILED.pdf>.
- Baquero Díaz, Carlos Andrés. 2014. “Y ahí vuelve la burra al trigo”. Consulta previa opinión de Carlos Baquero. 31 de enero de 2014. <https://www.semana.com/opinion/articulo/consulta-previa-opinion-de-carlos-baquero/375736-3>.
- Calle Alzate. 2019. “Prior Consultation as a Scenario for Political Dispute A Case Study among the Sikuni Peoples from Orinoquía, Colombia.” En *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America*, Alexandra Tomaselli and Claire Wright, 91–105. Routledge Studies in Development and Society. London - New York.

- Camargo, Daniela. 2016. “La (in)consulta previa en Colombia - Palabras Mass”. *Blogs El Tiempo*, 11 de enero de 2016, electrónica edición. <http://blogs.eltiempo.com/palabras-mass/2016/01/11/la-inconsulta-previa-en-colombia/>.
- Caracol Radio, Ipiales. 2019. “Comunidad indígena da a conocer su visión sobre la doble calzada – Radio Ipiales Caracol”. 31 de enero de 2019. <https://www.radioipiales.co/2019/01/comunidad-indigena-da-a-conocer-su-vision-sobre-la-doble-calzada/>.
- Chaves, Margarita, y Marta Zambrano. 2009. “Desafíos a la nación multicultural. Una mirada comparativa sobre la reindianización y el mestizaje en Colombia”. En *Repensando los movimientos sociales*, editado por Carmen Martínez Novo, 246. Quito - Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador - Ministerio de Cultura. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41809.pdf>.
- CO. 1991a. *Constitución Política de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>.
- . 1991b. *Ley 21 de 1991*. Diario Oficial. Año CXXVII. N. 39720. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/5_ley_21_de_1991.pdf.
- . 1998. *Decreto 1320 de 1998 Ministerio del Interior Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio*. Diario Oficial No 43.340. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/co-decreto-1320-98-consulta-previa-indigenas-_2.pdf.
- . 2011. *Decreto 4633 de diciembre de 2011 Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4633-de-2011/425>.
- . 2013a. *Directiva presidencial 10 de noviembre de 2013 Guía para la realización de Consulta Previa con Comunidades Étnicas*. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/12_directiva_presidencial_nde_g_10_del_07_de_noviembre_2013_4.pdf.
- . 2013b. *Decreto 2613 de 20 de noviembre de 2013 Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa*.

- https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/11_decreto_2613_de_2013.pdf.
- . 2016a. *Certificación número 264 “Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos obras o actividades a realizarse.* <https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/ConsultaPrevia/CERTIFICACIONES2016/264.pdf>.
- . 2016b. *Resolución 23 de 01 de agosto de 2016.*
- . 2016c. *Resolución No 22 de Agosto de 2016 Por la cual se revoca parcialmente la certificación 11 del 22 de febrero de 2016 sobre la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto.*
- . 2017. *Certificación número 0433 Sobre la presencia o no de las comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse.* <https://bomberos.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/ConsultaPrevia/CERTIFICACIONES2017/0433.pdf>.
- . 2019a. *Decreto 2353 de 26 de diciembre de 2019 Por el que se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias.* <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202353%20%20DEL%2026%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>.
- . 2019b. *Decreto 2354 de 26 de diciembre de 2019 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias.* <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/el-gobierno-modifica-la-estructura-del-ministerio-del-interior-y-se-crea-la-autoridad-nacional-de-consulta-previa>.
- CO Agencia Nacional de Infraestructura. 2018. *Ruta 2501 APP Rumichaca - Pasto Contrato de Concesión APP 015 de 2015.* Bogotá, D.C, octubre 25. <http://www.infraestructura.org.co/descargas/Nari%C3%B1o/8.%20Francisco%20Orduz%20-%20Agencia%20Nacional%20de%20Infraestructura%20-%20ANI.pdf>.
- . 2019. *Gobierno Nacional trabajará en alternativas para ejecutar los 15 kilómetros del corredor Ipiiales - San Juan, en Nariño.* Portal ANI. 17 de septiembre de 2019. <https://www.ani.gov.co/gobierno-nacional-trabajara-en-alternativas-para-ejecutar-los-15-kilometros-del-corredor-ipiales-san>.

