



**Voces y palabras mayores de
los pueblos étnicos de Colombia
sobre el derecho a la consulta
y al consentimiento previo,
libre e informado**



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Colombia



Reino de los Países Bajos



“Esto que decimos no es una propuesta, no es un invento. Es que es así, y así ha sido siempre, no se sabe desde cuando”

(Diálogo en El Encanto, septiembre 2012)

Proyecto participativo sobre el derecho a la consulta previa con pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal y Rrom de Colombia

⋮ **Voces y palabras mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado**



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Colombia



Reino de los Países Bajos

OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero del Reino de los Países Bajos. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y no refleja necesariamente los puntos de vista del Reino de los Países Bajos. El documento es el resultado de un proceso participativo para conocer y sistematizar la visión, aspiraciones y propuestas de los pueblos indígenas, afros colombianos, raizales y Rrom en relación con su derecho a ser consultados y a dar su consentimiento libre e informado sobre las decisiones que les afectan.

El contenido de este material se puede reproducir sin necesidad de obtener permiso, siempre que se cite la fuente y que se envíe una copia de la publicación a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El texto de esta publicación se encuentra electrónicamente en la página www.hchr.org.co

Correo electrónico: oacnudh@hchr.org.co
Página web: www.hchr.org.co

Representante en Colombia: **Todd Howland**
Unidad de Promoción y Participación
Coordinadora: **Margarita Uprimny**

Coordinadores: **Antonio Menéndez de Zubillaga,**
Paola Barsanti y Catherine Pedreros

Consultores Nacionales:
Libia Grueso y Nelson Mamián

Consultores Regionales:
Jorge Furagaro, Marilyn Pasco, Moisés Villafañe
Gilberto Montaña, Gloria Cerón y
Héctor Marino Carabalí

Consultoras de Apoyo:
Eva María Rodríguez y Claudia Duque

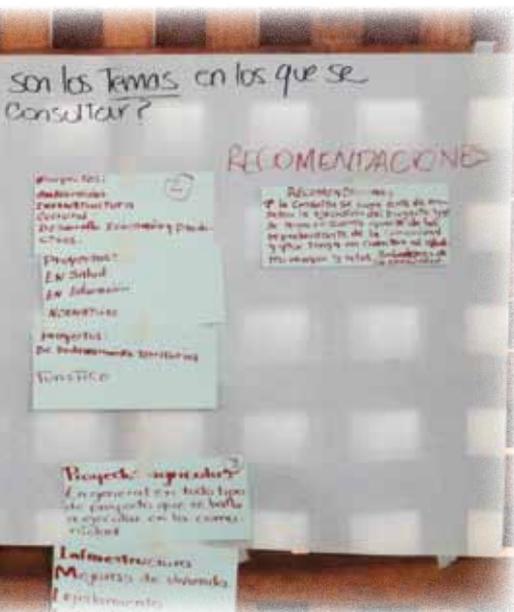
Primera edición, Bogotá, D.C., abril 2013
Edición revisada, Bogotá, D.C., febrero 2015

ISBN: 978-958-8558-21-9

Diseño y diagramación:
Patricia Díaz Vélez - Taller de Diseño Gráfico

Fotografía:
Archivo ONU DD.HH.





“Tenemos que pensar porqué estamos inconformes con la consulta previa; si analizamos esto encontramos que estamos inconformes con los procedimientos. La forma como se hace la consulta previa viola nuestros derechos como pueblos, nos desconoce como pueblos; por lo tanto tenemos que pensar y definir nuestros propios procedimientos. Los Eperara Siapidara somos 9 resguardos y 17 comunidades; como pueblo tenemos que pensar cuál es nuestra forma de hacer consulta previa”.

**Pueblo Eperara Siapidara, El Diviso,
mayo de 2012**

“...La consulta previa es un derecho fundamental a través del cual se protegen otros derechos, pero contrario al propósito con que fue creada, se ha llevado al mercantilismo porque el territorio y todos los derechos que se ponen en juego en una consulta se volvieron objeto de negocio económico. De esta manera también se ha contribuido al despojo y a la desterritorialización de los pueblos afrodescendientes en el país.”

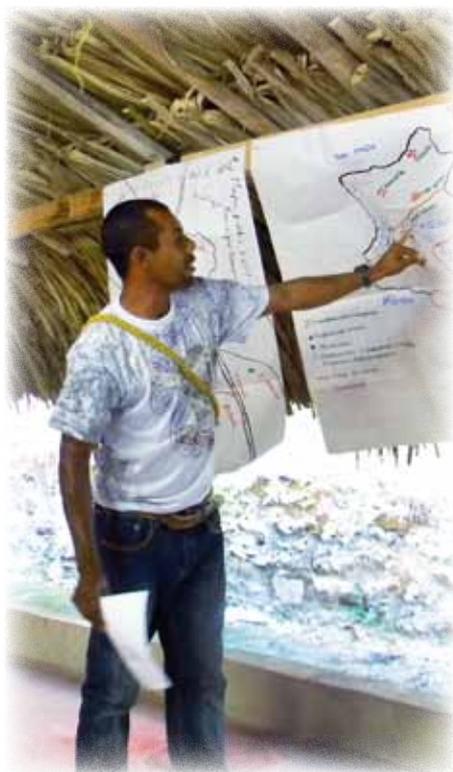
**Comunidades negras de Palenque, El Congal,
Buenaventura, septiembre de 2011**

“No saben cuál es la legislación que nos rige a los pueblos negros, no saben cómo es que son nuestras organizaciones y cómo funcionamos, llegan como si llegaran a su casa, desconocen a las autoridades tradicionales, al Representante Legal”

**Comunidades negras del Pacífico nariñense,
abril de 2012**

“Los Rrom en la actualidad hemos dejado de ser perseguidos, pero sufrimos el más hostil de los males: la invisibilización y con ella parece que nos quieren acabar, ya no física, sino culturalmente”

**Pueblo Rrom de Colombia, Bogotá,
septiembre de 2012**





La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos agradece de manera especial a los pueblos indígenas, consejos comunitarios y organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal y a las asociaciones del pueblo Rrom por su dedicación y compromiso durante este proceso participativo y por la sinceridad y claridad con la que detallaron sus visiones y aspiraciones en relación con el derecho de ser consultados y a la manera de expresar su consentimiento, previo libre e informado sobre situaciones que les afectan. La Oficina agradece a todas las mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes y adultos mayores que aportaron sus insumos para la construcción de este instrumento de reclamación de derechos.

Contenido

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1	
¿QUIÉNES SOMOS LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA?	11
1.1 ¿Quiénes son las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal de Colombia?	12
1.2 ¿Quiénes son los pueblos indígenas de Colombia?	15
1.3 ¿Quiénes son el pueblo Rrom?	17
CAPÍTULO 2	
LA REALIDAD QUE NOS AFECTA Y QUE NOS UNE	19
CAPÍTULO 3	
LA CONSULTA DESDE LA VISIÓN DE LOS PUEBLOS	25
3.1 Posiciones particulares de los pueblos frente a la consulta	29
3.1.1 Pueblos en aislamiento voluntario y no contactados	29
3.1.2 Pueblos en riesgo de extinción y en situación de riesgo agravado	29
3.1.3 Pueblos en situación de desplazamiento	30
3.1.4 Cabildos y consejos comunitarios urbanos	31
3.1.5 Pueblos que dijeron NO a la consulta	32
3.1.6 Pueblos que aceptan la consulta previa siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.	34
3.2 Proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas consultables y no consultables	35
3.2.1 Proyectos, actos, actividades o iniciativas consultables	35
3.2.2 Proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas que atentan contra la integridad espiritual, cultural, social, económica y ambiental de los territorios por tanto NO son objeto de consulta.	37

CAPÍTULO 4	
EL TERRITORIO PARA LOS PUEBLOS ÉTNICOS	41
CAPÍTULO 5	
LAS AUTORIDADES TRADICIONALES Y ESPIRITUALES DE LOS PUEBLOS Y SU PAPEL	49
CAPÍTULO 6	
PRINCIPIOS RECTORES EN LOS PROCESOS DE CONSULTA PREVIA PARA LA OBTENCIÓN DE CONSENTIMIENTO PREVIO LIBRE E INFORMADO	55
CAPÍTULO 7	
PROPUESTAS PARA PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS PROCESOS DE CONSULTA PREVIA	61
7.1 ¿Quiénes participan en la consulta previa por parte de los pueblos?	64
7.2 ¿En qué lugar se debe realizar la consulta?	66
7.3 ¿Cuándo debe hacerse la consulta y cuánto tiempo debe durar el proceso de consulta?	66
7.4 ¿Cuáles, o qué otros actores deben participar en los procesos de consulta y con cuál papel?	67
7.5 Elementos de los procesos de consultas	68
7.6 Obligaciones del Estado, de las empresas, de los pueblos	69
CAPÍTULO 8	
PROPUESTAS PARA LOS PROCESOS DE CONSULTA DE MEDIDAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS	73
CAPÍTULO 9	
EL CONSENTIMIENTO PREVIO LIBRE E INFORMADO, PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTO	77
Anexo I	
MAPA	82
Anexo II	
CONSOLIDADO PARTICIPANTES DIÁLOGOS	83



Introducción

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el ámbito de su mandato y con el importante apoyo de los Países Bajos, ha adelantado un proceso participativo en todo el país para conocer y sistematizar la visión, aspiraciones y propuestas de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal y Rrom en relación con su derecho a ser consultados y obtener su consentimiento previo, libre e informado sobre los asuntos que les afectan.

En el marco del proceso participativo se realizaron, entre 2011 y 2012, 82 diálogos regionales con más de 3300 personas pertenecientes a los diferentes pueblos étnicos de Colombia¹ y un encuentro nacional de validación de la información recogida y organizada en el presente documento, en el cual participaron delegados de los diálogos regionales.

Para el diseño de la metodología se contó con los aportes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, señor James Anaya; tratando desde el inicio de que fuera dinámica, participativa e incluyente y de que se orientara a impulsar la reflexión interna de los pueblos sobre su identidad, sus autoridades, su territorio, su pensamiento y concepción sobre la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.

Este documento, como lo refleja su título, es un respetuoso esfuerzo por organizar y documentar las “voces de los pueblos” que participaron en el proceso y por reflejar su diversidad cultural. El documento se orienta al mismo tiempo a identificar coincidencias y cercanías entre los pueblos para que los insumos converjan en una sola “voz”, única y fuerte, que exprese su pensamiento y experiencias en torno a lo que ha sido la defensa y protección de su derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. El documento, sin

1. Ver Anexo I, Mapa de los diálogos.



mencionarlos explícitamente, se basa en los principios establecidos en la materia por los instrumentos de derecho internacional, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la Corte Constitucional colombiana.

Para facilitar la lectura y estudio de todos los insumos recibidos durante el proceso participativo, la Oficina ha organizado la información alrededor de los siguientes cinco ejes de análisis:

- Identidad de los pueblos y consulta propia.
- Autoridades como interlocutores válidos frente al Estado.
- El territorio, un derecho fundamental de los pueblos.
- Principios para los procesos de consulta y obtención de consentimiento.
- Condiciones necesarias para celebrar consultas y propuestas para un procedimiento que reconoce derechos.

Partiendo de la concepción del derecho de los pueblos a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado como mecanismo de protección de otros derechos, la Oficina espera que cada participante de los diálogos encuentre reflejado en estas páginas su pensamiento, su sentir, su experiencia y su posicionamiento frente a este derecho.

Frente a una realidad que ha afectado de manera estructural la vida e integridad cultural de todos los pueblos étnicos del país, se espera que este documento se convierta en un instrumento de apoyo para la reclamación de derechos de los pueblos étnicos en lo local y lo nacional.





CAPÍTULO 1

¿Quiénes somos los pueblos étnicos² de Colombia?

.....

2 En el documento se utilizará el término “pueblos étnicos” para referirse a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal y Rrom.

1.1 ¿Quiénes son las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal de Colombia?

Los pueblos afrocolombianos³ reiteran que se debe hacer memoria de la trata trans atlántica y la esclavización: “fuimos secuestrados y traídos de África a América de distintos pueblos con diferentes lenguas y culturas, por eso somos diversos en nuestro interior”. Afirman que fueron “cazados y traídos a la fuerza debido a su sabiduría en el uso del bosque, en la ubicación, extracción y transformación del oro” por lo que su trabajo como esclavizados se utilizó principalmente en la actividad minera y en el comercio.

