

**CONSULTA PREVIA EN ESCENARIOS DE CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES EN
COLOMBIA: ANÁLISIS A PARTIR DE DOS CASOS DE ESTUDIO DE AFECTACIÓN A
COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL CHOCÓ Y LA GUAJIRA.**

MONICA JANETH CASTAÑO AGUDELO

Trabajo de grado para optar por el título de Economista

Director:

FABIO ALBERTO ÁRIAS ARBELÁEZ

Economista

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

ECONOMÍA

CALI

2016

RESUMEN

Este trabajo tiene como propósito analizar las herramientas teóricas, como la economía Política y herramientas institucionales, como la Consulta Previa, que permiten identificar las condiciones iniciales de los generadores del conflicto, los intereses que los mueven y las herramientas que utilizan para llegar a una mediación frente a un conflicto ambiental. En un país como Colombia donde el sector extractivo tiene gran participación en la economía, se intensifican las presiones ambientales y con ello los conflictos sociales ocasionados por los impactos que puede generar en los medios de vida, la cultura y el sustento de las comunidades. Se reconoce que los impactos ambientales en la mayoría de casos recaen sobre las minorías, por lo tanto, son los grupos étnicos la fracción de la población que lucha por la defensa de la autonomía sobre los territorios que habitan, valiéndose del derecho fundamental de Consulta Previa. Se analizan dos casos de conflicto socio-ambiental, el primero es un proyecto de interconexión eléctrica Colombia-Panamá, el cual tiene un proceso de consulta previa exitoso y el segundo, un proyecto de infraestructura portuaria en la Guajira, el cual representa un proceso fallido por la defensa de los territorios indígenas afectados por el proyecto.

Palabras Clave: Consulta Previa, Economía Política, Conflictos Ambientales, Ecología Política, Economía Ecológica.

Clasificación: Q15, Q24, Q26, Q27, Q33, Q48, Q51, Q56, Q57.

ABSTRAC

This document has the objective of analyzing the theoretical tools such as the political economy and institutional, such as the previous query, they allow to identify the initial conditions of the possible conflicts, the different interests involved and the methodologies used to balance and negotiate this conflicts. In a country like Colombia where the extractive sector has a very big influence in the economy the pressure in the environment and the social impacts are very common. The effects of this situation are felt mostly by the minorities, therefore, the ethnic groups are the part of the population that struggle for the defense of the autonomy over the territories in wich they live, they are able to do this through the previous query which is an essential right. Two cases of social-environmental conflicts are analyzed, the first is an electrical project of interconnection between Panama and Colombia, which has a previous query succesfull process, and the second is a maritime port project in the colombian Guajira, in which the previous query failed to meet its objective of the defense of the indigenous territories affected by this project.

Key words: previous query, political economy, environment, natural resources, explotation of natural resources, environmental conflicts, political ecology, social conflicts.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	7
1. CONSULTA PREVIA COMO ESCENARIO ANALÍTICO DE CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES.....	9
2. LA ECONOMÍA POLÍTICA COMO BASE TEÓRICA A CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES.....	16
3. LUCHA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE COLOMBIA.....	25
3.1 LAS COMUNIDADES ÉTNICAS DEL CHOCÓ EN PROYECTOS DE INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA BINACIONAL Y CONSTRUCCIÓN DE CARRETERA.....	24
3.1.1 Proyecto de Construcción de Carretera en la vía Acandí-Unguía (Chocó).....	24
3.1.2 Proyecto de Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá.....	28
3.2 CONSTRUCCIÓN DE PUERTO MULTIPROPÓSITO EN LUGAR SAGRADO DE LOS INDÍGENAS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA.....	34
CONCLUSIONES.....	45
BIBLIOGRAFÍA.....	47

INTRODUCCIÓN

En un país como Colombia, que ocupa el segundo lugar en biodiversidad entre 172 países del mundo¹, y el más contaminado por mercurio de toda América², los conflictos socio-ambientales por la extracción de recursos naturales son un escenario frecuente. El aprovechamiento y extracción de recursos naturales, de forma legal o ilegal, genera un conflicto de intereses entre los involucrados, ocasionando daños tanto a grupos de la sociedad como al medio ambiente. Las multinacionales o empresas extractivas, el gobierno y las comunidades étnicas son los actores más recurrentes dentro de dichos conflictos. Se toma como herramienta de análisis de los conflictos, la Consulta Previa, como derecho fundamental con el que cuentan los grupos étnicos para defender los territorios donde habitan, defender su cultura y autonomía, centrando el análisis en dos casos de lucha de grupos indígenas. Se propone como enfoque teórico la Economía Política, para intentar analizar las acciones del estado frente a las políticas económicas y su impacto sobre los recursos naturales y la sociedad.

Para el estudio, se plantea una investigación descriptiva y bibliográfica de los conflictos ambientales por medio de la economía política. El capítulo uno se centra en la Consulta Previa, como una herramienta para solucionar los conflictos socio-ambientales. El derecho fundamental de Consulta Previa, es el principal instrumento con que cuentan los pueblos para enfrentar, de forma organizada y amparados en la institucionalidad, las consecuencias de la ejecución de una ley o de un proyecto que genera efectos tanto positivos como negativos sobre ellos y que se manifiestan en conflictos entre los actores involucrados. Se especifican las características de la consulta, se identifican los principales involucrados en los procesos de negociación, las limitaciones que tiene su cumplimiento, los procedimientos para que esta sea efectiva y las medidas de reparación cuando esta no se cumple.

¹ Según la clasificación mundial de competitividad turística del Foro Económico Mundial 2010.

² Según el último Estudio Nacional del Agua. IDEAM (2014).

En el capítulo dos, se estudian diversas posiciones referentes a lo que es la Economía, lo que es la Política y la relación existente entre estas. En este capítulo se analiza además los tipos de gobierno existentes, sus características en torno al desarrollo económico, a la distribución de los recursos naturales y a las acciones para proteger el medio ambiente; se expresa la forma en la que actúan los agentes de gobierno y los efectos que tienen sus decisiones en el bienestar de la sociedad. Se da relevancia a la economía política como corriente conceptual que se estructura en torno a las relaciones políticas y de poder sobre las relaciones entre economía y ambiente. Por último, se define qué es la economía ecológica y la ecología política, como marcos analíticos que estudian los conflictos socio-ambientales.

En el capítulo tres, se exponen dos casos de conflictos ambientales por explotación y aprovechamiento de recursos naturales, en los cuales se implementó el derecho de Consulta Previa en comunidades indígenas. El primero es el caso de Interconexión Eléctrica entre Colombia y Panamá, el cual tiene como objetivo la exportación de energía; y el segundo caso es la Construcción de Puerto Brisa, un puerto multipropósito construido en la Guajira. En ambos casos se examinan los patrones del conflicto, se identifican los principales actores involucrados, la posición que cada uno tiene frente al conflicto y su solución, se estudia también el proceso de consulta previa y se comprueba si es otorgado el mismo en cada proceso. La relevancia de estos casos es la complejidad en las negociaciones, donde la participación de las comunidades indígenas, con sus creencias ancestrales y forma de organización autónoma, son determinantes para la solución del conflicto. Por último, se concluye con base en los procesos de los casos citados, si es posible o no lograr la coordinación entre los involucrados para la solución de los conflictos por medio de dicha herramienta institucional.

1. CONSULTA PREVIA COMO ESCENARIO ANALÍTICO DE CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES

Colombia como país de análisis, ha adoptado políticas mundiales, para el manejo de sus recursos naturales y para la solución de conflictos con comunidades étnicas que están distribuidas a lo largo del territorio nacional. En este capítulo se define la consulta previa, su origen en Colombia, se determinan los grupos étnicos a los cuales cobija, se estipulan los procedimientos para que la Consulta sea efectiva, se exponen las medidas establecidas de reparación cuando se ha incumplido con el carácter previo de la consulta, se exponen las medidas de aplicación, se relacionan los posibles involucrados en el proceso y por último se expresan las limitaciones que esta herramienta tiene en su proceso de desarrollo y aplicación.

La Consulta Previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes cuando se van a realizar proyectos (medidas regulativas o administrativas), obras o actividades dentro de sus territorios, que busca proteger su integridad cultural, social y económica, y garantizar su derecho de integración³. Este derecho reconoce las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus instituciones, formas de vida, de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro de los marcos de los estados donde habita. Este derecho se empieza a implementar de forma real en los países del mundo, después de que la OIT, estableciera el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, siendo uno de los instrumentos más antiguos de protección de las comunidades. Este fué desarrollado en 1989 y en Colombia empieza a tener vigencia el 4 de marzo de 1991 con la Ley 21 de 1991.

Por medio del Convenio 169 de la OIT, desarrollado el 27 de junio de 1989, se buscaba que la Consulta Previa pasara de ser un asunto relativamente especializado e invisible, a ser el objeto de conflictos. Es una herramienta para analizar los conflictos tanto jurídicos, políticos y sociales en los que se juegan intereses económicos como la supervivencia de los pueblos indígenas y otras

³ Art 7 convenio 169 de la OIT (2014).

comunidades étnicas alrededor del mundo. En los artículos del Convenio se estipuló la responsabilidad de los gobiernos: para realizar una acción coordinada y sistemática con los pueblos, garantizando el respeto a su integridad; para consultar a los pueblos interesados, a través de las instituciones representativas, cada vez que se prevén medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles; conceder a los pueblos el derecho de iniciar procesos legales para asegurar el respeto efectivo de sus derechos, reconocer a los pueblos el derecho de propiedad privada y de posesión colectiva sobre las tierras que ocupan para sus actividades tradicionales y de subsistencia; si las tierras a explotar pertenecen al gobierno, los pueblos deberán participar de los beneficios y percibir una indemnización por cualquier daño que pueda sufrir como resultado de las actividades⁴.

El ámbito de la Consulta Previa cubre tanto a los pueblos indígenas como a los grupos tribales. Según las bases del Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2011:363)⁵, se diferencian en cuatro pueblos étnicos reconocidos: indígenas, población raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la población negra o afrocolombiana y la población ROM o Gitana. Estos grupos, según el censo general 2005 (DANE, 2005), se auto reconocen en el 13 por ciento del total de la población. Cabe mencionar que la Ley 70 de 1993⁶ cubre a las comunidades negras, reconociendo sus derechos sobre la propiedad colectiva, estableciendo mecanismos para la protección de su identidad cultural y derechos como comunidades negras.

Con la Constitución de 1991 se dio el primer paso para garantizar a las minorías el respeto y su autodeterminación (estado pluralista), permitiendo a todos los accesos a la democracia. Se reconoció el derecho de participación a las minorías como derecho fundamental, abriendo la posibilidad de que existieran escenarios más ceñidos a las características sociales del grupo étnico, dando como resultado la Consulta Previa. Dado que el análisis de conflictos socio-ambientales de éste trabajo está centrado en grupos indígenas, se define la consulta previa con dirección a este grupo específico. Para que la consulta sea efectiva y cumpla el fin de proteger los derechos de los

⁴ Art 12, Art 14, Art 15 del Convenio 169 de la OIT (2014)

⁵ Sentencia C-363 de 2012, Corte Constitucional (16 de mayo de 2012)

⁶ Art 1, Cap 1, ley 70 del 31 de agosto de 1993. http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/ley_70_1993.pdf

pueblos indígenas, debe llevarse a cabo con las comunidades indígenas afectadas, las personas que las representen legítimamente y las personas u organizaciones que ellas mismas designen para tal efecto. “Esta consulta debe cumplir con los siguientes procedimientos para que sea efectiva en el ejercicio: debe ser de buena fe entre las partes, con deseo sincero de llegar a un acuerdo común; el estado debe aceptar y brindar información sobre la naturaleza, tamaño, la reversibilidad y el alcance de cualquier proyecto o actividad propuesta, establecer los posibles impactos económicos, sociales, culturales y ambientales del proyecto; y debe ser culturalmente adecuada, respetando las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta los métodos tradicionales de los pueblos para la toma de decisiones” (Rodríguez Garavito, et al, 2010: 40).