- CO Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. 2017. *res_1279_11102017_ct_4850.pdf*. Vol. 1279. http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/res_1279_11102017_ct_4850.pdf.
- CO Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. 2018. Acción de tutela. Impugnación. Confirma. Tangua. *Expediente 52001-23-33-000-2017-00221-01* (blog). 12 de julio de 2018.
- CO Corte Constitucional de Colombia. 2018. “Sentencia SU123-18 Acción de tutela presentada por Juvencio Nastacuas Pai, en representación de la Gobernación del Cabildo Indígena AWÁ LA CABAÑA contra el Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, y el Consorcio Colombia Energy, conformado por VETRA E&P Colombia S.A.S, Petrotesting Colombia S.A y Southeast Investment Corporation.” *Expediente No. T- 4.926.682* (blog). noviembre de 2018.
- . 1992. “Sentencia T-428-92 Derecho al ambiente sano/teoría de la imprevisión”. *Expediente T-859* (blog). 1992. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-428-92.htm#:~:text=DERECHO%20AL%20AMBIENTE%20SANO%2FTEORIA%20DE%20LA%20IMPREVISION&text=El%20Estado%20o%20los%20particulares,sitio%20y%20de%20sus%20pobladores>.
- . 1998. “Sentencia T-652-98 Acciones de tutela contra el Presidente de la República, los Ministros del Interior, Agricultura, Medio Ambiente, y Minas y Energía, la Alcaldía Municipal de Tierralta (Córdoba) y la Empresa Multipropósito Urrá S.A. - E. S. P. , por la presunta violación de los derechos fundamentales del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú.” *Expedientes acumulados T-168.594 y T-182.245* (blog). 1998. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-652-98.htm>.
- CO Ministerio del Interior. 2013a. “Cabildo indígena | Ministerio del Interior”. 10 de abril de 2013. <https://www.mininterior.gov.co/content/cabildo-indigena>.
- . 2013b. “Resguardo Indígena | Ministerio del Interior”. 10 de abril de 2013. <https://www.mininterior.gov.co/content/resguardo-indigena>.
- . 2016a. “Informe_de_gestion_-_ministerio_de_interior_2015-2016.pdf”. Bogotá, D.C: Ministerio del Interior.
- . 2016b. *Anexo 12. Segunda acta de preconsulta 14 Sep 2016.pdf*.

- . 2017a. “Informe de gestión 2017 Ministerio del Interior”. Bogotá, D.C: Ministerio del Interior.
- . 2017b. “Anexo 37. Directiva presidencial 10-MI-surtida la pre-consulta 18 Nov 2017.pdf”.
- . 2018. “Informe de gestión mininterior 2018 0.pdf”. Bogotá, D.C.
- . 2019. “Informe de gestión 2019 Ministerio del Interior”. Bogotá, D.C.
- CO Ministerio del Interior. s. f. “¿Que es el test de Proporcionalidad? | Uriel - portal informativo”. Accedido 19 de agosto de 2020. <https://uriel.mininterior.gov.co/content/que-es-el-test-de-proporcionalidad>.
- Concesionaria Vial Unión del Sur. 2018. “Comunidades indígenas de Ipiales y San Juan autorizan ingreso a su territorio para realizar estudios ambientales – Unión del Sur”. 28 de mayo de 2018. <https://www.uniondelsur.co/comunidades-indigenas-de-ipiales-y-san-juan-autorizan-ingreso-a-su-territorio-para-realizar-estudios-ambientales/>.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2019. “Censo nacional indígena 2018 presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf”. Bogotá, D.C, septiembre 16. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>.
- De Castro Muniz. 2019. “la articulación Estado - empresa en Ecuador: la ‘socialización de la política pública minera’ como trampa al convenio 169 de la OIT”. *Revista Ecuador Debate*, consulta previa libre e informada, 106 (abril): 93–110.
- EITI. 2016. “Pines - EITI Colombia”. 2016. <http://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2016/marco-institucional/pines/>.
- Espinoza Hernández, Reymundo. 2019. “La consulta a debate ¿garantía de derechos o mecanismo de despojo?” *Revista Ecuador Debate*, consulta previa libre e informada, 106 (abril): 75–92.
- Flemmer, Ricarda. 2019. “7 Prior Consultation as a Door Opener Frontier Negotiations Grassroots Contestation, and New Recognition Politics in Peru”. En *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America Inside the Implementation GAP*, editado por Claire Wright y Alexandra Tomaselli, KINDLE, 106–18. Routledge Studies in Development and Society. London - New York: Routledge.
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. 2016. “Estudios-de-Caso-sobre-Consulta-Previa-y-Empresas-Españolas.doc.pdf”. 2016.