Sin embargo los procesos de resistencia y lucha por la libertad, el “cimarronaje”, fueron la base fundamental en la reconstrucción de un tejido social e identidad de los distintos pueblos traídos de África. Se adaptaron a la geografía, a la variedad de climas y, resistiendo a las imposiciones esclavistas, reconstruyeron nuevas sociedades y territorios libertos: *“conservamos nuestra cultura, creencias y prácticas propias”*. Los pueblos afro colombianos, raizales y palenqueros expresan: *“Representamos una cultura y unas costumbres propias, que nos identifican como pueblo. Poseemos un territorio propio que hemos ocupado ancestralmente”, que se ha organizado de acuerdo a esas costumbres. El territorio es el “que trabajamos, producimos y cuidamos pues sin territorio no somos, no podemos existir como pueblo”*.

En este contexto histórico, estos pueblos han demandado el reconocimiento del valor cultural que otorgaron a la nación a partir de sus conocimientos tradicionales en la agricultura, en el uso medicinal de las plantas, del bosque, del agua, de la minería artesanal y de la orfebrería asociada, en especial en el aporte a la música, a la gastronomía y al idioma: *“palabras como cucayo, o como tambora son propios de la cultura afro”*. Se han auto reconstruido desde sus prácticas ancestrales y adaptaciones culturales, en las regiones del Pacífico, del Caribe, en los valles interandinos y recientemente, en la Orinoquía y en los corredores fronterizos.

3 La referencia a pueblos afrocolombianos se hace con relación a los pobladores de ascendencia africana que pueblan las distintas regiones del país y que se auto reconocen como afrocolombianos haciendo relación a sus particularidades históricas y culturales según la región que habitan. Las comunidades negras a las que se refiere en el documento se refieren con relación a las comunidades que han acogido y se reconocen como sujetos colectivos y ejercen derechos territoriales en el marco de la Ley 70 de 1993. A lo largo de los diálogos se dieron las dos categorías: si bien todos los afrodescendientes en Colombia pueden auto reconocerse como afrocolombianos, no todos se asumen como comunidad negra. Otros pueblos que se reconocen bajo otras categorías son los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; y el pueblo de San Basilio de Palenque que se auto reconoce como palenquero.

Las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal han demandado al Estado colombiano los definidos en la Ley 70 de 1993⁴. Reclaman el reconocimiento de su cultura, representada en formas propias de:

Producción: en el territorio organizado en zonas individuales y colectivas de siembra, caza, pesca y reserva, donde utilizan maneras propias.

Bienes y las manifestaciones culturales en el territorio: sitios sagrados, sitios colectivos de reuniones, formas de ubicación de los caseríos y de las viviendas; música, danza, juegos, gastronomía, vestidos y lenguas propias; prácticas como los alabados, los entierros, las cantadoras, los bundes, las guachernas, la marimba, las letras de las canciones, las composiciones narrativas; utensilios como la totuma, la cuchara de palo, el pilón de maíz, la tambora, el bozal, etc.

Autoridad y organización dentro del territorio: autoridades tradicionales y formales, estructuras de diálogo y decisión, como mingas y asambleas.

Leyes propias: que tradicionalmente se reconocen y respetan dentro del territorio.

Las comunidades negras que habitan la región del Pacífico y los valles interandinos de la cuenca del río Cauca asociados al río y a la selva son pueblos ancestrales, regidos por el derecho propio basado en un sistema de justicia acorde con su visión y práctica cultural, desde la cual reclaman su derecho a la autonomía y a sistemas de autoridad y gobierno propios.

El pueblo afrocolombiano que habita la región Caribe está ubicado en los territorios



“...llegamos como esclavizados y nunca lo aceptamos, por eso los cimarrones quemaron la ciudad y formaron palenques como Gucamayal, El Olivo, San José, Masinga, Guayachaca, así que la presencia negra en el Magdalena data desde la colonia participando en la lucha por la independencia, y de esas bases surge la sociedad colombiana.”

Diálogo San Basilio

4 Ley de orden constitucional que reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991.



de los departamentos del Cesar, Magdalena, Sucre, Córdoba, Bolívar y en regiones como el Magdalena medio, de donde han reclamado su reconocimiento como pueblo afro- caribeño y no como campesinos negros. Aunque la tenencia de la tierra es de uso familiar y no colectivo y sus prácticas productivas están asociadas a la ganadería y a la agricultura de la hacienda, producto de las diferencias históricas y culturales a las que fueron sometidos durante la esclavización, se identifican en las prácticas de resistencia, en el “cimarronaje”, y en el conocimiento sobre las plantas, la medicina tradicional y la espiritualidad.

En este sentido expresan: “A los negros [...] del país, nos une más allá del color de la piel y nos identifica el arraigo a la tierra, y el río que es su fuente de vida. Por tanto ¿quiénes somos? Unos grupos humanos con una relación directa que comparten una tierra, una historia, unas costumbres tales como la comida, la música, el fresco de las brisas, y el amor por el olor a la tierra húmeda (...). Venimos como herederos de la diáspora africana, herederos no solo de las dolencias de la esclavización, sino también del conocimiento, de la sabiduría de los ancestros africanos”⁵.

Las comunidades negras que habitan el Pacífico, el Caribe y los valles interandinos del río Cauca y Magdalena, mantienen una relación campo – poblado que los caracteriza por su permanente interacción y dinámicas de poblamiento, articulada entre lo rural y lo urbano en zonas ribereñas y de bajamar donde interactúan las prácticas asociadas al mar, a los ríos, a la selva.

5 Diálogo sobre consulta previa con comunidades negras del departamento del Cesar, tomado de documento memoria. Cesar, Valledupar de septiembre 11-12 de 2011.

El pueblo palenquero es el único pueblo afro descendiente en la zona continental del país que conserva una lengua de origen africano y formas culturales de producción en ganadería y agricultura basadas en prácticas ancestrales de organización social, los “*cuagros*”, lo que les permite reconocerse “como un grupo de seres humanos con virtudes y conocimientos afrodescendientes que han mantenido su identidad”. El pueblo palenquero destaca su identidad como “particular y especial, distinta de la identidad general afro”.

El pueblo raizal de Colombia está asentado en las islas de San Andrés, Santa Catalina y Providencia; se registra presencia de raizales en Colombia desde el siglo XVIII. Los raizales se caracterizan como pueblo que comparte una cultura, una lengua y una religión. La realidad del pueblo raizal es que ha sido receptor de múltiples procesos de colonización: española e inglesa inicialmente, de poblaciones del interior del país y de otras zonas caribeñas posteriormente, y en la actualidad del constante arribo de población del mundo. Esta situación ha tenido como consecuencia la pérdida de tradiciones culturales así como la pérdida de su territorio tradicional. No obstante, el pueblo raizal permanece en constante lucha por conservar y recuperar los rasgos de su cultura.

1.2 ¿Quiénes son los pueblos indígenas de Colombia?

Los pueblos indígenas, como pobladores originarios, están ubicados por toda la geografía de América. Para el caso colombiano coexisten en todas las regiones: en la amazonía y en la llanura; en la sierra y en la sabana; en el valle y en la montaña; en el nevado y en el desierto. Antes, como ahora, son y serán pobladores de la tierra, del río o del mar “*de donde nacimos o donde nuestras almas van a descansar*”⁶.

Desde el origen tienen una ley que no cambia, una cultura, y un territorio sagrado, que va más allá de las actuales fronteras nacionales. Sus autoridades espirituales o tradicionales son identificadas como mamu, jaibaná, Jain-bain, curaca, kumua, chamán, payé, alaylayú, sabio, médico tradicional, cacique, abuelo, sabedor, yerbatero, taita, oushi, entre otros.

Sus orígenes se revelan a partir de mitos e historias que se transmiten oralmente de generación en generación. En estos mitos, se auto identifican como procedentes del mar, del río, de sol, de las pléyades, del viento, de la luna o de la profundidades de la tierra. Sus sitios de origen y su territorio ancestral -por efecto de la independencia- están en Colombia, pero también en Perú, Brasil, Panamá, Venezuela, Ecuador.

.....

⁶ Diálogo con pueblo indígena Wayuu, Cabo de la Vela, septiembre de 2012.



“Desde niños sabemos quiénes somos nosotros, somos de la tierra, somos del mar y del aire”.

“Tenemos un origen y una Ley que no cambia; un territorio sagrado. Nuestro legado es cuidar y manejar de manera responsable todo lo creado”

(Diálogo pueblo Chimila, Santa Marta, abril de 2012)

Tienen una historia propia, particular y distinta a la de los otros colombianos. Los pueblos indígenas, incluso, son distintos entre sí, por cuanto cada pueblo tiene un origen, un pensamiento, una espiritualidad, una autoridad, un territorio propio y diverso. Al mismo tiempo se caracterizan por una ley y un mismo legado invariable, no selectivo y permanente que es el de cuidar y manejar de manera responsable todo lo creado⁷.

Para los pueblos originarios, la ley de origen es el punto de partida para el relacionamiento con ellos, por tanto, de obligatoria observancia para los particulares y para el Estado. La Ley natural es a) un orden establecido en la naturaleza, vigente e invariable para todos; b) con su cumplimiento se contribuye al orden y al equilibrio de la vida -visible e invisible-, y la permanencia del saber y del conocimiento; c) es un mecanismo de defensa de la cultura, de la autonomía, del territorio y del gobierno propio: es “un camino que marca el destino humano tanto a nivel individual como colectivo”; d) es anterior y rige antes que las leyes escritas promulgadas por el Estado y; e) es superior a las normas nacionales, en tanto es ley de principio, dada desde la misma creación del mundo “para crear nuevas leyes superiores se necesitaría crear un nuevo mundo”. (Protocolo del pueblo Embera).

No obstante, la situación en que viven algunos de los pueblos indígenas, por la pérdida de sus territorios, sus lenguas, espiritualidad, costumbres como consecuencia de procesos

.....
⁷ “Los pueblos Bora y Huitoto tenemos una Ley de Origen propia que nos fue dada por el creador como una orden para cuidar todo lo creado por él. Cuando respetamos y aplicamos nuestra ley de origen garantizamos la pervivencia mediante un dar y recibir armónico en lo material y espiritual a través de nuestra coca, ambil y yuca dulce”, Diálogo Puerto Arica, marzo de 2012.

de urbanización, desplazamiento, riesgo y vulnerabilidad, siguen conservando su identidad indígena y en algunos casos recuperándola y/o fortaleciéndola.

1.3 Quiénes son el pueblo Rrom?

El pueblo Rrom tiene origen en la India, país de donde salió disperso hacia otras naciones, como consecuencia de las diversas invasiones realizadas para capturar habitantes y venderlos como esclavos. Este origen basado en la violencia, en la persecución y en la imposición de la fuerza de la guerra, ha hecho de los Rrom un pueblo itinerante, en constante búsqueda de libertad y autonomía. Los Rrom son una nación marchante del mundo, que traspasa fronteras, por ello se determinan como “una nación del mundo que tiene un espacio en cada rincón del globo”. El pueblo Rrom o gitano, tiene lengua propia única en todo el mundo: el Rromaní shib.

Al continente americano llegaron los Rrom como parte de la tripulación de las carabelas comandadas por Cristóbal Colón; a Colombia llegaron desde Panamá y por la Guajira y desde ahí se movieron hacia el interior. Los Rrom son un pueblo con una cultura milenaria que han defendido en el mundo entero. Están presentes en todo el globo, creando espacio cultural propio en medio de sociedades mayoritarias, pero siempre conservando su lengua ancestral, sus tradiciones y sus relaciones y organización en familias, clanes y kumpanya.

“Mi ley Wayuu siempre ha estado vigente desde antes, siempre ha estado vigente la ley así no existan los otros derechos que garanticen, no estaba vigente la ley colombiana que reconoce la ley Wayuu, no estaba ese blindaje de la ley 21 y de paso se aprovechó que nace una nueva Constitución, pero el derecho siempre ha sido el mismo”

Diálogo con autoridades del pueblo Wayuu, mayo de 2012.







CAPÍTULO 2

La realidad que nos afecta y que nos une



Los pueblos han sido despojados, discriminados y excluidos históricamente y su situación actual de vulnerabilidad y abandono tiende a agravarse debido a que a esa marginalización social, económica y cultural que han venido sufriendo se le agrega ser las principales víctimas del conflicto social y armado que afecta al país hace varias décadas.

El conflicto armado interno que ha vivido el país, con los consecuentes desplazamientos⁸ como modalidad de despojo territorial, ha afectado de manera estructural la vida e integridad cultural de los pueblos colombianos. La presencia de actores armados legales e ilegales continúa siendo un factor de riesgo para su integridad. El conflicto ha afectado de manera específica y diferencial a los pueblos, en comparación con otros sectores poblacionales, vulnerando sus derechos políticos, civiles, sociales, económicos, ambientales y culturales.

Las empresas mineras, agroindustriales y petroleras, continúan ocupando de manera significativa los territorios étnicos y zonas naturales de importancia estratégica contribuyendo a aumentar las afectaciones territoriales para los pueblos. Las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal resaltaron que el Estado cataloga y persigue la pequeña minería ancestral tipificándola como ilegal, desconociendo su naturaleza, generando graves situaciones al interior de los territorios: conflictos, pobreza, desempleo, amenazas, inseguridad, etc.