La consulta debe ser previa, debe llevarse a cabo antes de tomarse la medida o realizar el proyecto que sea susceptible a afectar a las comunidades. Debe llevarse a cabo antes de la aprobación para proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, antes de otorgarse las licencias ambientales y otorgar permisos sobre los proyectos que aprovechan recursos⁷. El carácter previo de la consulta, permite que los daños económicos, ambientales o personales, que puedan ser generados por la explotación o aprovechamiento de un recurso natural, deben repararse siguiendo las siguientes medidas: 1. *Reparación Pecuniaria y no pecuniaria*, busca reparar perjuicios económicamente evaluables, daños materiales, morales, pérdida de oportunidades, lucro cesante, gastos en asistencia jurídica, etc.; 2. *Restitución*: restablecimiento de la situación de la víctima anterior a la violación de sus derechos; 3. *Rehabilitación*: corresponde a los servicios médicos, psicológicos, jurídicos y sociales incurridos; 4. *La satisfacción*: medidas para hacer cesar la violación o lograr la revelación de la verdad (personas desaparecidas) y la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones. 5. *Garantías*: De no repetición, control efectivo sobre las autoridades, civiles y militares, el fortalecimiento del sistema judicial, la revisión y reforma de leyes, la educación, la promoción de códigos de conductas y normas éticas.

⁷ CEACR, Obser, Ind, Convenio 169, Colombia, 2.004, Párrafo 3
(<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/conv169/informesoit/294-ceacr169/637-ceacr-colombia-c169.html>)

La aplicación de la consulta previa tiene un aspecto amplio a todas las medidas, tanto legislativas como administrativas, que sean susceptibles de afectar directamente a las comunidades étnicas. Según la Corte Constitucional, puede haber una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o a la comunidad, bien sea porque se imponen gravámenes o restricciones, o por el contrario le confiere beneficios. Según Rodríguez Garavito (2014), en medidas *legislativas*, la consulta debe practicarse sólo en aquellas disposiciones legales que tengan la posibilidad de afectar los intereses de las comunidades, excepto las que son generales y tienen una afectación global en todos los ciudadanos. En los planes de desarrollo, la Corte Constitucional (CC-461/08)⁸ ha señalado que deben ser consultada la ley del Plan Nacional de Desarrollo, cuando ésta convenga proyectos que pueden afectar de forma directa y específica a grupos indígenas o comunidades afrodescendientes. El Alto Tribunal Constitucional ha planteado como requisitos para la Consulta Previa en medidas legislativas, *poner en conocimiento el proyecto de ley a las comunidades, por medio de instancias suficientemente representativas, ilustrarlas sobre su alcance y sobre la manera como podría afectarlas, y darles oportunidades efectivas para que se pronuncien sobre el mismo* (CCC, C-175/09)⁹.

En *medidas Administrativas*, aquellas propuestas por la rama ejecutiva, la consulta previa aplica en la ejecución de licencias, autorizaciones o permisos ambientales. Esta consulta se debe desarrollar cuando se prevé otorgar autorización para realizar un proyecto o utilizar recursos naturales renovables en los territorios indígenas, en proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, en trámites y procesos administrativos ambientales y en la modificación de los mismos, en autorizaciones de planes de manejo ambiental, en el caso de traslape de parques nacionales con territorios indígenas, en los procesos de investigación científica y acceso a recursos genéticos, en la sustracción de reservas forestales en los territorios indígenas y en la erradicación de cultivos ilícitos.

⁸ Sentencia C-461 de 2008, (Corte Constitucional, PND 2006-2010)

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/CONVENIO%20169%20DE%20LA%20OIT.%20SOBRE%20PUEBLOS%20INDIGENAS%20Y%20TRIBALES%20EN%20PAISES%20INDEPENDIENTES.php>

⁹ Sentencia C-175 de 2009. (Corte Constitucional. 18 de Marzo de 2009).

La Consulta Previa al ser una herramienta institucional que permite mediar los conflictos generados a partir del aprovechamiento de recursos naturales, implica la participación de diferentes actores involucrados en el proceso. Los pueblos indígenas, que actúan a través de sus autoridades representativas habilitadas para tomar decisiones o hablar en nombre de la comunidad; el Ministerio del Interior, por medio de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías y la Dirección de Consulta Previa; las entidades encargadas de otorgar licencias y permisos ambientales, como : ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales), las CAR y las CDS (Corporaciones de Desarrollo Sostenible); la Procuraduría General de la Nación, como garante del proceso; la Defensoría del Pueblo o Personas Municipales, al Ministerio Público, al cual le corresponde vigilar la legitimidad y transparencia del proceso de consulta previa, como también prevenir situaciones que puedan vulnerar los derechos de los pueblos de los grupos conciliadores.

Según Ordúz (2004), en la ejecución de las consultas previas de proyectos locales, el responsable es el gobierno, en particular la dirección de consulta previa del Ministerio del Interior y en las consultas de medidas legislativas, los gestores son principalmente las direcciones de asuntos indígenas y de asuntos para comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras. Por lo tanto, el acompañamiento del gobierno en la realización de las consultas previas depende del tipo de proyecto, y su financiación, a no ser que sea un proyecto propio del gobierno, corre por cuenta de la persona, entidad o empresa que va a desarrollar el proyecto. Situación que expresa un bajo nivel de seguimiento estatal, el cual se limita a las ocasiones de negociación formales que requieren actas, pero en talleres o espacios de dialogo, la negociación se da directamente entre empresarios y grupos étnicos.

El proceso de consulta previa, como herramienta de mediación, inicia con la solicitud de licenciamiento ambiental por parte de la empresa, persona o entidad interesada en el desarrollo de un proyecto. Cuando el licenciamiento se da en territorios de comunidades certificadas¹⁰ se debe cumplir con las etapas de acercamiento, presentación del proyecto al grupo étnico por parte del

¹⁰ Sentencia C-461 de 2008. (Corte Constitucional. 2008)
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-461-08.htm>

ejecutor del proyecto, presentar los impactos del proyecto, obra o actividad, trazar una ruta metodológica, concertar un cronograma de reuniones e instalar de manera formal la consulta previa. Se deben cumplir cuatro fases según la Dirección de Consulta Previa¹¹: el *preacuerdo*, donde se deben puntualizar y clarificar las medidas de manejo a partir de los impactos identificados, definirse la manera preliminar los posibles acuerdos y compromisos; *Protocolización*, donde se establece la responsabilidad de cada parte y se conforma un comité de seguimiento; *seguimiento*, donde se verifica el avance y evalúa el cumplimiento de los compromisos de las partes; y por último el *cierre*, donde se hace el último seguimiento a los compromisos, se verifica que se hayan cumplido en un cien por ciento y se realiza el cierre del acta del proceso de consulta previa.

El éxito o fracaso del proceso de negociación entre los involucrados depende principalmente de la voluntad de dialogo y de participación existente entre estos. Es necesario demarcar las limitaciones que esta presenta para lograr su efectividad. Según OXFAM, CNOA y ONIC y las Naciones Unidas (2011: 9-10) los problemas frecuentes son:

- Los errores en la certificación de existencia de pueblos indígenas, ya que por falta de un sistema Geo-referenciado y por ausencia de claridad sobre los territorios habitados por indígenas, dicha institución señala que no hay presencia indígena en el área del proyecto.
- La determinación del área de influencia del proyecto, la cual difiere de la visión que tengan las empresas y autoridades ambientales con las que tienen las comunidades indígenas dentro de su noción ancestral.
- La garantía del debido proceso, el cual implica contar con un diálogo continuo y transparente que posibilite llegar a un acuerdo y asegurar la legitimidad de la consulta.
- Problemas de orden público, no se tiene en cuenta la aparición de grupos al margen de la ley.

¹¹ Dirección de Consulta Previa, Ministerio del Interior, diciembre 10 de 2013.
<http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-consulta-previa>

- Poca Información ambiental, ya que, en los estudios ambientales, elaborados por el responsable del proyecto, deben participar las comunidades indígenas, pero en la mayoría de los casos estas deciden no hacerlo.
- La ausencia del estado, al no participar durante todo el proceso, no siempre prevé los conflictos que se pueden presentar en el desarrollo de la consulta.
- Las condiciones socioeconómicas de las comunidades, las cuales pueden ocasionar que los procesos de consulta puedan ser manipulados, atendiendo al interés personal que en nada benefician a la comunidad.

Aunque existen complejas limitaciones que dificultan la ejecución del proceso de consulta previa, también es posible establecer los mecanismos que hacen que los procesos concurren con éxito. En el capítulo tres, se exponen dos casos de conflictos socio-ambientales donde se puede ver de manera rigurosa la forma en la que las comunidades étnicas, las empresas y el estado actúan en el proceso de consulta previa. El primer caso, ubicado en el departamento del Chocó, manifiesta la manera en la que cuatro comunidades indígenas presentes se unen para detener el proyecto de exportación de energía de Colombia a Panamá. En este caso se da un resultado de éxito del uso del derecho de consulta previa como estrategia para detener el proyecto, estableciendo rasgos determinantes de unión colectiva, donde las comunidades se unen y recurren a herramientas jurídicas, como lo es la acción de tutela, para hacer valer sus derechos sobre los territorios que habitan. Este caso declara, además, la importancia de la participación y acompañamiento de las entidades defensoras de las comunidades, como la Defensoría del Pueblo, para vigilar el debido proceso de cumplimiento de la consulta.

En el segundo caso, ubicado en la Sierra Nevada de Santa Marta, donde se construyó un puerto multipropósito, se muestra como un proceso fallido del uso de la consulta previa. A través de éste, se expone un complejo conflicto entre los involucrados en el proyecto y los intentos fallidos de las comunidades por defender su territorio y los lugares sagrados dentro de su visión ancestral. En este

caso, las comunidades indígenas, apoyadas en ILSA¹², intentan, por medio de una acción de tutela, hacer valer los derechos sobre su territorio y exigir la consulta previa, pero al final no logran un caso favorable. Como resultado del esfuerzo consiguen que el gobierno le exigiera a la empresa ejecutora paralizar el desarrollo del proyecto, hasta que no se lograra un proceso de concertación con la comunidad; pero este proceso fue rechazado por los indígenas, decidiendo no acudir a ninguna citación, puesto que no consideraban que se hubiera concedido licencia ambiental sin antes consultarles, además de encontrar las citaciones confusas y tardías.

Antes de continuar con la exposición de los casos de conflictos socio-ambientales, es necesario hacer una revisión teórica de la Economía Política, que permita entender las relaciones de poder dentro de los conflictos, cuales son las razones por las que se dan los conflictos, como actúan los actores involucrados según sus condiciones como individuos, la importancia de la participación del gobierno en la economía y en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales.

2. LA ECONOMÍA POLÍTICA, LA ECOLOGÍA POLÍTICA Y LA ECONOMÍA ECOLÓGICA COMO BASES TEÓRICAS PARA ENTENDER LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES

Se toma a la economía política como base teórica de análisis para entender los conflictos sociales, ocasionados por el aprovechamiento de los recursos naturales, para identificar los actores involucrados, los intereses de éstos y las posibles soluciones a desarrollarse. En este enfoque teórico, se intenta definir a la economía y a la política por separado, encontrar las relaciones entre estas, planteadas por diferentes estudiosos del tema y expresar la posible sinergia que existe entre la economía política y el medio ambiente. Además, se plantean las principales corrientes ecológicas, que dictaminan la importancia del poder del estado en la solución de los conflictos ambientales.