- <https://centroregionalsp.org/wp-content/uploads/2020/04/Estudios-de-Caso-sobre-Consulta-Previa-y-Empresas-Espa%C3%B1olas.doc.pdf>.
- Martínez Novo, Carmen. 2009. “La crisis del proyecto cultural del movimiento indígena”. En, *Repensando los movimientos indígenas*, editado por Carmen Martínez Novo, 246. Quito - Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador - Ministerio de Cultura. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41809.pdf>.
- Mascarenhas, Tomas Bril -, Antoine Vincent Maillet, y Pierre Louis Mayaux. 2017. “Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal”. *Revista de Ciencia Política* 37: 659–84.
- Massal, Julie E. 2000a. “Movimientos sociales, democratización y multiculturalismo”. En *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, editado por Julie E. Massal y Marcelo Bonilla. Ecuador: FLACSO - IFEA.
- . 2000b. “Movimientos sociales, democratización y multiculturalismo”. En *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, editado por Julie E. Massal y Marcelo Bonilla. Vol. 132. Travaux de l’Institut Français d’Études Andines. Quito: FLACSO - IFEA. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43584.pdf>.
- . 2014. *Revueltas, insurrecciones y protestas. Un panorama de las dinámicas de movilización en el siglo XXI*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Colombia. https://www.academia.edu/14551917/Revueltas_insurrecciones_y_protestas_un_panorama_de_las_dinamicas_de_movilizacion_en_el_siglo_XXI?email_work_card=reading-history.
- McAdam, Doug, Sidney G Tarrow, y Charles Tilly. 2005. *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Mello Neiva, Julia. 2019. “Lack of consultation and free, prior and informed consent, and threats to Indigenous Peoples ‘rights in Brazil.” En *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America*, edición de Kindle., 225–40. The Prior Consultation of Indigenous Routledge Studies in Development and Society. London - New York: Taylor and Francis.
- Merino Acuña, Roger. 2014. “Prior consultation law and the challenges of the new legal indigenism in Peru”. *Hendu – Revista Latino-Americana de Derechos Humanos* 5 (1): 19. <https://doi.org/10.18542/hendu.v5i1.1914>.

- Mesa Cuadros, Gregorio. 2018. *Una Idea de Justicia Ambiental. Elementos de Conceptualización y Fundamentación*. Universidad Nacional de Colombia.
- Moguel Sandra. 2013. “A propósito de la consulta previa y las grandes represas”. Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA). 28 de junio de 2013. <https://aida-americas.org/es/blog/prop%C3%B3sito-de-la-consulta-previa-y-las-grandes-represas>.
- Murcia, Diana Milena. 2019. “La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar.” *Revista Ecuador Debate* 106 (abril): 5773.
- OIT. 1989. “Convenio C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)”. 1989. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.
- ONIC, Organización Indígena de Colombia. 2017. “Posicionamiento Político de los Pueblos, Organizaciones y Autoridades Indígenas de Colombia, participantes en el Foro Internacional sobre el Derecho Fundamental a la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado”. <https://www.onic.org.co/comunicados-regionales/1684-posicionamiento-politico-de-los-pueblos-organizaciones-y-autoridades-indigenas-de-colombia-participantes-en-el-foro-internacional-sobre-el-derecho-fundamental-a-la-consulta-y-el-consentimiento-previo-libre-e-informado>.
- ONU, Consejo Económico y Social. 2006. “Las cuestiones Indígenas, Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen.” E/CN.4/2006/78. Naciones Unidas. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/2006/78>.
- Orduz, Natalia. 2014. “La consulta previa en Colombia”. <https://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2014/07/La-Consulta-previa-en-Colombia-Natalia-Orduz.pdf>.
- Orias, Ramiro. 2018. “Los pueblos indígenas en el derecho internacional: La cuestión de la libre determinación.” *Revista Umbrales. no 17. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés: Bolivia*. 17 (marzo). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales/orias.rtf>.

- Papillon y Rondon, Martin y Thierry. 2019. "From Consultation to Consent the Politics of Indigenous Participatory Rights in Canada". En *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America Inside the Implementation GAP*, Claire Wright and Alexandra Tomaselli, 294. Routledge Studies in Development and Society the Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America (Routledge Studies in Development and Society) (p. Ii). Taylor and Francis. Edición de Kindle. London - New York: Routledge.
- Paredes, Maritza. 2010. "En una arena hostil. la politización de lo indígena en el Perú". En *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada.*, editado por Carlos Meléndez y Alberto Vergara, 213–44. Fondo Editorial Universidad Católica del Perú. https://www.researchgate.net/publication/341175430_En_una_arena_hostil_La_politizacion_de_lo_indigena_en_el_Peru_En_Vergara_A_y_C_Melendez_Eds_La_iniciacion_de_la_politica_El_Peru_politico_en_perspectiva_comparada_213-244.
- . 2015. *Representación Política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Ideología y Política 44. Lima: Perú, Jurado Nacional de Elecciones. https://www.academia.edu/36037809/Representaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_a_Ind%C3%ADgena_Un_An%C3%A1lisis_Comparativo_Subnacional.
- Perugache Salas, Jorge Andrés. 2015. "Voltear la tierra para despertar la vida: el resurgimiento de los pueblos del Valle de Atriz, en el municipio de Pasto". Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia. <http://www.bdigital.unal.edu.co/51867/1/80800025.2015.pdf>.
- Portillo Villalba, Sara Mabel. 2019. "Towards an Effective Prior Consultation Law in Paraguay". En *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America Inside*, edición de Kindle., 181–95. The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America (Routledge Studies in Development and Society). London - New York: Taylor and Francis.
- Resguardo Indígena de Ipiiales. 2011. "Resolución 006 resguardo de Ipiiales". https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/SIIC/ReglamentosInternos/ri_ipiales.pdf.
- Rodríguez Garavito, César A. 2011. "Ethnicity.Gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields". *Indiana*

Journal of Global Legal Studies 18 (1): 263.
<https://doi.org/10.2979/indjglolegstu.18.1.263>.