Las políticas estatales de protección de sitios naturales en territorios étnicos, a través



⁸ Entendido en los términos de la Ley 387 de 1997. Los pueblos resaltaron distintas formas de desplazamiento: el que se produce desde el territorio hacia afuera y el que se produce al interior del mismo.

de las figuras de parques nacionales naturales, zonas de reserva forestal, santuarios de flora y fauna y raizales, son consideradas por la mayoría de los pueblos formas de vulneración a la autonomía de administración y uso de sus territorios. No obstante algunos pueblos han encontrado en estas figuras una alternativa válida de protección del territorio que han ocupado desde el origen.

Otras causales de afectaciones al territorio que los pueblos étnicos resaltaron fueron: los cultivos de uso ilícito y la fumigación de los mismos, la desviación de ríos y quebradas, la afectación de fuentes hídricas y la explotación maderera legal e ilegal.

Todos estos factores han producido cambios arbitrarios en el uso y vocación de los territorios étnicos generando rupturas del tejido social de las comunidades, pérdida de saberes y erosión de las estructuras y autoridades tradicionales propias de los pueblos, contribuyendo al deterioro significativo de su capacidad organizativa, de decisión y de gobierno propio.

Desde una visión integral, al intervenir el territorio, los pueblos étnicos ven afectados sus derechos en cadena: el derecho a la vida individual y colectiva, porque el territorio es el espacio vital para opciones de desarrollo propias; el derecho a la integridad física, porque el territorio es la base del sustento de los pueblos; el derecho a la propiedad, porque el territorio ha sido formalmente reconocido como el principal patrimonio de los pueblos; el derecho al bienestar social, porque el territorio es la fuente básica para la medicina tradicional, para la autonomía alimentaria, para la trasmisión de los conocimientos asociados a los oficios tradicionales, para la generación de ingresos, para la vivienda, entre otras acciones vitales para su pervivencia. En general, la presencia de megaproyectos afecta la integridad cultural, física, ambiental y espiritual de los pueblos.

Los pueblos que han participado en los diálogos han expresado que las decisiones de intervenir en sus territorios se han tomado sin respeto del derecho a la consulta previa y cuando se realizan procesos de consulta, estos se hacen sin respeto de sus autoridades legítimas y desconociendo sus propios procedimientos. En la opinión de los pueblos, los procesos de consulta que se están llevando a cabo según las disposiciones del Decreto 1320 de 1998 y de la Directiva Presidencial 001 de 2010, no recogen el espíritu y sentir de la consulta para los pueblos, ni del Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la Corte Constitucional en la materia.

Los pueblos, además, han manifestado su inconformidad frente a la manera en que el Estado colombiano expide las certificaciones sobre presencia de pueblos y comunidades étnicas en los territorios de interés para el desarrollo de proyectos, obras, actividades e iniciativas. Al respecto han expresado que el proceso (i)



“Para el Estado la consulta nace con la Ley 21 y el convenio 169, pero la consulta para nosotros viene desde antes, desde cuando nacieron los pueblos indígenas. [...]”

Diálogo Puerto Leguizamo, julio 2012

corresponde a una certificación emitida desde “el escritorio en Bogotá”, sin que se haga, en la mayoría de los casos, una verificación de tal presencia; (ii) se hace desde una mirada de presencia física de personas, desconociendo las diversas formas de relacionamiento cultural y espiritual que tienen los pueblos con su territorio y (iii) culmina en un acto administrativo o una decisión unilateral que no es notificada a los pueblos afectados para que sus autoridades puedan, eventualmente, interponer los recursos legales a que haya lugar.

Expresaron que los funcionarios encargados de llevar a cabo procesos de consulta previa no son idóneos, ni sensibles a la realidad y situación de los pueblos y no tienen continuidad en los procesos. Destacaron además, la ausencia y, en algunos casos, la pasividad de los funcionarios de Ministerio Público.

La mayoría de los pueblos afirma que las empresas están llevando a cabo los procesos

de consulta en sus territorios, sustituyéndolo al Estado en su deber de proteger y garantizar este derecho. Tratando de obtener el consentimiento de los pueblos a sus proyectos, realizan procesos de consulta en tiempos muy cortos, generando desintegración y desarraigo en las comunidades:

“la pasamos de consulta en consulta, dejando de lado nuestras responsabilidades materiales y espirituales con nuestras familias, nuestros pueblos y con la madre tierra. Unos vienen por una cosas y otras por otras, pero el territorio es uno solo y está vivo. Es como si uno viniera por el hígado, otro por el cerebro, otro por el corazón, otro por las venas, otro por los brazos. ¿Será que es lo mismo completo que en pedazos?”⁹

En lo relacionado con la valoración de los impactos directos e indirectos que puede ocasionar un proyecto, los pueblos manifestaron que “cualquier tipo de afectación es directa” y que no existen afectaciones indirectas, aún en los casos de intervenciones fuera de los límites espirituales de su territorio. El territorio, percibido como unidad material, cultural y espiritual, no es un espacio fraccionado por linderos, mojones, comunidades: “cuando se contamina el río, se contamina toda el agua y se afectan a todos los seres que guardan relación con él; igual ocurre con la contaminación del aire, o de la tierra”. Además “*si se afecta el territorio se afecta la gobernabilidad, la autonomía, la salud, la seguridad alimentaria*”¹⁰.

Muchos pueblos afirman que en algunas regiones, ante el incumplimiento del Estado en garantizar el goce efectivo de sus derechos, la relación entre las empresas y los pueblos es completamente desequilibrada y la consulta se convierte, en un “*acuerdo de beneficios*” o de “*compensaciones económicas*” otorgados a cambio del permiso de proceder con los proyectos.



9 Diálogo pueblo Kogui. Sierra Nevada de Santa Marta, San José de Marumake, septiembre de 2012

10 Diálogo con los pueblos Siona, Kichwa, Murui y Coreguaje, Puerto Leguizamo, agosto de 2012.





CAPÍTULO 3

La consulta desde la visión de los pueblos

La mayoría de los pueblos étnicos de Colombia coincide en afirmar que la consulta o el permiso al interior de los pueblos, ha existido desde siempre, aunque no con el nombre y significado que tiene actualmente. La consulta, en ese sentido, es un proceso espiritual, propio y autónomo, que no es ajeno para la mayoría de pueblos de Colombia. La consulta es y ha sido una pregunta que se hace a la naturaleza y sus espíritus y cuya respuesta se asume y se acata. No se negocia.

Para **los pueblos indígenas** la consulta es un mandato que hace parte de su historia, de su vida y de su ley de origen: *“Antes para todo se pedía permiso desde conseguir una danta hasta conseguir un grillo”*¹¹. Los sabios y conocedores, antes de pedir algo a la naturaleza, a sus dueños o a los seres espirituales o antes de iniciar un acuerdo con sus pueblos o clanes vecinos, seguían unos procedimientos especiales y específicos, de obligatorio cumplimiento, con el fin de evitar conflictos internos o externos o generar desorden o enfermedad en la comunidad, en el clan al que pertenecían o con sus vecinos.

Las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal cuentan que ancestralmente se consultaba todo, desde asuntos territoriales hasta mingas de trabajo de la comunidad: *“oralmente se transmitía de familia en familia, de persona en persona, se iba conversando el tema y de acuerdo a la importancia y la urgencia se convocaba y cada comunidad aportaba su pensamiento”*¹². Existe dentro del pueblo negro, la necesidad de retomar las formas propias de consulta. La consulta, al igual que para los pueblos indígenas, hace parte de la espiritualidad, pero la diferencia está en cómo se desarrolla.

Cuando los pueblos realizan consultas espirituales preguntan o piden, ya saben que la respuesta a una misma consulta siempre va a ser la misma, porque el mandato espiritual no cambia. En este sentido entienden que la consulta es un mandato para generar orden, no para dañar el territorio. Los pueblos entienden la consulta previa como un mecanismo de protección a la identidad cultural, a la autodeterminación y al territorio, entendido como un todo. *“La consulta nos sirve en la medida en que nos garantiza la existencia como pueblos: el derecho al territorio, a la autonomía, al bienestar social, económico y cultural.”*¹³

Aunque es parte de la tradición de los pueblos hay situaciones o actos que por su dimensión e impacto no son consultables. Los pueblos de la sierra, por ejemplo, expresan que: *“No le podemos pedir permiso a la madre tierra para sacarle sus órganos vitales”*.

11 Diálogo Puerto Leguizamo, julio 2012

12 Diálogo con pueblos afrocolombianos del Pacífico nariñense, Tumaco, abril de 2012

13 Diálogo en la comunidad Comeyafú, La Pedrera, Amazonas, septiembre 2011)

Las consultas propias que hacen los pueblos tienen en cuenta tanto lo tangible como lo intangible y, mediante este proceso, se consultan los asuntos que beneficien intereses colectivos, que no causen ningún perjuicio a la integridad espiritual, cultural, social y ambiental de los pueblos. El pueblo Wayuu por ejemplo cuenta con la figura del palabrero – Pütchiput – cuyo papel de mediador se hace a través de círculos de la palabra en las que los distintos clanes toman decisiones y llegan a acuerdos frente a situaciones que los afectan.

La consulta, por tanto, debe cumplir unos ritos y requisitos especiales; es un proceso complejo que no se resuelve en una reunión o un taller. La consulta es y ha sido para la mayoría de los pueblos un diálogo entre autoridades con la madre tierra, con los espíritus, con los dueños de la naturaleza¹⁴ y los ancestros, para resolver situaciones internas o conflictos (matrimonios, permisos de ocupación de tierras, situaciones o conflictos entre familias, desobediencias, etc.).

Para los pueblos la consulta propia es un espacio autónomo con dimensiones espirituales y culturales que priman sobre cualquier interés, decisión o intervención sobre el territorio. Por ello, los procesos de consulta propia, autónoma o espiritual, que varían de pueblo en pueblo, tienen que ser parte de los procesos de consulta previa, libre e informada.

Las mujeres en la mayoría de los pueblos se relacionan escasamente con terceros al exterior de las comunidades, pero juegan un papel muy importante en los procesos de consulta propios: *“la mujer está en todas partes, no hay hombre sin mujer”*¹⁵.



14 “Todo lo que vemos y no vemos tiene vida. El puro palo tiene vida y tiene dueño. Para poder acceder a la naturaleza tengo que sentarme en la maloka con ambil y coca y pedir permiso. Si me aprueba yo puedo hacer, sino no”, Diálogo La Chorrera, marzo de 2012.

15 Encuentro nacional de validación, Bogotá, noviembre de 2012.

La consulta previa, libre e informada como lo han planteado los pueblos, es un derecho fundamental que protege otros derechos, resaltando sus derechos ancestrales. Los pueblos entienden la consulta también como un diálogo entre distintos, con intereses diferentes: el que viene de afuera busca un beneficio particular, mientras los pueblos velan por los intereses colectivos o de la comunidad.



La consulta previa, concluyen, es una *“responsabilidad del Estado y es una responsabilidad interna nuestra; ellos tienen que garantizarnos el derecho y nosotros tenemos que hacerlo respetar”*.¹⁶

El pueblo Rrom internamente y desde su cultura tiene definidas las formas de tomar decisiones, esas formas se aplican en todos los casos, inclusive durante procesos de consulta previa. Para el pueblo Rrom la consulta no es una práctica tradicional pero saben que internamente todas las decisiones son tomadas con participación de todas las personas. Antiguamente, lo que hacían cada noche era sentarse en círculo alrededor del fuego para hablar, en su propia lengua, contándose lo que había pasado en el día, comentando los planes y decidiendo entre todos qué hacer y qué no; y cómo hacer eso que decidían hacer. Así es como el pueblo Rrom en su historia, ha tomado las decisiones: en unidad, buscando el bienestar de todos, buscando conservar la cultura propia y siempre, respetando la cultura de la sociedad mayoritaria.



16 Mujer del pueblo Quillasinga, diálogo en Jenoy, marzo de 2012.

3.1 Posiciones particulares de los pueblos frente a la consulta

Durante el proceso participativo, algunos pueblos expresaron unas posiciones particulares con respecto al derecho a la consulta que se recogen en esta sección.

3.1.1 Pueblos en aislamiento voluntario y no contactados

En el caso de los pueblos Aroje y Yuri o Caraballo la posición de las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas (AATI) sobre los pueblos no contactados y en aislamiento voluntario, es que “[...] *no los podemos contactar. Desconocemos mucho su sistema de vida, queremos que se haga un manejo para la protección de su territorio y se busque la manera de protegerlos a ellos, sin intervención de ninguna institución*”.¹⁷

3.1.2 Pueblos en riesgo de extinción y en situación de riesgo agravado

Pueblos indígenas como los Wayuu, Wounaan, Emberas, Yukpas, Zenues, Kankuamos, Kogui, Arhuacos y Chimilas así como los pueblos afrocolombianos de Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Bolívar, Córdoba, Magdalena entre otros, señalaron expresamente que la consulta previa es uno de los derechos más vulnerados, afectando su territorio, su permanencia y existencia, y agravando su situación histórica de exclusión y discriminación estructural.