¹² Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Caporasso (1992) define a la política y a la economía desde tres perspectivas. En términos de: 1. Gobierno, 2. Política, como lo que es público, y 3. La organización autoritaria de valores. La Primera define al gobierno como los agentes, organizaciones diferenciadas, y las reglas que se incrustan en el estado; la segunda que ve la política como lo público, y lo interpreta desde las dos direcciones de John Dewey (1927): una hacia el interés y preferencias propias, las cuales inciden en el bienestar de otros y otra, que lo vincula con el interés público y el bien público, el cual introduce transacciones privadas en un contenido público; y la tercera como decisiones sobre a la producción y distribución de valores, las cuales son tomadas por instituciones con autoridad, para una sociedad como un todo. Esta última definición relaciona a la política con la economía, definiendo la economía desde tres concepciones: la primera como un cálculo económico, la cual se refiere a la dificultad del hombre frente a los recursos escasos; la segunda como provisión material, la cual se centra en la producción y reproducción de bienes; y la tercera como una entidad social e históricamente específica, la cual es vista como un conjunto de instituciones económicas y relaciones independientes de las preferencias individuales.

Por otro lado está la visión de Drazen (2001), que se basa en la definición de economía según Robbins (1932, P.5): *“la economía es la ciencia que estudia el comportamiento como una relación entre los fines y los medios que tienen los usos alternativos”*; y la política como *el estudio del poder y de la autoridad, para construir mecanismos para tomar decisiones colectivas*. Para él, la economía política se enfrenta a dos enfoques que los relaciona, un enfoque positivo, que expresa la forma en la que las limitaciones de política pueden explicar las elecciones diferentes a la política óptima y sus resultados; y el otro enfoque es normativo, donde dadas unas limitaciones de los agentes, la sociedad puede ser guiada a unos objetivos económicos específicos. Drazen (2001) considera que la heterogeneidad es central para la economía política, ya que ayuda a entender problemas de distribución y entender problemas del agente representativo. Esta heterogeneidad puede ser Ex - Ante y Ex – Post; en la primera, los agentes son heterogéneos en sus preferencias, dotaciones e información, las cuales los lleva a preferir políticas Ex – Ante. Y en la segunda heterogeneidad, los individuos pueden tener iguales preferencias y dotaciones, pero dado que las

políticas económicas tienen implicaciones distributivas, los agentes estarán en situación de conflicto.

Estas limitaciones de política generan resultados no siempre óptimos socialmente, por lo cual Besley (2007) intenta definir los preceptos de la nueva economía política, para analizar los problemas de elección social que están implícitos en esta. Considera que el objetivo de la nueva economía política es entender la importancia de las cuestiones que resultan de la esfera política y que se ven reflejados en la economía. Según clásicos como Mill (1844/1874) definen la economía política como una ciencia, que descubre la forma en la que una nación puede ser más rica y como un arte, que esculpe un conjunto de normas para que la economía funcione exitosamente. La economía política estudia el sistema capitalista y la estructura de las relaciones de poder dentro de éste, considerando la importancia de un agente benevolente (gobierno) como un planificador social de los recursos del mercado.

El autor considera que la nueva economía política es una consecuencia de la elección pública, para la cual plantea tres ideas de análisis: la primera sobre el interés propio, donde los agentes de gobierno, que representan los intereses generales de la sociedad, actúan según su interés privado; La segunda idea es la importancia de las constituciones, las cuales actúan como restricciones a los intereses propios, reglas para la participación y restricciones en las decisiones políticas; y la tercera idea es el marco normativo, en el que los resultados buenos o malos impactan en los indicadores de bienestar.

En términos de elección pública, Besley (2007) considera que el problema clásico de la economía política, son las consecuencias del sistema de elección social, el patrón de representación y de decisión política. Para el análisis plantea el modelo Dowsiano (Downs, 1957), el cual propone que la política converge a las preferencias del votante medio; el modelo asume que los ciudadanos se preocupan por la política y que los políticos son flexibles para adoptar cualquier decisión para ser elegidos, lo cual lleva a una divergencia sistemática entre las preferencias de los votantes y la política a ejecutarse, por la información imperfecta. Aunque considera que las dificultades del

modelo es la escasa restricción institucional sobre las propuestas de política, y que es difícil llegar a un punto medio estable. A mayor información contenida por los votantes, mayor probabilidad hay de que el trabajo de los representantes políticos sea efectivo, para lo que Downs (1957) propone limitar el mandato, por medio de: Efectos de incentivos, donde los políticos tienen que complacer a los votantes, por temor a que estos dejen de ser amables; y por medio de Efectos de Selección, donde los votantes deben anticipar a quien elegir.

Dados los complejos procesos de elección de un agente benevolente, que represente los intereses públicos de la sociedad y conlleve a una acción efectiva en términos económicos, es necesario plantear la importancia de la participación del estado en la economía. ¿Cuán grande o cuán pequeño debe ser la participación del estado en la economía? Evans (2007) analiza este dualismo, planteando desde una perspectiva analítica, que Estado y Mercado no son autónomos, son mutuamente constituyentes. Ambos forman parte de una sociedad que los integra de forma dinámica a través de innovaciones institucionales. Evans (2007) enmarca una relación triangular entre Economía, Estado y Sociedad Civil. Partiendo de que el Mercado y la Sociedad dependen del Estado, las innovaciones institucionales son necesarias para que la relación triangular permita un desarrollo, ya que el estado suministra bienes públicos necesarios a la sociedad y permite las condiciones para que el mercado funcione y puedan desarrollarse de manera conjunta. El autor divide las formas de estado en tres: predatorio, desarrollista e intermedio o mixtos. Un estado predatorio tiene un comportamiento mercantilista; el estado desarrollista es aquel que promueve la transformación, estimulan perspectivas empresariales a largo plazo y crean incentivos para inversiones productivas y el intermedio, que tiene de parte desarrollista y predatorio, pero que logra ciertos desarrollos. Block y Evans (2007) concluyen que el éxito o fracaso de un país en relación con el desarrollo, depende de la sinergia existente entre sociedad civil, economía y el estado.

Si la sinergia entre sociedad civil, economía y Estado es necesaria para que un país se desarrolle o no, las posiciones de poder son determinantes para que dicha triangulación se cumpla o no. Boyce (2002) plantea la disparidad de poder como determinante fundamental de la degradación del medio ambiente y el impacto de la pobreza sobre este. Las actividades económicas son la principal causa

del deterioro ambiental, de estas se derivan beneficios y costos los cuales son distribuidos según la escala de poder de los grupos sociales, donde los ricos son los que reciben el beneficio neto por estas actividades y los pobres son los que tienen que cargar con los costos netos de los efectos negativos.

En su texto, plantea la idea de tragedia ambiental ocasionada por las decisiones de los individuos, la cual es intervenida por el estado y donde los agentes se tienen que enfrentar a decisiones tales como contaminar menos o seguir produciendo grandes utilidades a costa de la degradación del medio ambiente. El grado de poder de los agentes determina el costo- beneficio de la actividad económica, si los ganadores tienen mayor poder pueden imponer costos sobre los perdedores, el cual no es un resultado eficiente. La inequidad de riqueza y de poder afecta la valoración de los costos y beneficios de degradación medio ambiental vía distribución de poder adquisitivo donde la carga que incurren los faltos de poder es cada vez mayor.

Puede plantearse que quienes ganan o quienes se ven afectados por la explotación de un recurso natural, depende de su posición en la sociedad. Esta inequidad de poder ha desarrollado en la sociedad diferentes movimientos para participar y decidir sobre el uso de dichos recursos. Martínez-Alier (2009) analiza la ecología política y la economía ecológica como una manera de estudiar tanto los conflictos como los daños ambientales ocasionados por la actividad económica. Destaca tres tipos de corrientes que definen los movimientos ambientales: “*culto a lo silvestre*” que es una visión de sacralidad y de inconmensurabilidad sobre la naturaleza y su conservación; “*evangelio de la ecoeficiencia*” que se preocupa por los impactos ambientales de las actividades industriales, la urbanización y la agricultura moderna; y “*el ecologismo de los pobres*” que se centra en los impactos ambientales del crecimiento económico sobre las minorías de la población. La Economía Ecológica (EE) es un nuevo campo de trabajo recientemente desarrollado, el cual mira a la economía como un subsistema de un sistema mucho más grande, finito y global que es la *biosfera*. En tal sentido, el subsistema económico esta abierto a la entrada y salida de energía y materiales como a la salida de desperdicios y emisiones desde y hacia la biosfera. Sin embargo, si la escala de la economía es muy grande y su velocidad es muy rápida, los ciclos naturales no pueden producir

más recursos o asimilar más residuos. En este contexto, la EE tiene como una de sus preocupaciones principales el estudio de la sustentabilidad de la economía, dado el enfrentamiento existente entre expansión económica y conservación del medio ambiente. Pero además de que la economía está empotrada en el ecosistema (o mejor, en la histórica y cambiante percepción social de los ecosistemas), también esta imbuida en una estructura de derechos de propiedad sobre los recursos y servicios ambientales, en una distribución social del poder y de los ingresos, en una estructura de género, social, de clases y de castas (Martínez-Alier y Roca, 2013).

Martínez-Alier (2009) señala igualmente que los conflictos ambientales están basados en el poder y en la dotación de los agentes involucrados, donde los más débiles son los más afectados y son los iniciadores de los movimientos ecológicos, que con un espíritu de justicia tanto ambiental como social, los lleva a un choque entre sus sistemas de valoración. El autor considera que esta valoración tiene que ser multicriterial para abarcar los daños ambientales y su afectación al humano, teniendo en cuenta la cultura y los intereses de los involucrados en el conflicto.

Robbins (2004) hace un análisis de los cambios sociales y políticos derivados del crecimiento en el control ambiental, describiendo lo que es la Ecología Política. La Ecología Política, concibe los sistemas ecológicos como resultado de las relaciones socio políticas, lo que es inverso a una Ecología Apolítica, la cual no tiene en cuenta el carácter político ni las relaciones de poder. Autores como Cockburn y Ridgeway (1979), definen la ecología política como una forma de explicar la degradación por el mal manejo corporativo y Blaike y Brookfield (1987) la ven como cambios medio ambientales en términos de economías políticas. Robbins (2004) parte de la premisa que el cambio ambiental y las condiciones ecológicas son el producto de procesos políticos, ya que los costos y los beneficios económicos son distribuidos de forma desigual entre los actores. La Ecología Política abarca cuatro grandes investigaciones: la degradación y marginalización, por qué y cómo se realiza el cambio ambiental; conflictos ambientales, quienes y por qué tienen acceso a los recursos ambientales; conservación y control, por qué y cómo fracasan en las políticas de conservación; identidad ambiental y movimiento social, quien cuando y como se da la convulsión social.

Algunos autores como Vayda, A. P. and B. B. Walters (1999) la critican por tener análisis débiles y dependientes de la política económica. Por otro lado, la consideran muy sólida teóricamente por no otorgar importancia a la construcción de procesos ambientales y radicalmente pluralista. Robbins (2004) dentro de la investigación establece cuatro tesis: 1. La degradación de la tierra es un fenómeno condicionado a los patrones de acumulación y patrones productivos en declive, el cual se puede mediar con una correcta administración de la tierra y del sistema medio ambiental; 2. Que en los esfuerzos globales de conservación, se presencia interés estatal y global sobre la delimitación de territorios para la conservación; 3. Que los conflictos medio ambientales son ocasionado por las prácticas de desarrollo; y 4. Que los movimientos medio ambientales emergentes, surgieron del riesgo y de la injusticia ecológica, ocasionada por los patrones de desarrollo. Adicionalmente Robbins (2004) argumenta que hay restricciones para realizar una exploración mútua del fenómeno socio ambiental, que hay ambivalencia en los pronósticos de degradación medio ambiental, por lo cual sugiere un cambio desde la metamorfosis de la destrucción ambiental hacia la producción y que debe haber una simetría entre la humanidad y los procesos no humanos para la búsqueda de un mejor resultado medio ambiental.