- Rodríguez Garavito, César A. 2012. *Etnicidad.gov: los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Primera edición. Colección Dejusticia. Bogotá, D.C: Dejusticia Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Rodríguez Garavito, César A., y Carlos Andrés Baquero Díaz. 2015. *Reconocimiento con redistribución: el derecho y la justicia étnico-racial en América Latina*. Primera edición. Colección Dejusticia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- . s. f. “The Right to Free, Prior, and Informed Consultation in Colombia: Advances and Setbacks”.
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/GaravitoAndDiaz.pdf>.
- Rodríguez Garavito, César A., y Natalia Orduz Salinas. 2012a. *Adiós río: la disputa por la tierra, el agua y los derechos indígenas en torno a la represa de Urrá*. Primera edición. Colección Dejusticia. Bogotá, D.C: Dejusticia.
- . 2012b. *La consulta previa: dilemas y soluciones: lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia*. Documentos DeJusticia. Bogotá, D.C: DeJusticia.
- Rodríguez Garavito, Cesar, y Luis Carlos Arenas. 2007. “Capítulo XX Derechos indígenas, activismo transnacional y movilización legal: la lucha del pueblo U’wa en Colombia”. En *El derecho y la globalización desde abajo Hacia una legalidad cosmopolita*, editado por Boaventura de Sousa Santos, Cesar Rodríguez, y Fran Ansley, 1. ed, 217–39. Libros de la revista Anthropos. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial.
- Rodríguez Garavito, César, Meghan Morris, y Natalia Orduz Salinas. 2009. “La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional”. Ediciones Uniandes.
- Rodríguez, Gloria Amparo. 2018. *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Segunda. Derecho constitucional. Bogotá, D.C: Universidad del Rosario - Grupo Editorial Ibañez.

- <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-de-la-consulta-previa-al-consentimiento-libre-previo-e-informado-a-pueblos-indigenas-en-colombia.html>.
- Schilling, Vacaflor. 2019. “The Coupling of Prior Consultation and Environmental Impact Assessment in Bolivia. Corporate Appropriation and Knowledge Gaps”. En *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America*, Alexandra Tomaselli and Claire Wright, 76–90. London - New York: Taylor and Francis. Taylor and Francis. Edición de Kindle.
- Schilling -Vacaflor, Almut, y Ricarda Flemmer. 2013. “El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina”. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). <file:///C:/Users/DIEGO%20TORRES/Downloads/KIVLAK-Elderechoalaconsultaprevia-Downloadversion.pdf>.
- Tilly, Charles. 2004. “¿De dónde vienen los derechos?” *Sociológica Universidad Autónoma Metropolitana de México* 19 (55): 273–300.
- . 2005. “La democratización mediante la lucha”. *Sociológica Universidad Autónoma Metropolitana de México*, 19, 57 (abril): 35–59.
- Tilly, Charles, y Lesley J. Wood. 2010. *Los-Movimientos-Sociales-1768--2008. Desde sus Orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica. <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/CHARLES%20TILLY/73652869-Charles-Tilly-Los-Movimientos-Sociales-1768-a-2008.pdf>.
- Toledo Llancaqueo, Víctor. 2005. “Políticas indígenas y derechos territoriales. En América Latina: 1990-2004. ¿Las fronteras indígenas de la globalización?” En *Pueblos indígenas, Estado y democracia.*, editado por Pablo Dávalos, 67–102. Buenos Aires: Clacso. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/davalos/CapToledo.pdf>.
- Universidad del Rosario. s. f. “Derecho-propio”. Accedido 3 de septiembre de 2020. <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Derecho-propio.pdf>.
- Urrutia Valenzuela, Carlos. 2017. “La regulación del derecho fundamental a la consulta previa en Colombia”. Sin perjuicio de las normas que se han expedido, aún no se regula esta materia a través de una ley estatutaria, como lo ordena la Constitución Política. 18 de julio de 2017.

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional-y-derechos-humanos/la-regulacion-del-derecho-fundamental-la-consulta-previa>.

Van Cott, Donna Lee. 2007. "Latin America's Indigenous Peoples". *Journal of Democracy*. Johns Hopkins University Press 18.4: 127–42.