Los pueblos reclamaron el cumplimiento de las medidas de protección en los cuales se incluya el derecho a la consulta, en especial a los identificados como “pueblos indígenas en riesgo de extinción” en el Auto 004¹⁸ y pueblos afro colombianos en “riesgo agravado” en el Auto 005¹⁹. Los pueblos enfatizaron también que la consulta debe hacer parte de los planes de salvaguarda y de los planes de protección; igualmente debe dársele cumplimiento en el marco de la ruta étnica de protección ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009, para los pueblos en situación de riesgo ante la presencia de megaproyectos de monocultivo, explotación minera, turística o portuaria.



17 Diálogo en la comunidad Comeyafú, Pedrera, Amazonas, en el que participaron autoridades tradicionales de las Asociaciones de Autoridades Indígenas de la Pedrera (AIPEA), del pueblo Miraña (PANI), del resguardo Yaigoje Apaporis (ACIYA) y Mirití (ACIMA) fue la de respetar la decisión de las etnias que viven en aislamiento voluntario: caso de los pueblos Aroje, Yuri o Caraballo.

18 Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional Colombiana.

19 Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional Colombiana.

3.1.3 Pueblos en situación de desplazamiento

Los pueblos que han sido desplazados hacia zonas urbanas y rurales, reclaman el derecho a ser consultados, ya que su desplazamiento forzado se dio para proteger sus vidas e integridad personal. Al negarles este derecho de consulta se les esta desconociendo su identidad como miembros de un pueblo determinado y, sobre todo, la relación que mantienen con el territorio de origen, con el que aun conservan un vínculo social, cultural, político y organizativo.

Las Asociaciones de Autoridades Indígenas AATI del Guaviare, por ejemplo, acordaron que era urgente establecer *“mecanismos de protección para la etnia Nukak, por cuanto, actualmente se encuentran en una situación de desplazamiento, de abandono y de vulnerabilidad. El vivir desplazados y por fuera de sus territorios los hace vulnerables y por tal razón sin la posibilidad de hacer una consulta previa, libre, informada y en igualdad de condiciones frente a intereses de terceros en sus territorios”*.²⁰

El caso del pueblo Mokane, es particular, pues se consideran *“desplazados en su propio territorio”*.²¹ Su territorio se encuentra actualmente en manos de privados y el Estado no los consulta por no tener territorio propio. No obstante, los Mokane se autoreconocen como indígenas originarios del territorio que ancestralmente han ocupado y por tanto para cualquier intervención que se realice sobre el mismo, reclaman el derecho a ser consultados.

El pueblo Wayuu manifestó que, en los casos de comunidades desplazadas con sus autoridades, éstas tienen que ser consultadas sobre los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas que pueden afectar los territorios que han sido forzosamente obligados a abandonar.

En el caso de los pueblos afro colombianos los participantes en los diálogos señalaron la necesidad de establecer medidas de protección para las comunidades víctimas del conflicto, medidas de protección entre ellas el derecho a ser consultados, por las graves afectaciones de las que han sido víctimas y por las cuales han sufrido procesos de desterritorialización a causa desplazamiento y el emplazamiento forzado interno. Sin embargo advierten que las garantías de libertad y autonomía para ser consultados deben prevalecer antes de cualquier consulta *“que puede ser impulsada después de un conflicto con el fin de obtener un consentimiento de la comunidad por su condición de vulnerabilidad”*.²²



20 Encuentro de San José del Guaviare en la que participaron autoridades y líderes de las AATI (CRIGUA II), Tukano oriental (ASOPAMURYMASA) y Jiw (NAXEN).

21 Diálogo en Baranoa, octubre 2011

22 Diálogo con delegados afrocolombianos, Buenaventura, septiembre de 2011.

Los pueblos consideran que los megaproyectos y las fumigaciones también causan desplazamiento, por tanto las comunidades que han salido de su territorio por estos factores reclaman su derecho a ser consultadas.

3.1.4 Cabildos y consejos comunitarios urbanos²³

Las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal que viven en las zonas urbanas mantienen una relación intrínseca con el territorio aunque se han visto forzados desde hace décadas a separarse de los mismos por distintas situaciones, entre las cuales mencionan: el no reconocimiento de los territorios por parte del Estado colombiano, desplazamiento causado por el desarrollo de proyectos y por la implementación de medidas administrativas y legislativas, entre otros. Estos pueblos sostienen que cuando se encuentran obligados a dejar su territorio, aunque aparentemente se rompa la relación física directa con éste, se conserva la relación tradicional, cultural y familiar. *“En lo urbano el territorio es el barrio, la comuna, la municipalidad. Se reconoce que existen territorios urbanos y rurales y nos relacionamos con ellos de acuerdo al contexto en el cual nos encontremos. La relación con el lugar de origen de los padres es importante porque define la cultura”²⁴* y por tanto, buscan conservar el vínculo con el territorio tradicional.

Los cabildos urbanos²⁵ multiétnicos de Medellín manifiestan su inconformidad frente a la actitud del Estado que no los reconoce como sujetos colectivos de derechos y por ende no los consultan a la hora del diseño e implementación de proyectos a ser desarrollados en las ciudades a las que han llegado, donde viven



23 Las figuras político administrativas de “cabildos urbanos” y de “consejos comunitarios urbanos” no necesariamente corresponden a un derecho territorial reconocido por el Estado.

24 Diálogo con los afrocolombianos de Antioquia, abril de 2011

25 En cuanto a los cabildos urbanos hay posiciones distintas. Para los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, no se deben reconocer cabildos por fuera del territorio tradicional de origen, porque cada miembro de cada pueblo, tiene unas responsabilidades y si no las está cumpliendo entonces prácticamente ya no sería parte del territorio. Otros participantes consideraron que por ejemplo, para temas de construcción de política pública, el tema debe ser tratado con las autoridades del lugar de origen. Las autoridades deben tener conocimiento de los procesos que se lleven en contextos urbanos.

y con las cuales han desarrollado sentido y concepto de pertenencia. Esto implica un desconocimiento de las formas de afectación y atención diferencial. Dicen que aunque se cree que *“los nacidos en la ciudad van perdiendo su lengua y sus tradiciones”*; esto no es así porque *“el indígena urbano sigue siendo indígena porque sigue conservando sus raíces originarias. Nuestras prácticas y nuestro sentir permiten que perviva el ser indígena pese a habitar en un entorno urbano”*. Por ello, los cabildos urbanos que tomaron parte en el proceso participativo exigen reconocimiento legal de su existencia como pueblos indígenas en las ciudades.



Así mismo, manifiestan la dificultad a la que se enfrentan al momento de participar en procesos de consulta relacionados con proyectos, actos, actividades o iniciativas que afectan directamente sus territorios de origen y de medidas legislativas nacionales; ya que no son claros los mecanismos de participación de sus autoridades.

Otra situación problemática que se denuncia es el desconocimiento por parte del Estado de los cabildos y consejos comunitarios urbanos al momento de hacer las consultas y, más aún, el desconocimiento y registro de las estructuras organizativas propias, distintas a figuras legales.



26 Consideran los participantes que se debe especificar que cuando se dice NO a la consulta previa es porque ya se ha realizado el proceso de consulta propia, es decir, ya se tiene una posición sobre el consentimiento para hacer procesos de consulta.

27 Desde el 1996 los U'wa enfrentaron la intervención de una multinacional petrolera en su territorio de manera inconsulta y arbitraria. Este caso fue el primero de Colombia en ser tratado en debates nacionales e internacionales con participación de la Cortes Interamericana y Constitucional.

3.1.5 Pueblos que dijeron NO a la consulta²⁶

El pueblo Uw'a fue radical en sostener que la consulta no es algo propio de ellos sino algo impuesto por la *“ley del blanco”*. Los indígenas U'wa manifiestan que siempre han dicho no a la consulta, por un mandato espiritual leído de la tierra por los sabedores. Públicamente²⁷, han dicho al gobierno a las

empresas, a Colombia y al mundo: “No a la consulta previa, porque nosotros tenemos nuestros principios y leyes propias. A nosotros nuestros legisladores ancestrales y divinos nos enseñaron que el territorio es sagrado y no es negociable. [...] Nuestra ley no está escrita en papel, no se lee en papel; nuestra ley está escrita en la tierra, en el aire, en el agua, en las plantas, en cada animal; por eso nuestra ley se conoce y se lee con la espiritualidad U’wa”. Agregan que “La consulta previa es un cuchillo de doble filo, por eso nosotros cada día tenemos que buscar la defensa y para nosotros no está en los papeles, ahí está es el engaño, para nosotros la defensa está en el espíritu. [...] Nosotros no nos guiamos por lo que dice la Constitución, ni el convenio de la OIT; los U’wa nos guiamos por lo que dice la madre tierra y ella ya habló desde hace 14 años y nosotros ya le dijimos a Colombia y al mundo su respuesta: “No a la Consulta Previa”.

Por su parte el pueblo Misak sostiene que no aceptan consultas para ninguna intervención dentro de su territorio; solo aceptan las consultas de actos administrativos, leyes y decretos generales que los afecten como indígenas, pero ninguna para hacer intervención en su territorio. Expresan que en su lengua no existe una palabra para decir consulta ni algo que se asemeje. Los Misak afirman: “hacemos asamblea, pero el concepto propio es “SATUKATO” que quiere decir conjunto de personas que se reúnen para pensar y decidir sobre un asunto. [...] La consulta previa es un término que salió de occidente; en términos Misak diríamos que hacemos mingas de pensamiento entre los taitas, los médicos tradicionales, las mujeres, los niños, todos y no tenemos un límite de tiempo [...] La consulta la hace el gobierno a los indígenas. Los indígenas no necesitan que les hagan consultas, son otros



*los que necesitan consultar [...] el pueblo Misak no quiere consultas, quiere vivir tranquilo en su territorio de acuerdo con las leyes propias.*²⁸ Consideran que el término consulta es igual a negociación. La madre tierra no tiene precio.

Los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta dijeron que NO a la consulta para ningún proyecto extractivo dentro de su territorio. Aunque reconocen que existen pueblos que tradicionalmente tienen prácticas económicas de minería, para ellos no existe posibilidad de consultar sobre este tipo de proyectos.

3.1.6 Pueblos que aceptan la consulta previa siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.

Los Pueblos Wiwa, Kankuamo, Arhuaco y Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta afirmaron²⁹ que, antes de emprender un proceso de consulta tradicional o de definir unos procedimientos propios, es obligatorio que el Estado ofrezca las siguientes garantías específicas para los cuatro pueblos y para cada uno de ellos en particular:

- a. Respeto al calendario tradicional.
- b. Fortalecimiento del gobierno indígena para estar en igualdad de condiciones.
- c. Respeto a la orientación y las formas de consulta tradicional.
- d. Generar las condiciones económicas, jurídicas, sociales del gobierno indígena para la interlocución con el Estado.
- e. Garantizar que las consultas se hagan en los espacios definidos por las autoridades tradicionales.



.....

28 Diálogo en Novirao, julio de 2012

29 Diálogo Valledupar, octubre de 2012

- f. Principio de respeto de la unidad política de los cuatro pueblos.
- g. No intervenir o afectar el territorio tradicional que es sagrado.

El pueblo Nasa de Nariño decidió mediante un mandato propio que una vez fueran resueltas sus necesidades/demandas de constitución, saneamiento y clarificación de resguardos, aceptarían procesos de consulta previa: *“sin tener garantizado el derecho fundamental al territorio, no podemos abordar el derecho fundamental a la consulta previa”*.

Los pueblos en general definieron en cuales casos no procede la consulta previa y cuando procede y establecieron unas pautas procedimentales a seguir; las mismas se recogen en los capítulos siguientes.

Algunos pueblos afrocolombianos e indígenas han elaborado protocolos, mandatos o estatutos escritos en los cuales condicionan la realización de la consulta al cumplimiento de principios y procedimientos ancestrales propios. Mientras que otros están en proceso de discusión, análisis y construcción de dichos protocolos o mandatos. No obstante, son muchos los pueblos que de manera oral poseen tales mandatos, siendo obligatorio su respeto y cumplimiento por parte del Estado y de todo agente externo que pretenda intervenir en su territorio.