Por último, como análisis teórico y analítico aplicado a los conflictos socio-ambientales en Colombia, se recurre al estudio sobre ecología política de Pérez-Rincón (2014). Basado en la Ecología Política, estudia la causa de los principales conflictos socio-ambientales en Colombia, desde 1988 hasta el año 2012. Definiendo a la Ecología Política como la disciplina que estudia los conflictos ocasionados por el acceso a los recursos naturales y servicios ambientales, y las cargas de sus impactos por las relaciones de poder. Parte su estudio sobre conflictos ambientales en Colombia, tomando los periodos constituidos antes de la apertura económica en Colombia hasta el 2013. Con la apertura económica, la economía colombiana se especializó en el sector primario, por tener ventajas comparativas para el comercio internacional, situación que establece una estrecha relación entre la dinámica de la economía y la generación de conflictos ambientales. El propósito del estudio de Pérez-Rincón (2014) es identificar los orígenes y efectos de los 72 casos de conflictos socio-ambientales encontrados en Colombia, ocasionados principalmente por sectores como

minería, generación de energía, biomasa, infraestructura y energía fósil, resaltando que el 42% de los casos corresponden a minería. Caracteriza la afectación social dirigida al acaparamiento de tierras, impacto sobre áreas protegidas y afectación de los derechos del agua, afectación sobre los medios de vida, seguridad alimentaria, impacto en la cultura, derecho territorial, violencia, degradación social y número de personas afectadas o potencialmente afectadas por el desarrollo del proyecto.

Dentro del análisis encontró que los principales recursos y ecosistemas afectados son: el agua, el suelo, el paisaje, biodiversidad y el aire. Concluye que hay un alto impacto los territorios más pobres y vulnerables, señalando que existe un “racismo ambiental” por la desigualdad de poder dentro de la sociedad. Además, señala que hay una “bipolaridad” en la forma en la que se resuelven socialmente los conflictos, destacando que los instrumentos más usados por los involucrados son: las manifestaciones, paros, bloqueos, las gestiones institucionales y técnicas, el marco legal y jurídico, y las acciones de hecho. Concluye que solo el 19% del total de los casos tuvo un resultado de éxito, los cuales se caracterizaron por el intenso uso de instrumentos legales, movilizaciones sociales que visibilizaron el conflicto, participación de las organizaciones ambientales y por el esfuerzo y unión de grandes grupos afectados.

Con base a los anteriores planteamientos teóricos sobre la economía, la política y el medio ambiente, en el siguiente capítulo se exponen dos casos, uno de éxito y otro de fracaso, de conflictos socio-ambientales que han padecido diferentes grupos indígenas de los departamentos del Chocó y de la Guajira, los cuales han usado como herramienta de gestión del conflicto la consulta previa. Los criterios para seleccionar los casos a exponer, corresponden al nivel de exigencia y visibilidad del conflicto, las características de los involucrados, la complejidad cultural y mística de los territorios donde se estima ejecutar los proyectos, la estructura social de lucha que tienen las comunidades indígenas, los factores que dilatan y prescinden el carácter previo de la consulta y las acciones de poder que se dan dentro de las negociaciones.

3. LA LUCHA DE PUEBLOS INDIGENAS DEL CHOCÓ Y DE LA GUAJIRA POR DEFENDER SUS TERRITORIOS FRENTE A PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA Y PORTUARIA

3.1 Las Comunidades Étnicas del Chocó en Proyectos de Interconexión Eléctrica Binacional y La Construcción de una Carretera.

Desde el 2009, los resguardos indígenas Chidima-Tolo y Pescadito, pertenecientes a las etnias Embera-Katio, defienden su derecho fundamental de Consulta Previa frente a tres proyectos que se desarrollan en sus territorios. Mediante Acción de Tutela, contra los ministerios de: -Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, - Interior y Justicia, -Minas y Energía, -Defensa, -el Consejo de Regalías, -las Alcaldías de Ungía y Acandí, -la Corporación Autónoma Regionales del Chocó (Codechoco), -la Brigada XVII del Ejército Nacional y -la Agencia Logística de Las Fuerzas Militares (Expediente T-2451120)¹³. Las comunidades demandaban que sin el proceso legal de Consulta Previa se estaban llevando a cabo los proyectos: 1. La Construcción de Carretera en la vía Acandí-Unguía Y 2. El proyecto de interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá.

3.1.1 Proyecto de Construcción de Carretera en la vía Acandí-Unguía (Chocó).

Este proyecto consiste en la construcción de la vía Acandí-Unguía, que tiene como objetivo unir por vía terrestre a estos dos municipios. En informes del 2007 de la Defensoría del Pueblo¹⁴, mediante el proceso de audiencias públicas el Ministerio de Transporte con coordinación de Planeación Nacional adjudicó mil cuatrocientos veinte (\$1.420) millones de pesos para el mejoramiento y mantenimiento de esta vía. Recurso que se ha venido efectuando por medio de dos convenios independientes: el primero, la etapa de iniciación con el municipio de Acandí y el segundo, la fase final con el municipio de Unguía.

¹³ Sentencia T-129 de 2011. (Corte Constitucional, 3 de Marzo de 2011).

¹⁴ Resolución Defensoría 051 de 2007

El Ministerio de Transporte ha destacado que los extremos de la vía están separados por cuatro kilómetros aproximadamente, trayecto que atraviesa los resguardos indígenas de Chidima y de Pescadito.

A continuación se exponen las diferentes posiciones conforme al proyecto:

Para el resguardo Pescadito, el trazado que trae la carretera afectaría directamente a la comunidad, debido a que este pasaría cerca al lugar con mayor concentración poblacional. Adicionalmente afectaría el territorio, ya que el proyecto vulneraría una de las zonas más conservadas por las comunidades Chidima y Pescadito, que corresponden a una montaña y todo el bosque sur-oriental.

Adicionalmente el resguardo Chidima-Tolo al investigar el impacto de la construcción de la carretera se encontró que, la verificación en la zona fue plasmada en los siguientes términos:

“(...) la carretera retomaría el curso dentro de la zona del resguardo pasando por encima del río Tolo a través de un puente que cruzaría en las partes que constan en las fotografías 62 a 65 de la carpeta cuatro. Luego, la carretera atravesaría la zona de explotación ganadera del referido colono Torres en sentido occidente sur-oriente para después en forma de U orientada al norte. Si ello es así, es evidente que buena parte de viviendas del resguardo e incluso la escuela deberían ser reubicadas; al respecto pueden observarse las fotografías 26,32, 33, 39, 40, 41, 42, 48 y 51.” Sentencia T129-11.

De acuerdo a los informes de la Defensoría del Pueblo¹⁵, la comunidad indígena en Chidima se encuentra en situación de alto riesgo y en un escenario de vulnerabilidad, debido a que han recibido amenazas por parte de grupos al margen de la ley. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y las FARC, las cuales arremetieron contra uno de los líderes, asesinándolo, lo que generó un mayor grado de temor en las diferentes comunidades para que las autoridades indígenas tomen la decisión de sacar algunos de sus miembros de la zona para garantizar su seguridad. Adicional a esto, el grado de confianza frente a las Fuerzas Armadas de Colombia es casi nulo por parte de las comunidades,

¹⁵ Crisis Humanitaria en el Chocó. 2014.

<http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/crisisHumanitariaChoco.pdf>

debido a que se han visto marcando y numerando árboles dentro del resguardo, los cuales se encuentran dentro de la zona de trayectoria de la carretera.

La comunidad se enfrenta a otros grupos que se encuentran a favor del proyecto como: poderosos terratenientes, los cuales están ubicados en esta zona –Darién chocoano-, rodeando el reguardo indígena Chidima. Estos hacendados apoyan el megaproyecto a efectuar en territorios indígenas, dado que sus tierras adquirirían plus-valía; igualmente los afrocolombianos y campesinos, están a favor del desarrollo que traería dicho proyecto a la población local¹⁶.

Como resultado de los procesos institucionales se encontró que, se empiezan a dar los estudios al caso por parte de las entidades judiciales, para resolver si conceder o no la petición de los indígenas. El tribunal sustentador solicitó al Ministerio de Interior y Justicia el registro de existencia penal de los resguardos, para comprobar el asentamiento en los territorios que comprendía el proyecto. Luego, la Personería abogada de la Comisión Colombiana de Juristas, solicitó como medida provisional la suspensión de las obras, la cual fue negada por el magistrado, ya que en la solicitud no se había especificado si las obras habían iniciado. Las sentencias de primera y segunda instancia fueron negadas, la Corte Suprema de Justicia confirmó mediante un fallo que: *“aunque no se desconoce el derecho fundamental de los indígenas, no se estructuran los presupuestos para otorgar la prerrogativa reclamada, por ausencia de demostración de quebrantamiento o amenaza de los derechos fundamentales invocados”*¹⁷.

Después de fallidos intentos, la Corte Constitucional de Colombia se pronuncia positivamente frente a la Acción de Tutela, concluyendo a favor de los derechos territoriales, la consulta previa y la autonomía de los indígenas. Mediante la Sentencia No. T-129 del 3 de marzo de 2011, La Corte Constitucional ordena detener el proyecto en tanto no se realice la consulta previa a los pueblos indígenas. Ordenó:

¹⁶ INFORME DE RIESGO N° 010-11 A.I. Defensoría del Pueblo. 2011.

<http://sisat.defensoria.org.co:8097/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2011PDF/IR%20N%C2%B0%20010-11%20CHOC%C3%93-Acand%C3%AD%20y%20Ungu%C3%ADa.pdf>

¹⁷ La sala de casación civil de la Corte Suprema de Justicia, en providencia del 22 de Septiembre de 2009.

“Conceder la protección de los derechos fundamentales a la consulta previa con las comunidades étnicas y a la existencia, autonomía, integridad e identidad cultural y social de tales pueblos, al igual que a la protección de las riquezas naturales y culturales de la Nación. Lo anterior ante las posibilidades que existen de afectar de manera irreversible a las comunidades indígenas que se ubican en el sector”

Mediante el uso de herramientas judiciales fielmente sustentadas dentro de la institucionalidad colombiana, se logró hacer que la justicia operara compensando la debilidad evidente con que se identifican los pueblos indígenas frente al Estado y los intereses privado mediante la siguiente decisión. De esta manera se hace necesaria la materialización del derecho fundamental a la consulta previa, se mantiene en constante evolución y debe informar de los grupos étnicos que hacen parte de la Nación, pues no existe una guía clara de este proceso. Así, es necesario el acompañamiento de las instituciones defensoras de las comunidades, como la Defensoría y Ministerio de Interior y Justicia, para vigilar el proceso de cumplimiento de la sentencia.

La herramienta institucional de la consulta previa se expone en el anterior caso como un medio y un fin de los grupos que se ven afectados por agentes externos y poderosos. De esta manera se observa cómo el desarrollo institucional del Estado Social de Derecho es evidenciado mediante la compensación de cargas de influencia sobre las determinaciones que se puedan ejercer en un territorio determinado, mediante un proyecto específico. Así, la consulta previa se garantiza por parte de la corte y se realiza como garante de acuerdo entre las comunidades y los privados o el mismo Estado.

Por lo anterior se tomaron las siguientes acciones las cuales se exponen en orden cronológico. El Inviás puso de presente que suscribió convenio interadministrativo número 1991 de 2006 con el municipio de Acandí, quien contrató y ejecutó entre noviembre de 2007 y abril de 2008 obras de mejoramiento de la vía Acandí – Unguía, informando que estas actividades que consisten en el mejoramiento de la vía, no requieren consulta previa y que tal como lo solicitó la comunidad en la época de ejecución del contrato, no se intervinieron los 4 kilómetros ocupados por las comunidades

accionantes. De otra parte señaló que la fuerza logística de las Fuerzas Militares es la encargada de ejecutar las obras.