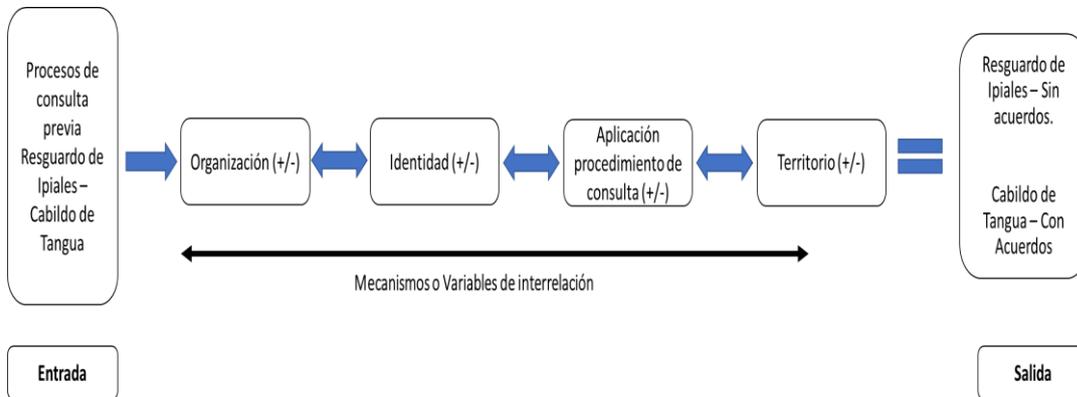
———. 2010. "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes". *América Latina Hoy* 36 (noviembre): 141–59. <https://doi.org/10.14201/alh.7415>.

Vargas Araujo, Edwar. 2019. "Conflictos sociales y consulta previa, libre e informada". *Revista Ecuador Debate*, consulta previa libre e informada, 106 (abril): 41–55.

Wright, Claire, y Alexandra Tomaselli. 2019. *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America: Inside the Implementation Gap*. <https://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=58515> 41.

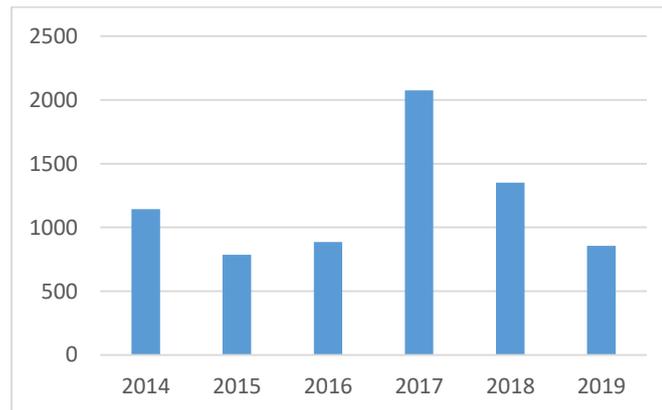
Anexos

Anexo 1: Método de investigación proceso de consulta previa



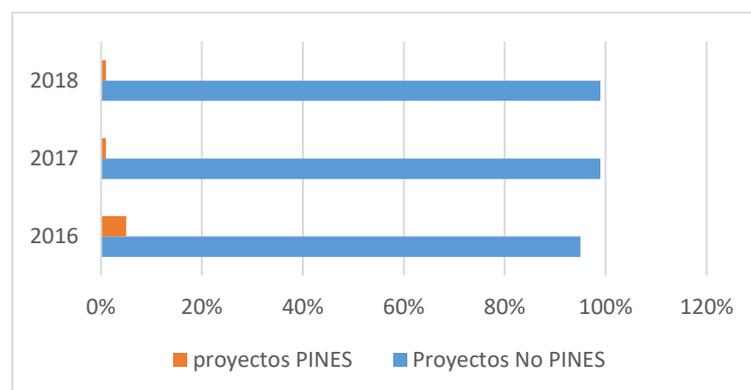
Fuente y elaboración propias

Anexo 2: Consultas previas protocolizadas por año (2014-2019)



Fuente: Informes de Gestión Ministerio del Interior 2014 - 2019
Elaboración propia

Anexo 3: Consultas protocolizadas proyectos PINES vs No Pines (2016-2018)



Fuente: Informes de Gestión Ministerio del Interior 2016 - 2018
Elaboración propia

Anexo 4: Comparativo protocolizaciones anuales por sector (2014 - 2017)



Fuente: Informes de Gestión Ministerio del Interior 2014 – 2017
Elaboración propia

Anexo 5: Consultas protocolizadas con acuerdos vs sin acuerdos (2016 - 2017)