3.2 Proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas consultables y no consultables³⁰

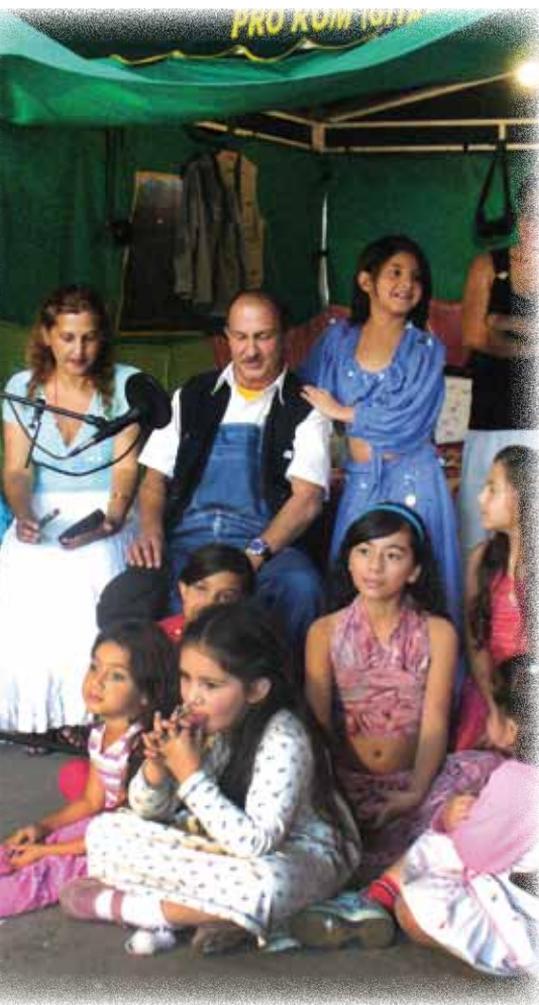
3.2.1 Proyectos, actos, actividades o iniciativas consultables

Gran parte de los pueblos coinciden en señalar que es viable la consulta siempre y cuando los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas que se pretende realizar no afecten directa o indirectamente su integridad espiritual, cultural, social, económica y ambiental; por tanto cualquier interés de intervención debe ser previamente dialogado desde la cosmovisión propia de los pueblos.

Algunos **pueblos afrocolombianos** fueron explícitos en plantear que *“Un proceso de consulta que atente contra el derecho al desarrollo propio expresado en el plan de bienestar, o buen vivir o desarrollo con identidad no procede.”³¹*

30 En este tema es importante tener en cuenta las posiciones especiales que algunos pueblos tienen frente a la consulta previa (página 15 y siguientes).

31 Diálogo con el pueblo afro del Norte del Cauca, febrero de 2012



Para **el pueblo Rrom**, en particular, se debe consultar todo lo que pueda afectarlos como pueblo, todo lo que pueda atentar contra su cultura. En la consulta los Rrom buscan siempre proteger la cultura propia, la vida de las kumpania, la organización de los clanes, la autoridad de los mayores, la Kriss Romani.

Los pueblos expresan que solo se deben consultar los asuntos que interesen a los pueblos: *“lo que no es de nuestro interés no se debe consultar”*.³²

Todos los pueblos indicaron que los siguientes proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas son consultables, por generar un mayor impacto:

- Todas las medidas legislativas y administrativas que afecten al territorio, la cultura, la vida social, el desarrollo propio, y la espiritualidad de los pueblos;
- Acuerdos en materia de justicia especial y ordinaria;
- Actos que impliquen reformas constitucionales;
- Los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional;
- Las obras y megaproyectos;
- La concesión de títulos mineros, energéticos y para hidrocarburos u otros recursos no renovables.
- La adjudicación de tierras a terceros incluidos a otros pueblos;
- El asentamiento de la Fuerza Pública en sus territorios;

32 Diálogo en Windiwa, con el pueblo Arhuaco, diciembre de 2011



- Los proyectos educativos y etnoeducativos;
- Los proyectos de salud, medicina tradicional o etnosalud traídos por agentes externos;
- Transacciones de bienes inmuebles y comerciales.

Los pueblos coincidieron en señalar que cuando se haya aceptado la consulta, como resultado del proceso previo de diálogo interno, la misma debe ser realizada de acuerdo con las prácticas propias de cada pueblo.

3.2.2 Proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas que atentan contra la integridad espiritual, cultural, social, económica y ambiental de los territorios por tanto NO son objeto de consulta.

La mayoría de los pueblos, además de señalar que la consulta no procede cuando su integridad espiritual, cultural, social, económica y ambiental se ve amenazada, indicaron unos casos concretos en los que por origen, historia y derecho propio, la consulta no procede.

Durante los diálogos los pueblos destacaron que no habrá consulta previa sobre:

- Los sitios de paz o lugares sagrados que para **las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal** son sitios del sentimiento de cada comunidad y guardan su visión ancestral y para los pueblos indígenas son los lugares que las autoridades tradicionales han determinado como zonas de supervivencia o sitios sagrados de origen; así como asentamientos especiales donde habitan seres espirituales o zonas de importancia cultural.



- Las prácticas culturales, los usos y tradiciones de los pueblos.
- los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas que conlleven a la fragmentación de la territorialidad ancestral.
- Los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas que afecten la biodiversidad, que contaminen o deterioren ambientalmente el territorio; estos son los lugares tradicionales de reserva, los bosques de conservación de flora y fauna; las zonas estratégicas por presencia de fuentes hídricas, como los nacimientos de agua, ríos, quebradas, lagunas, “*madres viejas*”; los cerros, los manglares, las zonas costeras, los montes medicinales, los corredores o zonas de nacimiento y alimentación de los animales.
- Lugares de uso colectivo como las zonas de recreación, de reunión, las áreas de proyectos comunitarios y los sitios de recolección de plantas y recursos de uso en la medicina tradicional.
- Los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas que atenten contra el derecho al desarrollo propio de los pueblos, contra su autonomía y la de sus autoridades tradicionales y políticas; contra sus planes de vida; sus reglamentos internos, de etnodesarrollo, de manejo y uso del territorio; y contra la *Kriss Romani*.



- Los proyectos y programas elaborados y desarrollados por las mismas comunidades, las iniciativas de ley elaboradas y presentadas por los pueblos.
- La explotación del suelo y subsuelo (hidrocarburos, mega proyectos) que ponen en riesgo el territorio y por ende, el bienestar y la existencia individual y colectiva.
- Todo proceso de transformación de materia prima de acuerdo a los métodos tradicionales en cuanto a plantas medicinales, rituales y otros, concesión de patentes a recursos genéticos y la propiedad intelectual.
- El reasentamiento o reubicación de los pueblos sin siquiera buscar su consentimiento como está establecido en la normativa.

En los casos antes mencionados “[...] se elaborará un acta dejando una constancia de los perjuicios que se ocasionan a corto, mediano y largo plazo”³³ la cual contendrá los argumentos de su negativa. Los pueblos afirmaron que llevar a la práctica una consulta en tales casos puede generar problemas para sus comunidades, desequilibrios y enfermedades a todos los seres del territorio afectado, a los que existen alrededor del mismo y del planeta. Otros pueblos señalaron que esta sustentación sería el argumento para expresar el No consentimiento, de acuerdo con lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T 769 de 2009 sobre la necesidad de obtener el consentimiento previo, libre e informado.





CAPÍTULO 4

El territorio para los pueblos étnicos

Para las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal el territorio no puede verse como un espacio geográfico, sino como un todo. El territorio debe abordarse como un pensamiento que va más allá de lo físico y que aborda aspectos espirituales.

Los pueblos étnicos de Colombia, *“coincidimos en que el territorio es la esencia de la vida, es un todo, es la ley de origen, es más que un pedazo de tierra y lo legalmente constituido. Nuestro territorio está formado por el entorno natural, espiritual, ancestral y cultural, es articulador de la vida organizativa de los pueblos, no puede dividirse ni fraccionarse, no es un concepto, es nuestro pensamiento. Para nosotros el territorio no es productor de riquezas económicas, es productor de vida. Sin territorios, negros e indígenas no somos nada.*

Para nosotros todo el territorio colombiano está conectado, lo que pase en un lugar se siente en el otro, es como un ser vivo conectado con sus distintos miembros. Miramos el territorio de manera horizontal; nuestros minerales son para fines espirituales y curativos, son los que dan el calor y frío a la tierra; mientras que para el blanco los minerales son un negocio para enriquecerse.”³⁴

Las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal de manera particular expresaron que *“el territorio es el arraigo, cuando hablamos de tierra no podemos hablar de un pedazo de barro vacío, sino del lugar con el que tenemos vínculo, donde está sembrado nuestro ombligo, porque somos parte de él. Territorio es todo lo que abarca, lo que hay, es nuestra cultura, la base de la existencia y organización de las comunidades. El territorio define nuestras formas de gobierno, de*



34 Encuentro nacional de validación del documento
Voces, Bogotá, noviembre 2012

organización es la ley de la creación; el territorio es parte de nuestra identidad, sin territorio no podemos existir”³⁵

Y agregan: *“El territorio es el lugar donde hemos nacido: la tierra, los ríos y la costa. Es nuestra fuente de vida, de cultura y tradición; lo determinamos como la fauna, la flora, la montaña y el agua que corre por el territorio y lo rodea. Es el lugar donde habitamos y nos relacionamos con la naturaleza, procurando el bienestar social y político, y pensando su cuidado y preservación para las comunidades futuras. El río es la vida de la comunidad, es fuente de vida y articulador de la vida cultural y organizativa de las comunidades”³⁶*

Los pueblos negros del Pacífico están históricamente ligados de manera entrañable al territorio, el cual han cuidado, protegido, salvaguardado y sostenido como pueblos autónomos organizados. El territorio es el lugar donde se desarrollan actividades ancestrales de caza, pesca y agricultura. Es el espacio de reconocimiento biodiverso de su identidad étnica. *“El territorio es = a cultura + espacio natural, por eso cualquier afectación a la cultura, al medio natural, al espacio físico del territorio altera a los demás elementos”³⁷* El territorio es concebido como “corredores de vida” que conforman espacios naturales para las especies tanto animales como vegetales que intercambian entre sí su pervivencia.

Aunque la Ley 70 de 1993 hace un reconocimiento amplio del territorio negro ubicado en las zonas ribereñas de la cuenca del Pacífico y zonas de similares condiciones, los pueblos afrocolombianos del Caribe, reivindican su condición afro y su derecho al territorio ante el desconocimiento de sus derechos territoriales. El Caribe, fue poblado

***“El territorio fue
construido desde las
costumbres, desde las
prácticas culturales
de la comunidad”***

*Diálogo con afrocolombianos
del Cesar, Valledupar, septiembre
de 2011.*

35 Encuentro nacional de validación del documento Voces, Bogotá noviembre 2012

36 Diálogo pueblo negro, afrocolombiano de San Onofre, Sucre, noviembre de 2011.

37 Diálogo pueblo negro, Buenaventura, septiembre de 2011

“Nuestro territorio ancestral va más allá del resguardo, va más allá de los números o calendario del blanco, va mucho más allá del tiempo, va más allá de la creación de las leyes. El resguardo solo es un espacio de entendimiento con el gobierno”.

Diálogo en Gunsey con el pueblo Arhuaco, diciembre de 2011.

por los pueblos afrocolombianos desde hace más de un siglo en el transcurso de varias “diásporas”³⁸ que han apropiado y culturizado con sus tradiciones, entre las cuales persisten prácticas de cultivos en las “madres viejas” que los pueblos afro caribeños identifican como “rondas” por lo que se consideran espacios de uso tradicional; esta práctica ha sido tradicional en las comunidades riverleñas en los grandes afluentes como el Magdalena, el Cauca y los ríos continentales y costeros en la región.

Sin embargo el pueblo afrocolombiano en el Caribe no ha gozado de igual reconocimiento de su derecho al territorio *“Aquí han sido primero los consejos comunitarios y después es que se ha venido buscando la tierra. La particularidad aquí es esa, porque a los negros se les negó el derecho a la tierra, así sean los que han cultivado y producido en estas tierras”*.³⁹

Aunque los pueblos afrocolombianos del Caribe se han organizado buscando permanecer unidos como pueblo, la institucionalidad responsable del reconocimiento de los derechos territoriales les exige formas de organización legal que van en contra de su forma legítima y ancestral de permanecer unidos, compartiendo el territorio, produciéndolo juntos, uniéndose en las tradiciones culturales festivas y de entierro y duelo.

El territorio insular del **pueblo raizal** comprende tanto la parte terrestre como marítima, los corales, las playas, los playones y las colinas, las islas en su conjunto; las formas de vivir, el paisaje urbano como natural, son parte del territorio insular del pueblo raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Cualquier afectación a los ecosistemas marinos o terrestres es una afectación al territorio. El desplazamiento de las prácticas ancestrales,



38 Las primeras diásporas fueron generadas por las huidas masivas de los amos esclavistas, en búsqueda de tierras lejanas que les proporcionarían la forma de sobrevivir en libertad. Las siguientes se dieron para buscar tierras propias. Fue durante estas últimas que los pueblos afrocolombianos llegaron hasta los márgenes de ríos como el Guatapurí, el Sinú y el mismo Magdalena y en las cercanías de algunas ciénagas, conservando su tradición de producción y vivencia en las zonas ribereñas.