En el caso del Ministerio de Defensa la inspección no consultada con las comunidades indígenas por parte de la Agencia Logística de las Fuerzas Armadas efectuada por vía aérea los días 20, 21 y 22 de mayo de 2009, la cual contó con la participación de representantes de la alcaldía de Acandí y Corpochocó y de la que se concluyó:

“(i) la vía hay que construirla en los (4) kilómetros faltantes, por tal motivo requiere la licencia ambiental; además estos mismos 4 kilómetros se evidencia la necesidad de la construcción de un puente de sesenta (60) metros de luz sobre el río Tolo el cual no está contemplado en ningún capítulo del proyecto. (ii) no se ha socializado y mucho menos se ha iniciado el proceso de consulta previa con las comunidades indígenas. (iii) No existe información técnica en general del proyecto. Por tal razón se solicitó a la Dirección General de la Agencia logística no iniciar las obras hasta que se hayan aclarado y solucionado los puntos mencionados”. (Sentencia T-129 de 2011).

El Ministerio del Interior y de Justicia informó que el Alcalde del municipio de Acandí, por medio de escrito fechado el 29 de agosto de 2009¹⁸, solicitó adelantar los trámites necesarios para la realización de la Consulta Previa, pero que ante la cantidad de procesos vigentes de los sectores minero, petrolero, vial, de parques nacionales y el insuficiente número de consultores disponibles, no ha instado a las comunidades para fijar fecha para una pre-consulta. Agregó que no se ha adelantado la consulta en vista que no se ha desarrollado obra alguna respecto de la carretera.

3.1.2 Proyecto de Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá

Es un proyecto binacional, que busca fomentar la integración para impulsar la competitividad y eficiencia energética, que permita el crecimiento económico y sustentable de la región, siguiendo el

¹⁸ Sentencia T-129 de 2011. Corte Constitucional

Programa de Integración Energética Mesoamérica (PIEM)¹⁹. El objetivo de este proyecto es generar energía a bajo precio, por medio de fuentes renovables y dejar de lado los combustibles fósiles, lo que representa una oportunidad de negocio para Colombia. Esta iniciativa, busca incrementar potencialmente las exportaciones de energía a Panamá -posteriormente a Centro América y México (ver Figura 1). Para el caso de Panamá se tendría un beneficio económico representado en una reducción del precio por kilovatio pasando de 20 centavos de dólar a 10 centavos de dólar. El proyecto pretende desarrollar una línea de 600 km y 400 megavatios, la cual sale de la subestación de Cerromatoso, llega a inmediaciones de Turbo y baja paralelo a la carretera, dándole la vuelta en Chigorodó, rodea el golfo de Urabá, cruza Chocó y sale del país por el municipio de Acandí, entrando a Panamá por la región de Santa Fé, y dirigiéndose paralelamente al corredor vial de la vía Panamericana.



FIGURA 1. Mapa del proyecto de interconexión eléctrica Colombia-Panamá
Fuente: Infografía ICP (Investigación de Conocimientos Petrolíferos)²⁰

¹⁹ Interconexión eléctrica Colombia- Panamá. <http://www.interconexioncp.com/es/Paginas/QuiSom.aspx>

²⁰ Interconexión Panamá-Colombia. Descargado de: <http://www.eprsiepac.com/contenido/interconexion-panama-colombia/>

El proyecto está a cargo de las empresas de energía ISA (Interconexión Eléctrica S.A E.S.P en Colombia) y ETESA (Empresa de Transmisión Eléctrica de Panamá). El desarrollo de dicho proyecto, afecta a diferentes resguardos indígenas ubicados entre los dos países como los resguardos Embera, Chidima-Tolo y Pescadito.

Los representantes legales de los resguardos, Embera, Chidima-Tolo y Pescadito, ubicados en los municipios de Ucañá, comenzaron desde el año 2009 una lucha jurídica para defender el derecho a la consulta previa, a la participación colectiva, al reconocimiento de la diversidad cultural de la región, los cuales estaban siendo vulnerados en la ejecución del proyecto. Ellos demandaban que se estaba adelantando dentro de sus territorios estudios de viabilidad técnica para el desarrollo de la Interconexión Eléctrica y se había otorgado una concesión minera para actividades de exploración y prospección, sin realizarse con anterioridad el proceso de consulta previa. Estiman que se está vulnerando el convenio 169 de la OIT el cual establece que: “*los gobiernos deben tomar medidas en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan*”²¹.

Mediante solicitud de amparo, se solicita a nombre de los resguardos de Pescadito y Chidima, pertenecientes a la Asociación de Cabildos Kunas, Emberas y Katíos –Acikek-, que se protejan sus derechos ordenando lo expuesto en la sentencia 129 de 2011:

(i) El respeto a la consulta previa, consagrado en la Constitución y la ley por parte de las autoridades ambientales nacionales y regionales, en este caso por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Choco-Codechocó.

(ii) Realizar el proceso de consulta previa como lo establecen los tratados internacionales de protección de derechos humanos ratificados por Colombia (Convenio 169 de 1989), la Constitución y la ley para la cual se debe involucrar al Ministerio del Interior y de Justicia para que en el ámbito de sus competencias garantice el proceso y de esta manera se

²¹ Sentencia T-129 de 2011. Corte Constitucional

protejan los derechos fundamentales de la comunidad Embera dentro del territorio de los resguardos de Pescadito y Chidima.

(iii) La suspensión de las obras de la carretera denominada Unguía- Acandí ó Titumate- Balboa- San Miguel- Acandí, en el sector K26-00 al K34-700 en el municipio de Acandí, que afecta gravemente el territorio de los resguardos, para evitar un perjuicio irremediable, mientras se interponen las acciones administrativas correspondientes.

(iv) A la Agencia Logística de las Fuerzas Militares que suspenda su actuación e intervención dentro de la ejecución de la obra denominada “Mejoramiento y terminación de la vía Titumate- Balboa- San Miguel- Acandí, Sector K 26-00 al K34-700, afectada por la ola invernal en el municipio de Acandí, en el departamento del Chocó”.

(v) Al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, informar sobre el estado actual de la contratación de la vía denominada Unguía- Acandí.

(vi) Al Departamento Nacional de Planeación que explique el proceso de asignación de recursos a través del Consejo Asesor de Regalías para las entidades territoriales, así como los procesos de control para que no se afecte a las comunidades étnicas con presencia en las zonas.

(vii) A las entidades territoriales, en este caso a las alcaldías de Unguía y Acandí, el reconocimiento y respeto a las autoridades propias, la autonomía y a la consulta previa de las comunidades étnicas.

(viii) La suspensión de obras de minería, interconexión eléctrica, hidroeléctricas y otras obras que se planean en el territorio del resguardo y para las cuáles no ha existido consulta previa.

(ix) Evitar que el territorio del resguardo siga siendo invadido por colonos, interesados en las obras de infraestructura, en la explotación maderera y minera, tutelándose como un solo

globo de terreno, de acuerdo a la observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

(x) Respetar el derecho de los pueblos indígenas a permanecer en el territorio, al respeto a las autoridades propias y a la autonomía, y que por tanto suspenda la marcación de árboles que están realizando dentro del territorio para la construcción de la carretera en apoyo o acción conjunta con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

(xi) A las entidades involucradas en la protección de derechos, se dé cumplimiento a la observación individual proferida por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en marzo de 2009, sobre el caso y para lo mismo se suspendan las obras antes mencionadas hasta que se haga la consulta previa y se titule como un solo globo de terreno.

Después de interpuesta la acción de tutela, donde se demanda el proyecto, la secretaria General del Tribunal Superior de Quibdó procedió a notificar a cada una de las entidades la demanda, obteniéndose como respuestas:

Que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la apoderada judicial solicitó negar las pretensiones de la parte actora, en relación con lo que respecta al referido Ministerio. Puesto que, a su juicio no ha vulnerado derecho fundamental alguno, debido a que las actividades para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental (mediciones y señalamientos de puntos geo-referenciados donde se colocarían las torres de transmisión eléctrica y la localización de las coordenadas de las minas) no requieren proceso de Consulta Previa, ya que, a la fecha, el trámite de licenciamiento ambiental se encuentra suspendido, debido a que la empresa INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P., no ha presentado Estudio de Impacto Ambiental y en caso de presentarse, dicho Ministerio no otorgará licencia ambiental al proyecto hasta que no se cumpla con el proceso de Consulta Previa establecido en el Decreto 1320 de 1998.

Por otro lado, se expuso que quien ejerce como máxima autoridad ambiental en la zona en que residen los presuntos afectados es Codechocó, y por lo tanto es llamada a ejecutar la política

ambiental y coordinar procesos de planificación, conforme a lo dispuesto en los artículos 23, 30, 33 y 35 de la Ley 99 de 1993. (Sentencia T-129)

En respuesta del Ministerio de Minas y Energía²², se encontró que el apoderado especial de la Nación, solicita no acceder a lo pedido por inexistencia de la violación de los derechos fundamentales invocados; además de negar la tutela en contra del Ministerio por carencia de legitimidad en la causa, al igual que por la improcedencia ante la posibilidad de otros medios judiciales y la no comprobación de un perjuicio irremediable. En contraste, el Ministerio manifiesta que la encargada de realizar el procedimiento de la Consulta Previa es la autoridad ambiental con anterioridad al otorgamiento de la licencia, situación que aplica no solo para las concesiones mineras sino también para las obras de infraestructura energética.

Por lo expuesto, solicita no acceder a lo pedido por los accionantes, declarando la improcedencia de la presente acción de tutela y la falta de legitimación frente al ministerio referido. Adicionalmente, solicita la vinculación de Ingeominas, cuya autoridad goza de presunción de legalidad conforme a las normas que regulan la situación fáctica presentada.

En el caso de la empresa de interconexión eléctrica Colombia – Panamá (ICP) la respuesta fue que para el año 2009, y dirigiéndose al ente institucional definido como Ministerio de Minas y Energía, explicando que:

“La etapa en que se encuentra el proyecto de interconexión eléctrica Colombia –Panamá, evidenciando que a la fecha no se ha desarrollado la primera actividad del estudio de impacto ambiental” Por lo anterior se especifica que una eventual consulta previa con la comunidad indígena Embera del resguardo afectado, se desarrollaría siempre y cuando el trazado del proyecto de interconexión Colombia- Panamá cruce por su territorio (Sentencia T-129, 2011).

Los grupos indígenas involucrados en la construcción de la carretera, alcanzaron sus objetivos de ser consultados antes de conceder la licencia y de seguir con los estudios para el trazado de la línea de

²² Para más información ver la Sentencia T-129.

interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá; Tal como lo señala la Corte Constitucional en el capítulo VII de la sentencia T-129, 2011: *“Ordenar al Ministerio de interior y de Justicia, a CODECHOCÓ y al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, suspender todas las actividades de prospección, exploración legal o ilegal o similares en materia de minería, que se estén llevando a cabo... y que tenga la potencialidad de afectar a las comunidades Embera, Katío, Chidima, Tolo y Pescadito, hasta que se agote el proceso de consulta previa”*. Resultado que apoya inminentemente la idea que el papel del estado en la solución de los conflictos, por medio de herramientas desarrolladas por sí mismo, es posible, y que la coordinación en la toma de decisiones puede darse de manera pacífica, cuando se retoman los derechos jurídicos, como la Acción de Tutela con los que cuentan los pueblos.