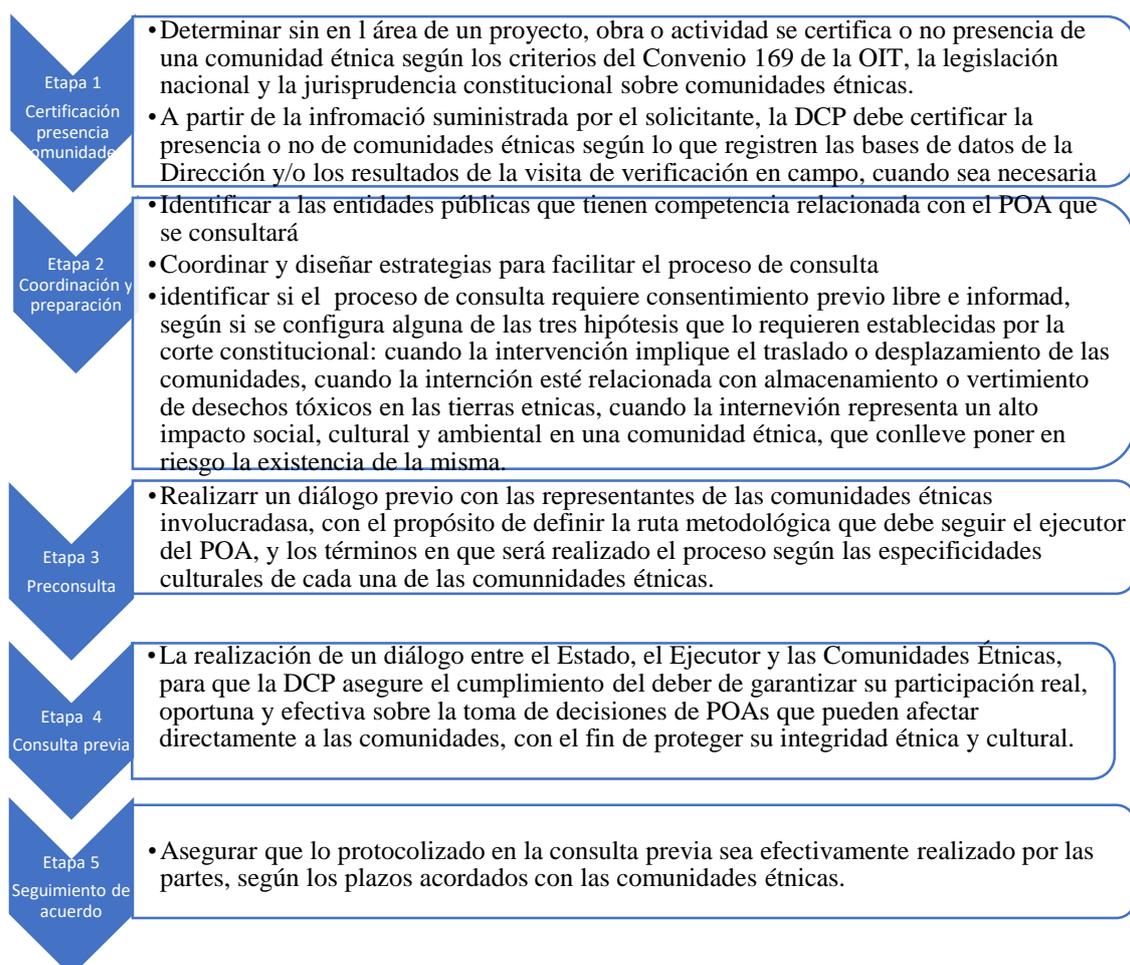
Fuente: Informes de Gestión Ministerio del Interior 2016 -2017
Elaboración propia.

Anexo 6: Consultas protocolizadas con acuerdos vs sin acuerdos (2018)



Fuente: Informes de Gestión Ministerio del Interior 2016 -2017
Elaboración propia.

Anexo 7: Etapas Consulta previa Directiva 10 de 2013



Fuente: (CO 2013a)
Elaboración: propia

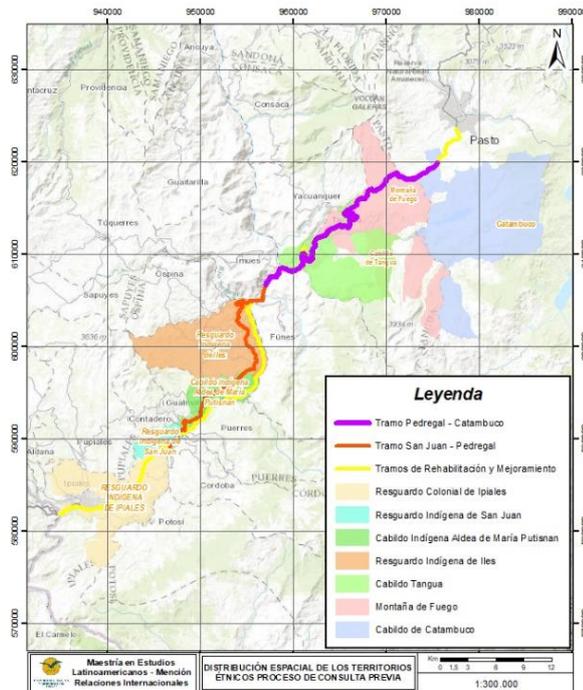
Anexo 8: Estrategia de licenciamiento ambiental

Licencia	Tramo	Unidad Funcional	Estudio de Impacto Ambiental	Comunidad Indígena	Estado procesos de consulta previa Año 2018
Sin licencia	1.1	1.1 1.2	EIA 1 - A	-Resguardo de Ipiales	Cerrado sin acuerdos
Resolución 2022 del 13 de noviembre de 2018 tramo 1. ANLA.	1.2	1.3 2 3	EIA 1 – B	-Resguardo de San Juan -Cabildo Aldea de María -Cabildo de lles	Cerrados con acuerdos
Resolución 1279 del 11 de octubre de 2017 tramo 2	2	4 5.1 5.2	EIA 2	-Cabildo de Tangua -Cabildo Montaña de Fuego -Cabildo de Catambuco.	Cerrados con acuerdos