39 Encuentro nacional de validación, Bogotá, noviembre de 2012.

de las formas de ocupar el espacio, el cambio en las estructuras y la estética de la vivienda misma son afectaciones al territorio raizal.

Para los **pueblos indígenas** el territorio no es un espacio geográfico ni está delimitado por mojones; es un todo integrado que es más que la tierra, más que lo formal y legalmente reconocido; está constituido por el entorno cultural, natural y espiritual, que no está dividido por fronteras. *“El territorio es la madre y por eso es sagrado, no existe un lugar más sagrado que otro.”*⁴⁰ *“El resguardo no es nuestra tradición, es sólo un espacio. Nuestro territorio es todo: la tierra, el cielo, los páramos, lagunas, ríos, el mar y sus contenidos [...] Nuestra relación es con todo lo visible e invisible. El bunachu (blanco) solo piensa en lo visible.”*⁴¹

Para estos pueblos *“la ley de origen es el territorio y el linaje que contiene, los espacios sagrados. Las plantas sagradas, los cultivos, el mar, los ríos, las montañas, el suelo, el subsuelo, tienen que ver con nuestros genes. El territorio es sagrado y nos vinculamos con él desde que nacemos. Sin el territorio no hay donde transmitir los conocimientos de nuestros abuelos, el territorio es la planta de la vida, si le hacemos algo se enferma la comunidad. Las montañas encarnan nuestros ancestros, nuestros creadores. Nuestro universo comienza desde abajo, no es solo la superficie. Para nosotros no existe esa división del suelo y subsuelo. El territorio se define desde nuestra ley de origen y como espacios sagrados. Y es la ley de origen la que nos diferencia de los blancos, éstos miran el territorio desde una perspectiva económica, para nuestros pueblos es la vida misma, un todo.”*⁴²

Se hace énfasis en que el territorio no es el resguardo, ya que, para ellos, esta figura



40 Diálogo Cubará, pueblo Uwa ASOUWAS, octubre de 2012

41 Diálogo Windiwa Sierra Nevada de Santa Marta, diciembre de 2011

42 Encuentro de validación nacional. Bogotá, noviembre de 2012

“la Consulta se hace a través del zhátukwa y sewá, que son los instrumentos o herramientas que los mamos y autoridades utilizan como puente para escuchar las leyes dictadas por el mundo espiritual.

Todas las acciones en nuestro territorio son sometidas a consulta a través del zhátukwa, el mamo es el que hace la consulta e interpreta lo que la Madre dice, pero no hacemos consulta para tumbar un cerro, sino que se realiza teniendo en cuenta que el territorio es sagrado”

(Tomado del documento de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, Valledupar, octubre del 2012)

jurídica no está en su tradición ni origen. El resguardo sólo es un espacio que les reservaron en la época de la colonia hace ya más de doscientos años.

El territorio para los pueblos indígenas fue dado desde el origen del mundo y es por esta razón que los pueblos no entienden cuando el Estado habla de “zonificar” o de “asignar espacios baldíos” porque para ellos “todo ha estado ocupado desde el principio”.⁴³

El territorio no es un objeto para explotar sino que es un cuerpo vivo y como tal sagrado. Si se explota se afecta todo “no solo se afecta a los pueblos indígenas que lo habitamos y cuidamos sino a todos los seres humanos y no humanos en su conjunto”.⁴⁴

No se puede entender el territorio sin autoridad. Es un todo integrado, así que cuando se fracciona el territorio, se pierde el ejercicio de la gobernabilidad.

Aunque muchos pueblos indígenas han perdido territorios ancestrales los siguen ocupando y usando física y espiritualmente. Algunos están en proceso de recuperación y legalización.

Los cabildos urbanos de Medellín consideran que el territorio es el que habitan actualmente y el que sienten. El territorio es “donde vivimos y de dónde venimos y aquel con el que nos identificamos. Donde nació, a donde llegué, donde estudio, trabajo, donde me relaciono, donde está mi familia, donde están mis hermanos indígenas, sin distinción de etnia. El territorio no está limitado por fronteras”.⁴⁵

Para el pueblo Rrom el territorio tiene un significado distinto, los Rrom son un “pueblo una nación del mundo” y entienden la tierra como su hogar, un planeta sin límites ni

43 Diálogo Araracuara, febrero de 2012

44 Diálogo Dumingueka, Sierra Nevada de Santa Marta, septiembre del 2012

45 Diálogo Medellín, marzo de 2012



fronteras; aunque en los últimos siglos hayan tenido que acogerse cada vez más a las que han impuesto los no Rrom, los Gadzho.

La identidad étnica y cultural propia Rromaní no está basada en el hecho de ocupar o poseer un territorio en propiedad *“nosotros no decimos que tenemos cultura y lengua propia porque tenemos un determinado territorio, no, para nosotros la cultura va más allá del vínculo material con la tierra y de la posesión de bienes.”*⁴⁶

Desde la cosmogonía Rrom su territorio es el mundo en el que ocupa un espacio como parte de otros grupos sociales más amplios, pero siempre conservando sus tradiciones culturales y su lengua.

.....
46 Diálogo Bogotá, septiembre de 2012





CAPÍTULO 5

Las autoridades tradicionales y espirituales de los pueblos y su papel

Los pueblos ancestralmente y de acuerdo con su cosmogonía reconocen a sus autoridades tradicionales y espirituales, las cuales son denominadas de diferentes maneras: mamo, jaibaná, jainbain, curaca, tashinabe, tío, padrino, kankamana, kumua, chamán, rezandrero, payé, alaylayú, mayor, sabio, médico tradicional, cacique, abuelo, sabedor, yerbatero, taita, oushi, pildisera, entre otros.

Estas autoridades tradicionales y espirituales que aún existen en la mayoría de los pueblos del país, se especializan en diferentes áreas de manejo y conocimiento, siendo por ello reconocidas y respetadas por los clanes, comunidades o pueblos a los que pertenecen. Su poder, autoridad y conocimiento es hereditario o delegado de manera directa.

Las autoridades tradicionales y espirituales, como consejeras y guías, son gestoras de conciencia para la protección de la vida, para la toma de decisiones y para garantizar el bienestar de los pueblos. Entre sus funciones están las de ser mediadores para la resolución de los conflictos que se presenten entre pueblos, entre comunidades y dentro de éstas últimas y otras instancias de manejo y decisión externa. Para los pueblos la palabra es respetada, más aún si proviene de personas con conocimiento, y por eso indican que *“lo que dicen los mayores se respeta y se cumple”*.

Las autoridades tradicionales y espirituales se reconocen, no se eligen, y por ello, son respetadas independientemente de si hablan castellano, si han realizado estudios formales o se ha registrado formalmente ante las instancias del Estado.

Hoy en día, cada pueblo tiene sus propias instancias de decisión y consulta en las que



se involucra lo espiritual, lo tradicional, lo político administrativo y lo colectivo, como elementos constitutivos de la autoridad. La decisión, por tanto, no es igual o uniforme para todos los pueblos, ya que ésta se toma dependiendo de las particularidades culturales, usos y costumbres de cada uno de ellos. En algunos casos, por ejemplo, la máxima autoridad es la asamblea general, conformada por hombres, mujeres, niños y toda la comunidad, en la que las autoridades tradicionales o los consejos de ancianos actúan como guías y consejeros; en otros casos, la decisión se toma a partir de las interpretaciones que de los mandatos de la naturaleza y sus espíritus o dueños haga la autoridad tradicional. En algunos casos cuando la asamblea no está en capacidad de decidir, se acude directamente a la autoridad tradicional.

En este sentido, cualquier decisión que se tome debe realizarse en consenso con los pueblos y comunidades directamente afectadas, atendiendo las particularidades de cada caso y respetando las formas propias de gobierno, usos y costumbres, estatutos o acuerdos internos.

Para la mayoría de los pueblos, las organizaciones, los consultivos y las mesas no son autoridades, por cuanto estas instancias solo cumplen funciones de interlocutores o voceros entre sus pueblos y las agencias del Estado, privadas o particulares.

En **los pueblos indígenas** las autoridades espirituales se comunican con el mundo espiritual a través de elementos o instrumentos sagrados, pues tienen la facultad de escuchar e interpretar el mandato que emana de la tierra o de sus dueños. Dichas autoridades representan *“la memoria, la mente y la conciencia de los pueblos”*; siendo los guardianes del conocimiento, del origen, del territorio, de la identidad y de la cultura. Varios pueblos conservan esta tradición y otros están en proceso de recuperarla.

Las autoridades tradicionales indígenas tiene facultades más allá de las fronteras nacionales, porque sus decisiones no se basan o se restringen a la división política administrativa impuesta por los Estados. Para el pueblo Wayuu, por ejemplo, su territorio, y por tanto la autoridad, van más allá de las fronteras nacionales *“Somos la nación Wayuu, cuyo territorio abarca no solo Colombia sino Venezuela, nuestra autoridad está basada en el clan, en la familia extensa”*.⁴⁷

El cabildo⁴⁸ y los organos de dirección de las asociaciones⁴⁹, que han sido creadas por el Estado mediante normas nacionales, han sido apropiadas por los pueblos

47 Diálogos pueblo Wayuu, Riohacha, resguardo del Dividivi, septiembre de 2011.

48 Ley 89 de 1890.

49 Decreto 1088 de 1993.



para que cumplan actividades de carácter administrativo, político o de coordinación interinstitucional. Estos organos de dirección son fuente primaria de comunicación interna o externa, por cuanto cumplen funciones de interlocución entre las autoridades tradicionales y las comunidades y asambleas, o entre las autoridades tradicionales, las comunidades y asambleas con los organismos del Estado o agentes externos. Para algunos pueblos este sistema no ha sido de buen recibo por cuanto ha contribuido a fragmentar su autonomía y sus propias formas de gobierno y de autoridad.

Para **las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal** las autoridades tradicionales se reconocen por su papel en la comunidad, que se obtiene del conocimiento espiritual, cultural y social heredado y adquirido en el seno familiar, por el respeto y la posición ganada, generación tras generación, dentro de la comunidad como orientadores, consejeros, conciliadores y sabedores.

Los mayores son guías y consejeros importantes para tomar decisiones, los líderes elegidos en las juntas de consejos y en las directivas de las organizaciones deben acudir a los mayores y a los sabios cuando las problemáticas no solo son de orden organizativo, sino que involucran las relaciones de la comunidad y las afectaciones mas graves sobre el territorio.

Los pueblos afrocolombianos también reconocen a partir de la Ley 70 de 1993 otras formas de autoridad político administrativas, los consejos comunitarios, y sus representantes legales, las juntas directivas de los consejos comunitarios y las asociaciones de consejos comunitarios. Estas instancias tienen

autoridad en los territorios, a ellos se debe llegar en primera medida y tienen la función de interlocución con las autoridades tradicionales, las comunidades y las asambleas generales de los consejos comunitarios.

Las autoridades tradicionales han sido incorporadas en la estructura político administrativa de los consejos comunitarios a través del consejo de mayores y el consejo de justicia. Están presentes en las figuras de compadrazgos y padrinzgos, en el tejido social y comunitario. Los sabios y los mayores en los pueblos afrocolombianos tienen una función especial, ellos desde tiempos anteriores han guiado las decisiones relacionadas con la forma de organización y con el ordenamiento del territorio. Son ellos la palabra viva de los valores que han guiado las decisiones. Los maestros, las parteras, los sobanderos y los médicos tradicionales, también guían sobre las formas adecuadas de proceder en estos y otros temas; tienen un entendimiento especial sobre la vida y organización del consejo comunitario desde el tiempo pasado y hacia adelante.

El pueblo Rrom se organiza en comunidades conformadas por varias familias, denominadas "Kumpanias". La kumpania es el conjunto de familias pertenecientes a un mismo clan o a diferentes clanes, que se unen por establecimiento de alianzas entre sí; dichas alianzas se dan principalmente a raíz de los matrimonios. Los Rrom son un pueblo que se caracteriza por ser patrilineal, según el "*Seró Rrom*", el padre cabeza de familia. El conjunto de Sero Rrom conforma la autoridad tradicional de cada kumpania, siendo responsables de dirimir los conflictos y procurar la armonía de su kumpania. La máxima autoridad del pueblo Rrom es la "*Kriss Rromaní*", conformada por los mayores del pueblo, conocedores del origen, de las costumbres ancestrales, de la historia, de los árboles genealógicos y de la lengua propia: completa y originaria. La Kriss Rromaní reúne las formas y prácticas tradicionales de los Rrom para ordenar, equilibrar e impartir justicia de acuerdo con los principios fundantes de convivencia, armonía, solidaridad, libertad y trashumancia Rrom. La Kriss Rromaní es también el derecho consuetudinario del pueblo Rrom, el cual además de regular internamente las relaciones al constituirse en un código de armonía, procura la protección del pueblo de amenazas externas.