3.2 Construcción de Puerto Multipropósito en Lugar Sagrado de los Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta

En el municipio de Dibulla, corregimiento de Mingueo, La Guajira, se otorgó licencia ambiental a la empresa Brisa S.A, por parte del Ministerio de Interior y de Justicia, para hacer un puerto multipropósito, en un territorio sagrado para los pueblos indígenas de la región. Con el fin de ampliar la infraestructura portuaria del país, especialmente para el manejo de minerales industriales y de construcción, se concedió una Licencia Ambiental, para la creación de un puerto que tenía como propósito la creación de un complejo siderúrgico, una cementera y una zona franca industrial. Este proyecto estaba en el cerro sagrado Jukulwa, donde diferentes grupos indígenas, los Kankuawo, Kogui, Wiwa y Arhuacos de la Sierra, realizan ceremonias de pagamento, regulan la salud de los miembros de sus comunidades, y la salubridad de su entorno, incluidas las especies animales y vegetales.

Mediante la Resolución No. 1298 de junio 30 de 2006, se otorgó dicha licencia ambiental para la construcción y operación de la fase 1 del puerto, a la Empresa Brisa S.A. El permiso se concedió después de que certificaron ausencia de comunidades indígenas y lugares sagrados en la zona del proyecto. Pero como lo expresan los líderes de las comunidades: *“no existe asentamiento material,*

*en el plano espiritual el lugar es habitado por pueblos indígenas y por sus padres ancestrales, con los cuales se guarda el equilibrio de la sierra y del mundo en general”*²³, razones que no se tuvieron en cuenta antes de conceder el permiso.

Por tanto, la licencia marcaba unas normas según las fases de construcción y desarrollo del proyecto, las cuales no fueron cumplidas por Brisa S.A. Estas normas declaraban que la empresa debía adelantar antes de la ejecución de la Primera Fase, un proceso de concertación con las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Martha y también excluía en la resolución las áreas sensibles, como humedales, zonas de manglar, bosques secundarios, lagunas entre otros. Posterior a la concepción de la licencia, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, realiza una visita a la zona del proyecto y observó que se inició la construcción del puerto sin concretar el proceso de concertación con las comunidades indígenas y que le habían hecho un boquete que dividió el cerro en dos, por lo cual obligó la suspensión inmediata de la obra, mediante la resolución 1969 de octubre 4 de 2006.

El Ministerio de Interior y de Justicia, otorgó la licencia desconociendo el caso de dos Consultas Previas anteriores que fueron negadas. Las empresas, Puerto Cerrejón S.A y Sociedad Puerto Cerrejón S.A y Carbones del Cerrejón S.A, tramitaron la licencia medio ambiental entre los años 1998 y 1999, para la construcción de una unidad de abastecimiento flotante del puerto carbonífero del Rio de Cañas, ubicado en el corregimiento de Mingueo (La Guajira). Dicha licencia fue negada, mediante las resoluciones 02 del 4 de enero de 1993 y 837 del 28 de agosto de 1995, dado que se comprobó que en la zona había presencia de comunidades indígenas y de un sitio sagrado para ellas.

Es inaceptable que pasando apenas 7 años, el Ministerio de Interior y de Justicia de turno, otorgue el permiso de uso de la zona sagrada, asegurando lo contrario, y revocando a un proceso de concertación, sin haber respetado el derecho fundamental de Consulta Previa. Después de comprobado el incumplimiento de la Empresa Brisa S.A, el Ministerio ordenó el inicio del

²³ <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/articulo135804-policia-impide-protesta-indigena-contra-puerto-brisa-guajira>.

programa de restauración de la vegetación con especies naturales para la recuperación de la dinámica hídrica, biológica y ecológica.

Los megaproyectos como éste, además de tener repercusiones sobre el medio ambiente, desconocen la existencia de sitios sagrados, afectando los procesos culturales y sociales de los pueblos indígenas y las posibilidades de subsistencia y transmisión de su conocimiento tradicional. Según los indígenas, existe una línea de comunicación entre lagunas sagradas, que permite sostener el equilibrio de los ciclos naturales del agua. Después de suspendido el proyecto, se convocó a las cuatro autoridades de los cuatro pueblos indígenas a formar una mesa de concertación de acceso al sitio sagrado, para que se respetara el acceso al cerro Jukulwa para sus ceremonias.

A continuación, se exponen las diferentes posiciones conforme al proyecto:

Para los líderes indígenas de los pueblos, Kankuawo, Kogui, Wiwa y Arhuacos, involucrados en la ejecución de la Primera Fase de construcción del puerto multipropósito Brisa S.A, consideran que el proyecto se realiza en una zona, que es considerada territorio ancestral y sagrado. Ellos imponían el derecho de Consulta, antes de otorgada la licencia ambiental a la empresa, no después como se hizo. Lo anterior, con motivo que debía ser previa para establecer los impactos que les generaría como comunidad la ejecución de dicho proyecto. Aunque el MAVDT obligara a la empresa Brisa S.A a generar un proceso de concertación con las comunidades, ellos decidieron no acudir a ninguna citación, puesto que no consideraban correcto que hayan concedido una licencia sin antes generarse la consulta. Aunque el Ministerio de Interior y de Justicia asegurara que no había presencia de comunidades en la zona del proyecto, ellos reconocen que nadie vive allí, pero que es un territorio sagrado de pagamento, de sanación y cultural de sus pueblos.

Aunque se realizaron algunas reuniones, los cuatro pueblos indígenas de la Sierra reiteraron en noviembre de 2007 su oposición al proyecto carbonífero antes de que se realizara la última "reunión de concertación" con la empresa en enero del siguiente año. Los cabildos alegaron que estas reuniones habían sido confusas y que habían recibido citaciones tardías y restringidas para asistir. Consideraban que no era pertinente su asistencia a las reuniones de concertación convocadas con base en la Resolución 1298, las cuales, no sólo eran ambiguas en su denominación y propósito, sino

que, partían de un hecho cumplido que resultaba inaceptable para las comunidades, que ya la licencia ambiental se había expedido sin que se hubiese surtido el trámite de la consulta previa. En todo caso, en marzo de 2008, el Ministerio del Interior y de Justicia certificó la realización de la consulta previa y levantó la suspensión de las obras decretada dos años atrás por MAVDT. Entonces, los indígenas demandaron el caso ante la Corte Constitucional.

El 8 de Julio de 2008 los abogados del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, (ILSA), actuando en nombre y representación de los cabildos gobernadores de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra, impusieron una Acción de Tutela frente al Ministerio de Interior y Justicia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Empresa Brisa S.A. Esta tuvo como fin de defender la protección de los derechos fundamentales en lo concerniente a la consulta previa, su diversidad étnica, cultural, religiosa y a su autonomía. Dos meses después de puesta la acción de tutela, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, la dio por improcedente y extemporánea dicha acción, y que para el caso de estudio existían otros medios de defensa.

Dado el rechazo de la acción de tutela ejecutada por parte de los gobernadores de los cabildos, se presentó recurso de impugnación ante la Sala Penal, del tribunal Superior de Bogotá, considerando y reclamando lo contrario, ya que era procedente y pidiendo a la Corte Suprema de Justicia que revisara la decisión del Tribunal Superior de Bogotá. El cual confirmó la decisión del Tribunal, por lo que tuvieron que posteriormente, presentar ante la Sala de Selección de Tutelas una solicitud de revisión de la decisión entregada por la Corte Suprema y esta ordenó práctica de pruebas y radicó un documento titulado “*Observaciones aclaratorias de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta frente al Puerto Multipropósito Brisa*”, que quedó suscrito por el Cabildo Gobernador de la Organización Gonawindua Tayrona.

Por último, José de los Santos Sauna (uno de los líderes indígenas) dice que *"parece que el Ministerio no tuviera conocimiento de la jurisdicción especial de los indígenas sobre su territorio, desconociendo una Resolución de ese mismo Ministerio en la que se reconoce la Línea Negra como parte del territorio ancestral y en la cual está claramente descrito que para cualquier actividad que se realice en territorio indígena y en la Línea Negra se debe hacer Consulta Previa con los*

indígenas, y en este caso no se dio esto"²⁴. Esta Línea Negra está conformada por los sitios sagrados, donde los indígenas, mediante pagamentos, se comunican con el resto del mundo y buscan el equilibrio armónico entre los humanos y la naturaleza. Es evidente que en la mayoría de los casos, la aprobación de las comunidades simplemente se compra. Las compañías arreglan las canchas deportivas, realizan capacitaciones o financian pequeñas carreteras con el objetivo de hacer amistad con los indígenas y apresurar la firma de la consulta. "Distorsionan el objetivo general de la consulta con dinero y regalos que pretenden resarcir los daños ambientales de forma fácil y superficial", dice la investigadora de la Universidad del Rosario, Gloria Amparo Rodríguez.²⁵

En el caso de la posición de la empresa Brisa S.A, se encuentra que es la de inmutabilidad, ya que, argumenta que la Consulta Previa no se requiere en todos los casos; sólo cuando hay presencia de comunidades indígenas y que para este caso, el Ministerio de Interior y Justicia había verificado que en la zona de construcción del puerto no había presencia de comunidades. La empresa manifestaba que el puerto crearía, aproximadamente, 300 empleos entre directos e indirectos, que la zona franca atraería la inversión extranjera por la reducción del precio de los fletes, y por la reducción del 15% del impuesto de renta, exención del pago de aranceles e iva por volumen de importaciones y exportaciones de materias primas, fortalecería el sector comercial y agropecuario por ser captador de nuevas inversiones de capital. Puerto Brisa atiende la demanda activa de los mercados de la costa este de EEUU, del sur de América y Europa.

La empresa estaba supeditada a ciertas restricciones que había impuesto el Ministerio de Interior y Justicia al momento de otorgarle la Licencia Ambiental, como realizar un proceso de concertación con las comunidades indígenas de la Sierra. Al momento de la verificación por parte del MAVDT, se dieron cuenta que la empresa había empezado el proceso de construcción sin antes haber citado a las comunidades a concertación, razón por la cual el MAVDT, mediante Resolución No. 1969 de 2006²⁶, impuso una medida preventiva de suspensión de la actividades de construcción del puerto

²⁴ Policía impide protesta indígena contra Puerto Brisa en La Guajira. (4 de Abril de 2009). Descargado de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo135804-policia-impide-protesta-indigena-contra-puerto-brisa-guajira>.

²⁵ La Consulta Previa: farsa multicultural. (1 de Agosto de 2009). Descargado de: <http://lasillavacia.com/historia/3201>.

²⁶ Resolución No. 1969 (MAVDT, 4 de octubre de 2006).

hasta que la empresa adelantara el proceso de concertación. Ante esta medida, la Empresa Brisa S.A impuso un recurso de reposición contra el Auto 80 del 20 de enero de 2006, por considerar que lo dispuesto por el MAVDT se constituía en una violación al principio fundamental del debido proceso.

Adicionalmente la compañía expresa que, aunque no se necesitara de un proceso de Consulta Previa, ellos habían generado amplios espacios de concertación con las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Durante más de 2 años, la empresa ofreció numerosas oportunidades al Consejo Territorial de Cabildos, para que participara en la definición de los mecanismos, mediante los cuales las comunidades indígenas de la SNSM pudieran tener acceso al territorio sagrado. Todo de acuerdo con el proceso de concertación ordenado por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y coordinado por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Por tanto dados los intentos de concertación y negociación ignorados por los gobernantes indígenas, la empresa propone dar libre acceso a los miembros de los cuatro pueblos indígenas a sus lugares de prácticas culturales en zonas aledañas al lugar del puerto multipropósito. La Dirección de Etnias decide evaluar y estudiar la propuesta, a partir de unos parámetros de observación e indagación, para comprobar la viabilidad de esta. Después que la Dirección de Etnias hiciera los estudios pertinentes, se concluye que los conceptos y diseños de la propuesta de acceso presentada por la empresa resultaba adecuada en términos de condiciones del terreno, marcación de los senderos y seguridad en el transito del lugar (con respecto a la actividad portuaria). Por lo anterior, se concluye que los grupos indígenas pueden seguir desarrollando sus prácticas sagradas, todos los días y a cualquier hora, sin ninguna restricción.