Fuente y Elaboración Propia

Anexo 9: Territorios comunidades indígenas proyecto construcción doble calzada

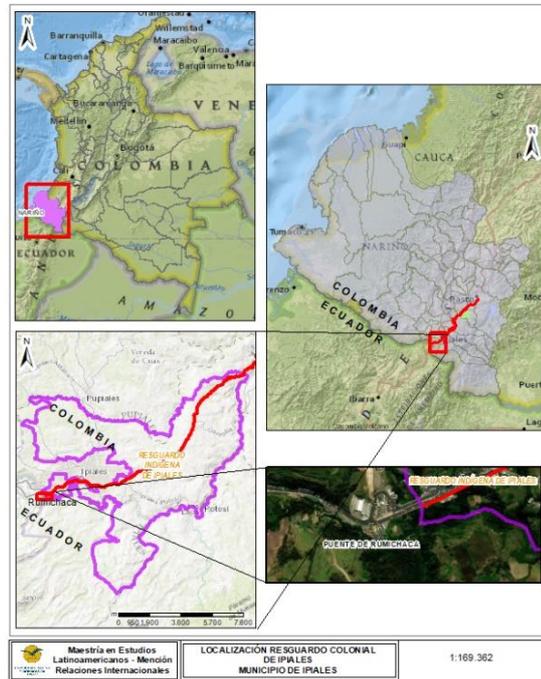
Rumichaca - Pasto



Fuente: Presentación Ruta 2501 APP Rumichaca - Pasto Contrato de Concesión APP 015 de 2015.(ANI 2018)

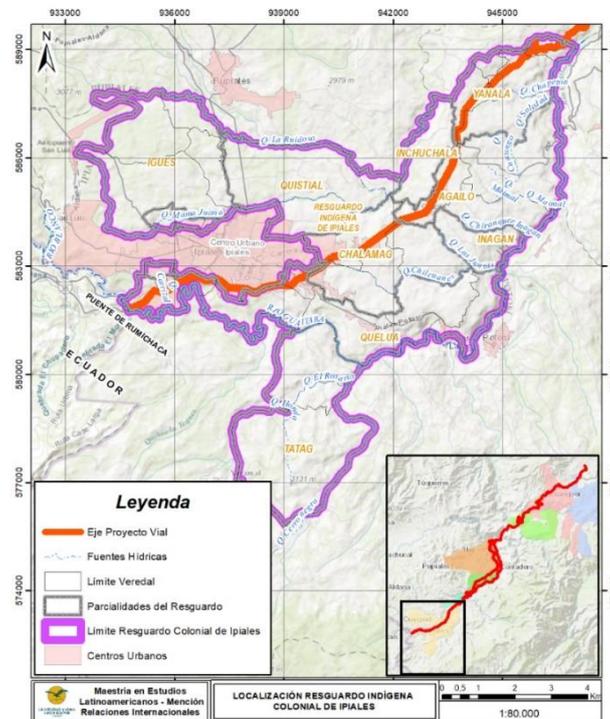
Elaboración: propia.

Anexo 10: Ubicación Resguardo Indígena de Ipiales



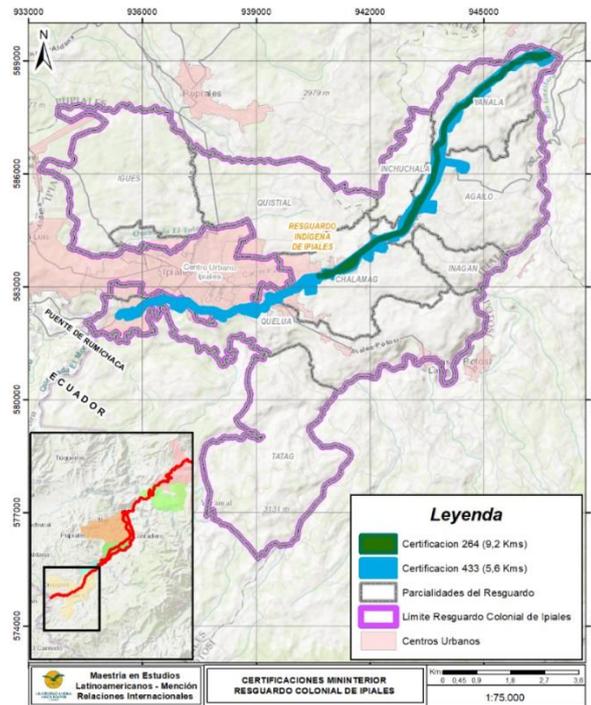
Elaboración Propia

Anexo 11: Territorio del Resguardo de Ipiales reclamado por la comunidad a ser incluido en la certificación del DCP del Ministerio del Interior