KANKU
UNIDOS
MEMORIA





CAPÍTULO 6

Principios rectores en los procesos de consulta previa para la obtención de consentimiento previo libre e informado

Los principios son entendidos por los pueblos como los pilares o bases fundamentales e inamovibles en todo proceso de diálogo una vez que haya sido considerado viable a través de la consulta espiritual, propia y autónoma.

Los principios reconocidos por los mismos pueblos en sus sistemas culturales y de justicia en el ejercicio de su autonomía, deben regir los procesos de consulta. Lo que no excluye aquellos reconocidos por el derecho internacional y nacional en la materia, en especial el convenio 169 de la OIT, la Declaración de pueblos indígenas y los avances jurisprudenciales.⁵⁰

Los principios tienen que ser observados tanto por el Estado como por los terceros.

Los principios destacados durante los diálogos son:

- Respeto del derecho propio, la ley de origen y el derecho mayor; lo que implica un reconocimiento a la diversidad y el pluralismo jurídico, “es la ley del conocimiento y el cumplimiento en espíritu de las leyes lo que mantiene el orden del universo, lo que ordena el mundo natural”⁵¹
- Reconocimiento y respeto a la autonomía, gobierno propio y a la autodeterminación de los pueblos, para decidir sus formas propias de organización, administración, uso y preservación del territorio.
- Reconocimiento y respeto de las autoridades espirituales, tradicionales y políticas⁵² de los pueblos así como de las estructuras organizativas propias. Los acercamientos deben hacerse con las autoridades legítimamente reconocidas, no solo con las autoridades reconocidas por el Estado.
- Reconocimiento, respeto y protección de la identidad del ser e integridad étnica y cultural de los pueblos como sujetos colectivos. La consulta no debe fraccionar la unidad de los pueblos. Que todo proceso proyecto o programa permita el reconocimiento y la afirmación positiva del ser.
- La consulta debe partir del respeto del derecho al territorio y a la territorialidad⁵³ entendido como un todo integrado, y del respeto de los pueblos a permanecer y movilizarse libremente en él. El territorio y la

50 Los participantes del Encuentro nacional de validación expresaron que el convenio 169 no se debe reglamentar. Por tanto, no se acepta la Ley estatutaria que pretende reglamentarlo. La intención de esta decisión según los participantes, es limitar el alcance de la consulta.

51 Encuentro de validación, Bogotá, noviembre de 2012

52 El capítulo 7 desarrolla el tema de autoridad para los pueblos.

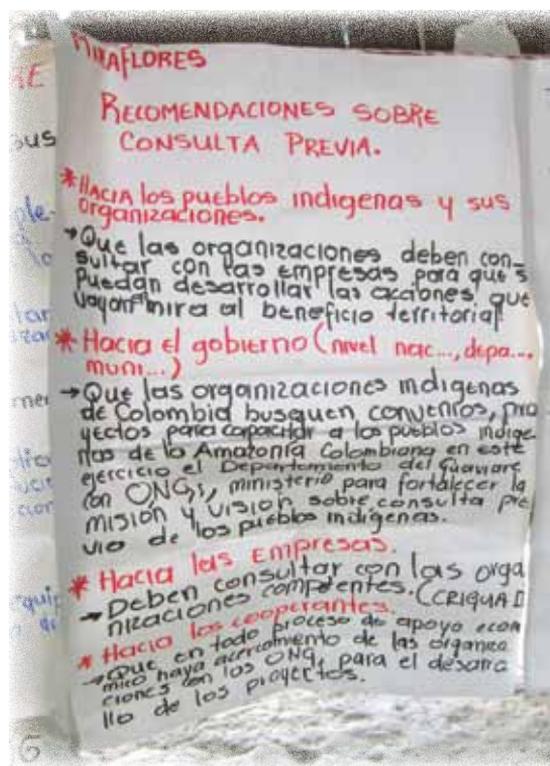
53 La concepción de territorio de los pueblos se aborda en el capítulo 6.

territorialidad para los pueblos son sagrados. Sagrado para los pueblos es igual a intocable. El territorio, unidad cultural y política administrativa como un “espacio para ser”, “el principio de todo, donde está la sabiduría, está la autonomía, donde se hacen las prácticas culturales, por eso todo el territorio es sagrado”⁵⁴

- Respeto de las prácticas culturales y formas propias de tomar decisiones para resolver los conflictos, “la consulta debe permitir el ejercicio del ser de los pueblos”.
- Reconocimiento de la consulta como un diálogo intercultural de autoridad a autoridad, de gobierno a gobierno.
- Respeto por las tradiciones y procedimientos propios de los pueblos para hacer la consulta espiritual, bien sea a través instrumentos sagrados, el uso de plantas sagradas (el yagé, la coca, el tabaco) o de otras formas propias de relacionamiento con la naturaleza (sueño, adivinación, entre otras). Respeto a las formas participativas de las comunidades.
- Los procesos de consulta deben realizarse en armonía con los ritmos de vida, tradiciones, usos culturales de los pueblos y de sus comunidades.
- El bienestar colectivo y el interés común de los pueblos debe estar siempre por encima de las intervenciones que se hagan o se pretendan hacer dentro del territorio.

“La autonomía es la base de la autoridad, es el pueblo el que por ancestralidad y por la decisión de las mayorías define sus autoridades. [...] Los pueblos indígenas y sus autoridades, de acuerdo con el derecho mayor o la ley de origen, gozan de plena autonomía dentro de sus territorios ancestrales”.

Pueblo Yukpa.



54 Encuentro de validación, Bogotá, noviembre de 2012

la buena intención, seriedad, transparencia, respeto por el proceso. La consulta debe ser integral; y realizarse de buena fe, creando confianza y sin coacciones de ninguna naturaleza *“que no vengan con trampas”*. Buena intención, seriedad y transparencia demostrada por quienes estén interesados en ingresar a la comunidad. Lealtad y honestidad; la palabra tiene un valor fundamental, quien hable con los pueblos debe tener disposición y capacidad de cumplir los acuerdos establecidos. La comunicación debe ser fluida, asertiva, con enfoque diferencial y permanente entre las partes, y debe permitirse de la misma forma al interior de los pueblos y comunidades. El diálogo se debe hacer con respeto y responsabilidad.

- Principio del respeto a las opciones propias de futuro de desarrollo *“No es lo que determinen terceros sobre el qué hacer de la comunidad, esta es una decisión propia y desde nuestra cosmovisión”*⁵⁷
- Principio de precaución, como quedó establecido en el derecho nacional e internacional ⁵⁸
- Principio de la universalidad; la consulta no procede hasta que el conjunto de la comunidad tenga un conocimiento pleno, de acuerdo a los criterios de cada pueblo.
- Principio de unidad de los pueblos; desde lo cultural o espiritual y lo político organizativo de cada pueblo.

.....
57 Diálogo pueblo Negro, Quibdó Chocó, septiembre de 2012.

58 “La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente” Ley 99 de 1993, artículo 1 numeral sexto.





CAPÍTULO 7

Propuestas para procedimiento a seguir en los procesos de consulta previa

El procedimiento de consulta establecido por los pueblos aplica sólo para los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas que consideran consultables, de acuerdo con sus principios y sus concepciones de autoridad, territorio y consulta propia.

Para los pueblos la consulta es un derecho que tiene como objetivo fundamental garantizar otros derechos y la integridad espiritual, cultural social, económica y ambiental de sus territorios.

Los pueblos que aceptan la consulta se expresaron acerca de los requisitos mínimos que se tienen que respetar para que una consulta pueda ser efectivamente previa, libre e informada:

Previa:

El Estado debe respetar y garantizar la consulta espiritual, autónoma o interna como el primer paso de la consulta previa. Se deben respetar las decisiones que los pueblos tomen en sus espacios autónomos según las formas de autoridad de cada pueblo.

Los pueblos coinciden en reclamar que la consulta sea realizada desde que surge la idea del acto, proyecto, programa o actividad para poder aportar al mismo *“el gobierno no debe llegar con el proyecto ya concluido”*⁵⁹

Libre:

Los pueblos pueden decidir no iniciar un proceso de consulta cuando consideran que no existen las garantías para una consulta libre y autónoma. Cuando se verifique que no existen libertad para decidir la consulta no se



.....
59 Diálogo en Venado, Guainía, noviembre de 2011

aplica hasta cuando el mismo pueblo y sus autoridades consideren superada la situación. Por ejemplo pueden decidir no proceder con un proceso de consulta si en el territorio se presentan situaciones de conflicto y violencia. También tienen la facultad para suspender el proceso cuando no haya garantías de seguridad y autonomía. De estas decisiones se deja constancia en la que se exponen los argumentos que llevaron a tomarla.

El gobierno y las empresas deben respetar los mandatos propios, protocolos o acuerdos de los pueblos para su relacionamiento con agentes externos, respetando la diversidad de los pueblos existentes en Colombia. Cada pueblo es distinto y, por tanto, tiene maneras propias de decidir, dialogar y llegar a acuerdos. Los pueblos definen autónomamente la participación y los mecanismos de participación de sus voceros y de las comunidades. Durante el proceso de consulta previa, cada pueblo definirá diálogos en espacios autónomos que deben ser respetados por el Estado y por los demás actores que intervienen.

Informada:

Los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas deben ser dados a conocer a los pueblos, desde la idea misma y diseño de la medida, es decir antes de su formulación y antes de cualquier intervención en el territorio. El pueblo debe ser consultado cuantas veces sea necesario, ya que los proyectos, actos, actividades o iniciativas los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas pueden implicar distintos niveles de afectación y diferentes entidades responsables en su implementación. Por ejemplo, realizar una obra de infraestructura en un territorio puede incluir varias consultas para cada uno de los siguientes actos: el levantamiento de una reserva, el otorgamiento de licencias o permisos, la ejecución misma de la obra.

En el diálogo se deben respetar las maneras propias de comunicarse de los pueblos: sus lenguas propias y el uso de lenguaje que recoja las formas dialectales. En este sentido se debe contar con un intérprete que maneje los modismos, pueda transmitir la información a los pueblos y que pertenezca a la misma comunidad y sea de su confianza.

Sobre el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado:

- La consulta previa, como requisito fundamental para los pueblos, *“tiene que ser vinculante con el consentimiento previo, libre e informado”*. No hay consulta sin consentimiento ni consentimiento sin consulta, los pueblos determinarán el consentimiento negativo.

“La autonomía es la base de la autoridad, es el pueblo el que por ancestralidad y por la decisión de las mayorías define sus autoridades. [...] Los pueblos indígenas y sus autoridades, de acuerdo con el derecho mayor o la ley de origen, gozan de plena autonomía dentro de sus territorios ancestrales”.

Diálogo con el pueblo Yukpa

7.1 ¿Quiénes participan en la consulta previa por parte de los pueblos?

De acuerdo con el procedimiento establecido por los pueblos, la consulta debe realizarse con los pueblos que serán afectados de manera directa o indirecta por el proyecto, acto, actividad o iniciativa y con otros pueblos y organizaciones con quienes el pueblo afectado considere que puede acudir en solidaridad o que también puedan ser afectados por las medidas. Por ejemplo, es el caso de medidas que afecten regiones en los que habitan distintos pueblos.

En los procesos de consulta deben participar:

- Las autoridades espirituales y/o tradicionales por su poder de escuchar e interpretar las leyes dictadas por el mundo espiritual y como gestoras de conciencia para la protección de la vida
- Las autoridades sociales y culturales: el consejo de mayores, el consejo de sabios, a consejo de ancianos, la junta mayor de palabrerros, etc.
- Las autoridades políticas administrativas: el cabildo, el consejero, el gobernador, el representante legal del consejo comunitario, el presidente o representante legal de asociaciones.
- Las asambleas de los pueblos en las que se involucra toda la población /comunidad en general: asamblea



general, la asamblea comunitaria, etc. (adultos, adultos mayores, jóvenes, niños y mujeres).

- Asesores de asociaciones u organizaciones de carácter zonal, regional y nacional.
- Las organizaciones de base de mujeres, de jóvenes, de médicos tradicionales, etc. De manera específica las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal estiman que también deben participar sus asociaciones gremiales, como por ejemplo: pescadores, recolectoras, piangueras, madereros, comerciantes, entre otros.

Los pueblos afirmaron que cuando un proyecto, acto, actividad o iniciativa afecta un territorio de uno o varios pueblos con jurisdicción en más de un municipio, departamento o país, la consulta debe realizarse con las autoridades de los distintos pueblos y comunidades de los territorios que puedan ser afectados.