En el caso del Ministerio de Interior y Justicia, éste aduce que hay inexistencia de violación o vulneración de derechos de las comunidades Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, debido a que se agotó todos los procedimientos para el diálogo intercultural con los pueblos, sin encontrar respuestas positivas en ellas. El Ministerio de Interior y de Justicia, expidió el concepto técnico No. 1797 de 3 de octubre de 2006, en el que registró el inicio de las obras para la construcción del

Puerto Multipropósito Brisa S.A y la afectación al cerro sagrado Jukulwa mediante la perforación y abertura de un boquete que fractura al cerro en dos, sin haberse dado el cumplimiento del proceso de concertación con los pueblos indígenas. El Ministerio, mediante la Dirección de Etnias, programó repetidas reuniones con los gobernantes de los cuatro cabildos indígenas y la Empresa Brisa S.A, a las cuales no hubo asistencia por parte de los cabildos. A partir de octubre del año 2006 se inicia el proceso de concertación, programando las reuniones presentadas en la Tabla 1.

TABLA 1. ORDEN CRONOLOGICO DE REUNIONES PROGRAMADAS PARA CONCILIAR CON COMUNIDADES INDÍGENAS.

1. 13 de octubre de 2006	Lugar: Centro Maziruma, municipio de Dibulla.	No hubo asistencia de representantes de las comunidades indígenas.
2. 10 de noviembre de 2006	Lugar: Centro Maziruma, municipio de Dibulla.	No hubo asistencia de representantes de las comunidades indígenas.
3. 1 Octubre de 2007	Lugar: Domingueka, corregimiento de Mingueo.	Asistieron representantes de los cuatro pueblos, expresando que no estaban de acuerdo con el proceso de concertación, si ya estaba concedida la licencia ambiental a la empresa Brisa S.A.
4. 10 de diciembre de 2007	Lugar: Fundación Prosierra, en Santa Marta.	Los representantes indígenas respondieron con un oficio el 5 de diciembre, manifestando la imposibilidad de asistir, porque la invitación les había llegado el 2 de diciembre y ya tenían una agenda interna de actividades imposible de suspender.
5. Última reunión / 16 de enero de 2008	Lugar: Centro Maziruma, municipio de Dibulla.	No asistió ningún representante de los cabildos indígenas, enviaron un oficio reiterando su posición de negativa frente al proceso de

		concertación.
--	--	---------------

Fuente: Elaboración propia.

Mediante oficio OFI08-6621-DET-1000 del 7 de marzo de 2008, se manifiesta que los indígenas obviaron el deber que les asistía a hacer apreciaciones y pretensiones frente a la construcción del Puerto Multipropósito Brisa S.A, concluyendo que el tiempo y oportunidad de este proceso se encontraba agotado, dando por cerrado el caso y acudiendo a la propuesta hecha por la empresa Brisa S.A de permitir el acceso a los cuatro miembros de los pueblos indígenas, a sus lugares sagrados para hacer sus prácticas culturales en las zonas aledañas al lugar del proyecto.

Para el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se encontró que éste se defendía con el argumento, que siempre actuaba según las normas legales y constitucionales certificadas por el Ministerio del Interior. Hizo un completo recuento sobre el proceso cumplido entorno a la licencia ambiental concedida, para recalcar que se actuó en conformidad con las normas constitucionales, legales y dentro del propósito de garantizar los derechos de las comunidades indígenas, y que pese a que no se requiriera la Consulta Previa, se dispuso la realización de un proceso de concertación con las comunidades. Esta institución fue la que concedió, mediante Resolución 1298 de 30 de junio de 2006, la licencia ambiental a la empresa Brisa S.A, disponiendo del artículo 2 donde obligaba a la empresa a emprender un proceso de conciliación antes de iniciar actividades de construcción del puerto. Artículo que se incumplió por parte de la empresa, y obligó al MAVDT a imponer una medida preventiva de suspensión de las actividades de construcción, hasta que no se adelantara el proceso de conciliación con los pueblos indígenas, mediante resolución 1969, el 4 de octubre el mismo año.

Dado que el proceso de conciliación no era posible con los representantes de las comunidades, el MAVDT consultó a la Sala de Consulta y Acción Civil del Consejo de Estado acerca de las decisiones que el gobierno nacional debe adoptar en relación con el proyecto de la empresa Brisa S.A. El Ministerio solicita el concepto de parte de la sala de redacción acerca de lo siguiente: 1. ¿Cuáles son los términos y requisitos para declarar el proceso de concertación como culminado? 2. ¿si no se llega a un acuerdo, debe el gobierno nacional decidir unilateralmente sobre la culminación del proceso y bajo que presupuestos? 3. ¿Qué efecto tiene el dar por terminado el proceso de

concertación respecto de la Licencia Ambiental y desarrollo del proyecto? La sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, da respuesta a las anteriores consultas del MAVDT: 1. El término es el que corresponda al procedimiento, que de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1320 de 1998, de manera que pueda declararse culminado cuando se cumplan las etapas allí estipuladas. 2. Y 3. La concertación o Consulta Previa no supe la competencia de las autoridades para declarar y adoptar las decisiones que sean razonables para el caso, teniendo en cuenta el derecho fundamental de las comunidades indígenas.

La Dirección de Etnias de Ministerio de Interior y de Justicia, mediante oficio 6621 de 7 de marzo de 2007, informó que ante la negativa de las comunidades indígenas de aceptar las jornadas promovidas y realizadas como parte del proceso de concertación dispuesto en la Resolución 1298 de 2006, y dado que ello no ha impedido que dichas comunidades conozcan el proceso y puedan proponer fórmulas que les permitan realizar sus actividades culturales, se dio por terminado el proceso de concertación.

Por último, la Corte Constitucional toma como posición el hecho de que la Dirección de Etnias, certificó en su oportunidad que en el área del proyecto no existía presencia de comunidades y que las mismas no disponen de lugares sagrados ni de pagamentos, y que por lo tanto la Licencia Ambiental no estaba supeditada a un proceso de Consulta Previa con las comunidades indígenas de la SNSM²⁷. De acuerdo a la Jurisprudencia Constitucional, debía haberse surtido un proceso de consulta, para establecer los posibles impactos sobre las comunidades indígenas, y las condiciones por las cuales podía considerarse procedente dicha consulta, sumado a los términos y las condiciones en las que debía de realizarse, con el fin de resolver si era necesaria o no su realización.

Debido a que la ejecución del proyecto del Puerto Multipropósito afecta a las comunidades aledañas a la zona de ejecución, consideraron que era necesario llevar a cabo un proceso de consulta, ya no sobre la licencia del proyecto, sino en relación con los impactos, la manera de mitigarlos y evitarlos. Por esta razón, la Corte Constitucional dispuso la suspensión de las obras que se adelantaban del puerto y la realización simultánea del proceso de consulta orientada a establecer los impactos que la

²⁷ Sierra Nevada de Santa Marta.

ejecución del proyecto pudiera ocasionar a las comunidades. La Corte presentó un plazo máximo de 90 días hábiles, a partir de la notificación de esta procedencia, para definir la situación en un término breve, plazo que consideraba suficiente en otros escenarios de consulta y que en este caso se aplica; esto en atención a la acción de tutela impactada por los representantes de los cabildos indígenas.

Por tanto, la Corte Constitucional reitera que el único mecanismo de defensa con el que cuentan las comunidades indígenas para hacer valer el derecho de Consulta Previa es la Acción de Tutela. Por medio de esta, los cabildos pueden reclamar ante los jueces la protección inmediata de su derecho a ser consultados, pero la acción impuesta por estos grupos se hizo mucho tiempo después que se iniciara el proceso de concertación. Adicionalmente este ente, mediante la sentencia C-461 de 2008, estableció 3 objetivos fundamentales que debe cumplir la Consulta Previa: 1. Que la comunidad tenga conocimiento pleno sobre los posibles proyectos a desarrollarse en sus territorios. 2. Deben estar enterados de la afectación que pueda ocasionar dichos proyectos, en su base social, cultural, económica y política. Y 3. Que se le dé la oportunidad, libremente, de valor conscientemente, las ventajas y desventajas del proyecto. En calidad de sentencia, la corte suspende la ejecución de las actividades de proyecto de construcción del puerto, con el ánimo de tener en cuenta la posición y afectación de las comunidades indígenas.

Si esta es una de las sentencias desarrolladas por la Corte, para el caso de la ejecución de la primera fase del puerto multipropósito Brisa S.A, no se tuvo en cuenta en cumplir con los objetivos allí establecidos. En diversos documentos se expone que la comunidad conocía el proyecto, antes de que se concediera la licencia. No obstante, si hubiese sido de esa manera, la comunidad no reclamaría constantemente que la consulta debía de ser previa, porque ya lo era. Los principios jurídicos que estructuran la Consulta Previa, prestan importancia a las comunidades que se encuentre aledañas al proyecto, las cuales se deben estimar y tener en cuenta para la elaboración del documento de evaluación y manejo medio ambiental; documento que debe ser presentado a la autoridad ambiental antes de la petición de licencia ambiental, lo cual expone el incumplimiento de dicho proceso por parte de la Empresa Brisa S.A, al obviar la presencia de comunidades indígenas en la zona del proyecto.

El fracaso que evidencia este proceso de lucha de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta por la defensa de su territorio, manifiesta la complejidad en los procesos de solución de conflictos y la lucha de poderes dentro de este. Cabe mencionar que, aunque los territorios pertenecientes a las comunidades indígenas en Colombia, están delimitados sólo por áreas habitacionales, no se tienen en cuenta otras áreas que hacen parte de su tradición como cultura étnica y ocasiona que sea una causa más de conflicto frente a la ejecución de un proyecto, ya que los impactos que puedan percibir como comunidad, son diferentes a los referenciados por el Ministerio de Interior y Justicia. En este caso, las comunidades afectadas sólo lograron un proceso de conciliación frente a la mitigación de los impactos del proyecto; esto puesto que no se les tuvo en cuenta desde el momento de concedida la Licencia Ambiental.

También se puede denunciar la forma en la que los organismos gubernamentales dieron vía libre al proyecto, dado que como se expone al inicio del caso, éste área ya había sido solicitada años anteriores por otras empresas y el Ministerio se la había negado. Situación que tal vez vislumbra el conflicto de interés de los grupos de poder involucrados, y que dejan en una situación de total vulnerabilidad y nula participación de las comunidades indígenas en el proyecto. Frente a esto, las comunidades deciden no participar del proceso de conciliación como una forma de protesta a la violación de su derecho a ser consultados y el gobierno toma la decisión final de cerrar el caso y dejar que el proyecto se ejecute.

4. CONCLUSIONES

Las instituciones, como reglas de juego en Colombia, han tenido un avance significativo en cuanto a la posibilidad de crear paridad de poder de reivindicación de derechos de las comunidades indígenas vulneradas. Lo anterior se evidencia en el desarrollo legal de la Consulta Previa, como mecanismo de defensa del territorio sobre el que se va ejercer un impacto legal o de proyectos que modifiquen el territorio que aparece como base del conflicto. De esta manera, se puede observar que las comunidades que se sienten afectadas de manera directa o indirecta por las iniciativas del gobierno, del sector privado o ambos, tienen herramientas de negociación sobre diferentes tipos de incursión que les dignifique en su uso o disfrute de derechos, aunque estos sean o no fundamentales.