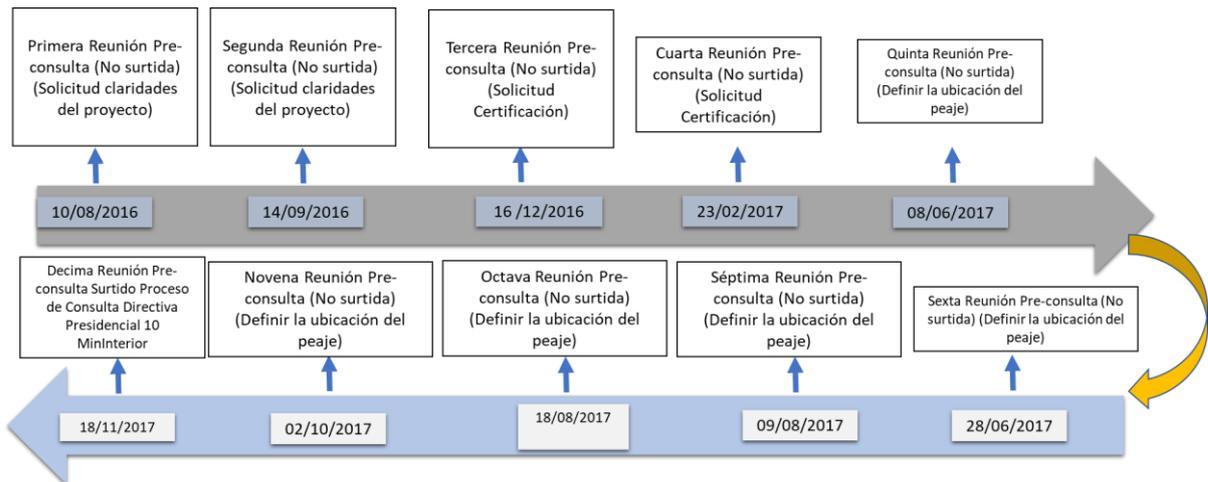
Fuente: Certificación No 264 de 2016 (CO 2016a)
Elaboración Propia

Anexo 12: Certificaciones Resguardo de Ipiales



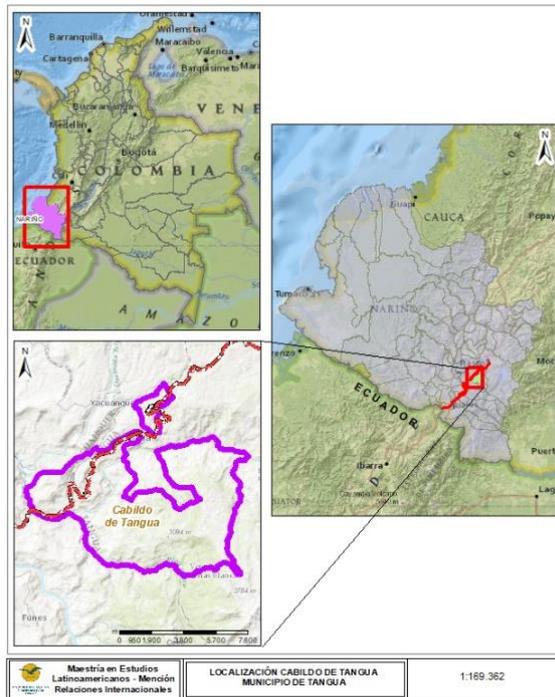
Fuente: Certificación No 0433 de 2017 (CO 2017)
 Elaboración: propia

Anexo 13: Síntesis cronológica etapa consulta Ipiales



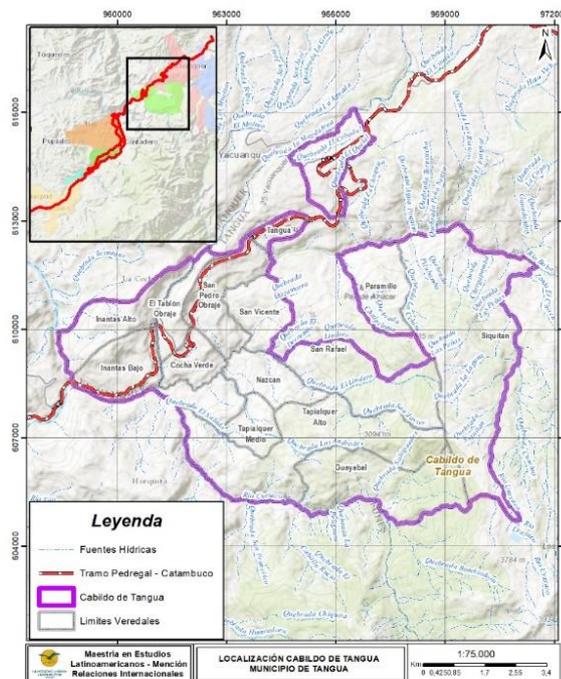
Elaboración propia

Anexo 14: Ubicación Cabildo de Tangua



Elaboración propia

Anexo 15: Localización Cabildo de Tangua para el desarrollo del proceso consultivo



Fuente: Fallo Segunda Instancia Consejo de Estado (CO Consejo de Estado 2018)
Elaboración propia