Las corrientes teóricas que intentan entender las causas de los conflictos socio-ambientales, aunque parten de diferentes posiciones frente al desarrollo de proyectos económicos y los efectos de estos sobre el medio ambiente, dan luz de la forma en la que está organizada la sociedad y cuáles son las instituciones que llevan el mando en estos procesos. Por un lado, la Economía Política, intenta entender la forma en que las instituciones y los entornos políticos influyen en la conducta de los mercados, marcando el poder que tiene el estado para lograr un manejo adecuado de los recursos naturales limitados de un país; por otro lado, corrientes como la Economía Ecológica, que considera que existe un límite al crecimiento económico y su prioridad es el cuidado y conservación de la naturaleza y la relación del hombre con la misma, haciendo referencia a un cambio de esencia en la estructura de la sociedad y las formas productivas. Y finalmente la Ecología Política que estudia las relaciones de poder y las políticas en el uso, apropiación y gestión de los recursos naturales y los servicios ambientales.

Las falencias de la consulta, que fueron expuestas en el capítulo 3, son esenciales para determinar la calidad y el carácter de resolución de conflictos que tiene la Consulta Previa. Al ser una medida administrada por el Ministerio de Interior, falta que la coordinación con los estudios y procedimientos que ejecuta el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible sea, en todas las negociaciones, mejor. Esto con el fin de que la información que se suministre de la presencia de

comunidades indígenas en la zona del proyecto de explotación o exploración sea veraz y confiable. Las garantías de la Consulta Previa, por parte del Estado, son débiles, ya que este no cuenta con el personal capacitado, ni con la asignación de recursos necesarios para lograrlo.

Por otro lado, los grupos étnicos parten de unas condiciones socioeconómicas difíciles y de las cuales el gobierno no tiene consideración. Es necesario que el Estado conceda el acompañamiento y apoyo continuo a las comunidades a lo largo del proceso de negociación, para identificar las falencias, necesidades e intenciones de la comunidad. Además, debe proporcionar la información necesaria existente, para que las comunidades puedan tomar posición frente al proyecto y no como pasa en la mayoría de los casos, donde las comunidades indígenas desertan de la negociación antes del plazo estipulado.

Se tiene entonces dentro del panorama expuesto en el trabajo, que existe un antes y un después en cuanto al alcance de los derechos de las comunidades indígenas y de sus territorios. Es así como empieza generarse un cambio, a raíz del derecho fundamental de consulta previa, donde los derechos comunes priman al momento de decidir y definir las prioridades para el desarrollo de un país. Ese desarrollo deja de estar vinculado al crecimiento económico y empieza a incorporar aspectos de tipo social y para nuestro interés los temas medio ambientales, demostrando que es el estado el que juega el papel de puente entre la Sociedad Civil y la Economía.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS

BESLEY, Timothy. New Political Economy. The Economic Journal, n. 117 p. F570-F587, 2007

BECERRA, Carmen. Construcción del Puerto Brisa en territorio ancestral, destrucción del cerro sagrado Jukulwa y desconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas koguis, arhuacos, kankuamos y wiwas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Bogotá, 2009.

BLAIKIE, P Y BROOKFIELD H. Land Degradation And Society. London and New York, Methuen and Co. Ltd. 1987

BOYCE, James K. The Political Economy of the Environment. Northampton: Edward Elgar, 2002. 145 p. Capítulos: 1, 4 y 9.

CAPORASO, James; LEVINE, David. Theories of Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 253 p. Capitulo 1.

CASTELLANOS, Laura; MORENO, María. Evolución Jurisprudencial de la Consulta Previa en Materia de Licencias Ambientales. Artículo. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, 2013

COCKBURN, A. Y RIDGEWAY J. Political Ecology. New York Time, Books Company. 1979.

DOWNS, Anthon. An Economic Theory of Democracy, New York: Harper and Bros. [1957]

DRAZEN, Allan. What is Political Economy? In: DRAZEN, Allan. Political Economy in Macroeconomics. New Jersey: Princeton University Press, 2001. 792 p.

EVANS, Peter. Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre Estado en el Tercer Mundo. In: EVANS, Peter. Instituciones y Desarrollo en la Era de Globalización Neoliberal. Bogotá: Ilsa, 2007. Capítulo 1, p. 35-66.

HERRERA, Andrés. Evaluación de la Política Publica de Consulta Previa del Ministerio de Ambiente durante 2009-20010. Trabajo de Grado. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2013.

JACANAMEJOY, Gabriel. Programa Nacional de Formación y Capacitación en Consulta Previa. Programa presidencial para el desarrollo integral de los pueblos indígenas de Colombia. Bogotá, 2012.

KLEBER, María A. El Derecho de los Pueblos Indigenas a la Consulta Previa. Trabajo de Grado. Universidad del Norte. Facultad de Derecho.

MARTINEZ-ALIER, Joan. El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Barcelona: Icaria, 2009. 395 p. Capítulos: 1, 2, 4, 11 y epílogo a la tercera edición.

MARTINEZ-ALIER, J. y ROCA JUSMENT. J. Economía Ecológica y Política Ambiental (3ª ED.). Fondo de Cultura Económica (México), 2013.

MILL, John Stuart. "On the Definition of Political Economy and on the Method of Investigation Proper to it". Essay V. In Essays on Some Unsettled Question of Policial Economy, Longmans. (1844/1948).

ORDUZ, Natalia. La Consulta Previa en Colombia. Documento de Trabajo. Fundacion Ford. Santiago, 2004.

OXFAM, CNOA y ONIC [2011] *Sistematización de procesos de consulta previa en Colombia*. Informe de la Confederación Nacional de Organizaciones Afrocolombiana (CNOA) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), con el apoyo de OXFAN. Colombia: Unión Europea, OXFAN, CNOA, ONIC.

PÉREZ-RINCÓN, M. Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. Cap. 4, pp. 253-326. En: Garay, L. J. (Edit.), “Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto. Vol. 4, Contraloría General de la República, Bogotá. Cali. 2014.

ROA, Nestor; BELMONTE, Diego; MADRIGAL, Marcelino; TRUJILLO Carlos; DIAZ, Yolanda; MELANDRI, Alejandro; SALGADO Jairo; VALENZUELA, Marcelo; ALDANA, Maristella. Interconexion eléctrica Colombia- Panamá. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.

RODRIGUEZ, Cesar; MORRIS, Megan; ORDUZ, Natalia; BURITICA, Paula. La Consulta Previa a Pueblos Indígenas. Los Estándares del Derecho Internacional. Justicia Global 2. Universidad de los Andes. Bogotá, 2010.

RODRIGUEZ, Gloria. De la Consulta Previa al Consentimiento Libre, Previo e Informado a Pueblos Indígenas en Colombia. Colección Diversidad Étnica y Cultural. Bogotá, 2014.

RODRÍGUEZ GARAVITO, C. y MORRIS, M. (Dir.), ORDÚZ SALINAS, N. y BURITICÁ, P. [2010] *La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.

ROBBINS PAUL. Political Ecology. A critical introduction. Malden: Blackwell, 2004. 242 p. capítulos 1 y 11.

VAYDA, A. P. and B. B. WALTERS. "Against Political Ecology". Human Ecology 27 (1): 161-79. (1999)

JURISPRUDENCIAS

Sentencia T- 547 de 2010. (Corte Constitucional, 1 de Julio de 2010).

Sentencia T-129 de 2011. (Corte Constitucional, 3 de Marzo de 2011).

Sentencia T-769 de 2009. (Corte Constitucional, 29 de octubre de 2009).

Sentencia C-363 de 2012. (Corte Constitucional, 16 de Mayo de 2012).

Sentencia C-461 de 2008. (Corte Constitucional. PND 2006-2010)

Sentencia C-175 de 2009. (Corte Constitucional. 18 de Marzo de 2009).

Resolución No. 1969. (MAVDT, 4 de octubre de 2006)

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

Resguardos Chidima –Tolo y Pescadito: toda una lucha jurídica por el Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada.(20 octubre de 2012). Descargado de: http://actualidadetnica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8652%3Aresguardos-chidima-tolo-y-pescadito-toda-una-lucha-juridica-por-el-derecho-a-la-consulta-previa-libre-e-informada&catid=82%3Ainformes-especiales&Itemid=111

El proyecto binacional, de 450 millones de dólares, se firmó en 2011 y contemplaba que entrara en funcionamiento este año. (23 de septiembre de 2014). Descargado de: <http://www.portafolio.co/economia/interconexion-electrica-colombia-panama-2018>.

[1] Interconexión Eléctrica Panamá- Colombia, (19 de junio de 2015). Descargado de: http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=102

Mercurio Contamina las Venas de Antioquia. <http://www.elcolombiano.com/especiales/mercurio-en-antioquia>.

Minería Ilegal, los Cráteres que se Devoran a Colombia, <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/mineria-ilegal-en-colombia-problematica-ambiental-y-economica/16460194/1>

¡Bañados en mercurio!.(12 de Agosto de 2015)

<http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vice/banados-mercurio-articulo-578797>

Nuevo impulso a la interconexión eléctrica de Colombia y Panamá. (13 de enero de 2015). Descargado de: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/interconexion-electrica-de-colombia-y-panama/15093279>.

Se reactiva proyecto para interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá. (28 jul 2014). Descargado de: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/se-reactiva-proyecto-interconexion-electrica-entre-colo-articulo-507049>.

Proyecto de interconexión eléctrica Colombia Panamá. (29 Febrero de 2014). Descargado de: <http://www.concol.com/content/proyecto-de-interconexi%c3%b3n-el%c3%a9ctrica-colombia-panam%c3%a1>.

Así va la interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá. (31 de octubre de 2014). Descargado de: <http://www.dinero.com/pais/articulo/interconexion-electrica-entre-colombia-panama/202741>.

Histórico fallo de la Corte Constitucional de Colombia a favor de los derechos territoriales, a la consulta previa y la autonomía. (09 de mayo de 2011). Descargado de: <http://www.acnur.org/t3/recursos/informacion-sobre-pais-de-origen/detalle-documento-coi/historico-fallo-de-la-corte-constitucional-de-colombia-a-favor-de-los-derechos-territoriales-a-la-consulta-previa-y-la-autonomia/>.

Historia de una reivindicación indígena: la consulta previa. (5 de mayo de 2011). Descargado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/historia-reivindicacion-indigena-consulta-previa/239555-3>.

Juan Carlos Varela pide aval indígena para interconexión eléctrica Panamá-Colombia. (16 DE JUN DE 2015). Descargado de: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/juan-carlos-varela-pide-aval-indigena-interconexion-ele-articulo-566670>.

Indígenas de Panamá discutirán apoyo a interconexión. (12 de Agosto de 2012). Descargado de: <http://www.informador.com.mx/internacional/2012/397171/6/indigenas-de-panama-discutiran-apoyo-a-interconexion.htm>.

Corte Constitucional suspendió interconexión eléctrica de Colombia y Panamá. (3 de Mayo de 2011). Descargado de: <https://otrosmundoscol.wordpress.com/2011/05/03/corte-constitucional-suspendio-interconexion-electrica-de-colombia-y-panama/>.

Se inaugura Puerto Brisa, donde se moverán 5.000 toneladas por hora. (7 de diciembre de 2014). Descargado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/inauguracion-de-puerto-brisa-en-la-guajira/14944821>.

Santos inauguró Puerto Brisa, en La Guajira, después de 12 años. (8 de Diciembre de 2014). Descargado de: <http://www.elheraldo.co/la-guajira/santos-inauguro-puerto-brisa-en-la-guajira-despues-de-12-anos-176759>.

Policía impide protesta indígena contra Puerto Brisa en La Guajira. (4 de Abril de 2009).
Descargado de: <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/articulo135804-policia-impide-protesta-indigena-contr-puerto-brisa-guajira>.

La Consulta Previa: farsa multicultural. (1 de Agosto de 2009). Descargado de:
<http://lasillavacia.com/historia/3201>.