Los pueblos definirán cuando la consulta debe hacerse con todo el pueblo, asociación, organización, consejo comunitario, resguardo, cabildo, la kumpania etc.; los pueblos no permitirán consultas fraccionadas por comunidades, pues ellas conllevan al fraccionamiento territorial, organizativo y cultural del pueblo.

Para las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal la consulta debe darse a conocer primero a las autoridades tradicionales reconocidas por los pueblos, entre otros, a los consejos de mayores y a las asociaciones de consejos y a las organizaciones étnico territoriales y étnico culturales, en el caso de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se hace referencia a las organizaciones étnicas de base, para que transmitan la información y convoquen a las comunidades y sus instancias organizativas.

Las autoridades a través de las instancias organizativas de su comunidad, convocan a toda la comunidad para analizar los proyectos, actos, actividades o iniciativas y medidas administrativas y legislativas, valorando las ventajas y desventajas, y tomar decisiones. cuando existen asociaciones de consejos, se presenta primero el proyecto a los directivos de la misma, para que informen a la junta de gobierno y se lleve la información a las juntas directivas de los consejos comunitarios que serían afectados.

Para algunos pueblos indígenas, el proyecto se debe presentar en primera instancia a las autoridades político – administrativas en su estructura de mayor nivel (consejos de autoridades, consejos regionales, asociaciones de cabildo, para que éstas lo presenten a las autoridades tradicionales, quienes a través de la consulta espiritual y la consulta interna interpretan la conveniencia de la iniciativa a consultar. Para la mayoría de pueblos indígenas, las decisiones son tomadas en asambleas.



“La experiencia es que están llamando a la familia para consultar; no llaman a los gobernadores de los resguardos, no llaman al presidente de la organización, la obra la ejecutan los ingenieros del ejército y son ellos mismos los que llaman a las familias a consultar”.

Diálogo pueblos indígenas, resguardo El Diviso, 2012.

La Kriss Romaní en el ordenamiento de las relaciones con el gobierno nacional y regionales es el interlocutor del pueblo Rrom. La Kriss escucha las propuestas del gobierno y si es algo que no atenta contra la integridad física y cultural de los Rrom, lo lleva a la Kumpania, dándolo a conocer y generando el diálogo y análisis de todos sus miembros. Las decisiones se toman siempre en consenso, con participación de todas y todos los integrantes de las Kumpania. Por ello el máximo desafío para la Kriss es “estar adentro y hacer la relación con el Estado”; porque tiene la responsabilidad de preservar las formas propias Rrom, al tiempo que responden a los condicionamientos y formas del gobierno, de los no Rrom o gadhzos.

Adicionalmente existe la comisión nacional de diálogo del pueblo Rrom y otras instancias creadas al interior del pueblo Rrom que deben ser tomadas en cuenta.

7.2 ¿En qué lugar se debe realizar la consulta?

Para los pueblos la consulta debe hacerse en sus territorios ancestrales o tradicionales; las autoridades definirán el lugar o los lugares específicos dentro del territorio.

7.3 ¿Cuándo debe hacerse la consulta y cuánto tiempo debe durar el proceso de consulta?

Para los pueblos la consulta debe hacerse antes de la formulación del proyecto, desde la misma concepción inicial del proyecto, acto, actividad o iniciativa. Esto garantiza que los pueblos puedan aportar a su diseño, formulación, desarrollo y seguimiento.

Los pueblos son autónomos en considerar los tiempos, ciclos y plazos para desarrollar

la consulta. Tanto los tiempos de los espacios propios como los de diálogo y relacionamiento con los otros tienen que ser definidos por los pueblos: “no hay un tiempo definido para los procesos de consulta; el mismo proceso va definiendo los tiempos a considerar”.

7.4 ¿Cuáles, o qué otros actores deben participar en los procesos de consulta y con cuál papel?

Los pueblos estuvieron de acuerdo en que las siguientes instituciones deben participar en los procesos de consulta, sin embargo se hace énfasis en que los gobiernos no han sido garantes ni transparentes en la protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos en los procesos de consulta y por lo tanto se requieren medidas que resuelvan esta situación.

En este marco se considera y se reconoce lo que las siguientes instituciones hacen:

- El Ministerio del Interior: a través de la instancia competente es responsable de garantizar el derecho fundamental a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado: “el Ministerio actuará como garante y no como dueño del proyecto”.
- El tiempo de la consulta se establece de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos. Para algunos pueblos, el tiempo no depende de la voluntad del ser humano, está sujeto a un calendario sagrado y a unas actividades tradicionales que se celebran de acuerdo a la práctica de cada pueblo (bailes, encuentros ceremoniales, mambeo, tomar “remedio”, soñar, hacer pagamentos para conocer el futuro de la consulta o de una decisión).
- No es conveniente que el Ministerio del Interior coordine y garantice los procesos de consulta. Se sugiere que sea el Ministerio Público u otro ente de la rama judicial.
- Los organismos del Ministerio Público: Procuraduría, Defensoría del Pueblo y Personerías deben proteger los derechos de los pueblos en los procesos de consulta, deben observar y sancionar el comportamiento de las instituciones involucradas y deben participar en todas las etapas de los procesos de consulta.
- Asesores expertos: para que el proceso de consulta previa se de en igualdad de condiciones, los pueblos están de acuerdo sobre la presencia de asesores expertos en temas específicos. Estos asesores tendrán que ser de confianza de los pueblos, por tanto tendrán que ser pagados por el Estado pero elegidos por los pueblos.



- Organismos internacionales garantes de derechos y libertades como Naciones Unidas, Unión Europea, Organización de Estados Americanos, entre otros.
- Las empresas, entidades públicas, privadas, o particulares responsables de la ejecución del proyecto. Los pueblos hicieron énfasis en que “las empresas no deben hacer las consultas”.
- Otras instancias estatales de acuerdo con la competencia y alcance del proyecto: Ministerio de Ambiente y otros Ministerios, Departamentos Administrativos Nacionales, Entidades Nacionales centralizadas o descentralizadas y entidades territoriales concernidas.
- Universidades, organizaciones no gubernamentales, investigadores independientes o asesores, para que cumplan el papel de observadores y veedores de los procesos de consulta, coadyuvando para que haya respeto, legalidad y autonomía. Pueden cumplir también funciones de orientación, acompañamiento y seguimiento al desarrollo de la consulta y al desarrollo del proyecto.

7.5 Elementos de los procesos de consultas

- Los pueblos subrayaron que la consulta tiene que ser un proceso.

- **Financiación:** los procesos de consulta no tienen que ser pagados por las empresas. El Estado tiene la responsabilidad como garante de financiar los procesos de consulta bajo los principios de transparencia e imparcialidad y vigilar su ejecución a través de las entidades concernidas del gobierno. Para cumplimiento de lo anterior se deberá crear un fondo común administrado de manera imparcial.
- **Certificación de la presencia de pueblos:** quienes tienen que certificar la presencia de los pueblos en un territorio determinado (dentro o fuera del país) son las autoridades propias, a través de sus asociaciones u organizaciones, siendo quienes tienen conocimiento sobre las diversas formas que tienen los pueblos de relacionarse con el territorio y “hacer presencia física, cultural y espiritual” en el mismo.
- El Estado debe respetar y garantizar la consulta espiritual, autónoma o interna como el primer paso de la consulta previa. Se deben respetar las decisiones que los pueblos tomen en sus espacios autónomos según las formas de autoridad de cada pueblo. Los costos de estos momentos tienen que ser garantizados por el Estado.
- **Mecanismos de seguimiento:** toda consulta debe incorporar un espacio para definir las formas de seguimiento a los acuerdos y compromisos. En caso de incumplimiento de los mismos, se deben imponer sanciones administrativas, fiscales y penales a los responsables; además de las sanciones que impongan autónomamente los pueblos.

7.6 Obligaciones del Estado, de las empresas, de los pueblos

Obligaciones del Estado:

- Garantizar los medios y recursos económicos, administrativos y políticos para la realización de la consulta bajo los principios de transparencia y ética de los pueblos.
- Las entidades y/o sus funcionarios deben asumir el papel de garantes de los derechos de los pueblos, no deben llegar y asumir posiciones en favor de las empresas o los particulares.
- Las entidades y los funcionarios estatales responsables de llevar a cabo los procesos de consulta previa tienen que ser idóneos, con conocimiento en temas étnicos, sensibles a la realidad de los pueblos; los pueblos podrán capacitar a los funcionarios sobre algunos aspectos de la consulta.



- El Estado tiene que apoyar la elaboración de mandatos o protocolos propios de los pueblos para el relacionamiento con terceros.
- El Estado tiene que capacitar a los titulares del derecho para la consulta. Ellos son los pueblos.

Obligaciones de las empresas:

- Las empresas no tienen que llevar a cabo los procesos de consulta.
- Las empresas deben actuar con buena fe.
- Las empresas deben presentar los proyectos, actos, actividades e iniciativas de forma clara y completa.
- Las empresas deben respetar los derechos humanos de los pueblos.
- Las empresas deben respetar a las autoridades de los pueblos, sus ritmos, sus tiempos y procedimientos propios.
- Las empresas deben comprometerse con el cuidado y preservación de la diversidad étnica y ambiental del país y del planeta.

Obligaciones para los pueblos mismos:

Deben crearse mecanismos internos de control, que incluyan el mandato de los delegados, las sanciones internas por incumplimiento de sus mandatos, formas de selección de delegados procurando su relevo periódico, para que no se vuelvan vitalicios y evitar que se corrompan, cuidando que vuelvan a sus comunidades y se refresquen con el consejo y la orientación de los mayores.







CAPÍTULO 8

Propuestas para los procesos de consulta de medidas legislativas y administrativas



Las medidas legislativas y administrativas pueden referirse a decisiones públicas sobre obras de infraestructura, programas y/o actividades nacionales, regionales o locales.

Además de lo antes mencionado sobre principios, autoridades, territorios, actores y elementos de la consulta, se recogieron unas recomendaciones particulares expresadas por los pueblos y sus organizaciones regionales y nacionales en relación a los procesos de consulta de medidas administrativas y legislativas:

Algunos pueblos expresaron que los procesos de consulta de medidas legislativas y administrativas tienen que llevarse a cabo “desde lo comunitario hacia lo nacional”. Las instancias nacionales definen caminos y rutas metodológicas de la consulta que debe ir a los pueblos y a las comunidades para la toma de decisiones.

La información debe llegar primero a las autoridades político administrativas, tradicionales y espirituales para que identifiquen las afectaciones en el nivel local con los directamente afectados por la medida. Una vez establecida la afectación en lo local, se pasa a lo regional para valorar la afectación en este nivel y por último a lo nacional. Unos pueblos indígenas plantearon la necesidad de que la



consulta de medidas con alcance nacional inicie en las instancias representativas nacionales.

Los procesos de consulta de medidas legislativas y administrativas con alcance nacional deben darse con la participación de las autoridades de cada pueblo y de las organizaciones nacionales, cuando ellos lo definan.

La consulta de las medidas legislativas se debe realizar de manera directa con el pueblo o pueblos afectados, dentro y fuera de las fronteras nacionales. No se debe delegar la decisión al mero nivel nacional: las medidas que afectan a poblaciones específicas, como víctimas, agricultores, mineros, mujeres se tienen que consultar con estos sectores de la población en el nivel regional y local.

Cuando se establezcan medidas administrativas o legislativas que afectan a las comunidades y éstas no sean consultadas o lo sean parcialmente, se debe asegurar el acceso de las comunidades a los mecanismos de denuncia y protección de derechos.

Cuando se consulta una ley constitucional, igualmente el proceso se debe hacerse desde lo local y con los espacios de acuerdo nacional.





CAPÍTULO 9

El consentimiento previo libre e informado, principios y procedimiento

“La consulta es vinculante con el consentimiento previo, libre e informado. No hay consulta sin consentimiento ni consentimiento sin consulta.

Con base en el consenso los pueblos determinarán si su consentimiento es positivo, restrictivo o negativo. Dependiendo de esta decisión, se va o se desiste de la consulta externa”.

EL CONSENTIMIENTO PREVIO LIBRE E INFORMADO¹

Principios

- *El consentimiento es un derecho de los pueblos y es el propósito y fin de la consulta.* La participación y decisión de los pueblos sobre los proyectos, obras, actividades y las medidas que les afectan no se agota en el proceso de la consulta. Los pueblos tienen derecho a tomar sus decisiones de manera autónoma y el consentimiento puede ser positivo, negativo o restrictivo frente a la intervención de terceros en sus territorios, su vida social, cultural, económica y política.
- *La objeción cultural y ambiental a los proyectos, obras, actividades, medidas administrativas y legislativas,* constituye un criterio para determinar el consentimiento o no sobre la intervención de terceros en sus territorios y su vida social, cultura, económica y política.

Criterios para la aplicación del derecho al consentimiento

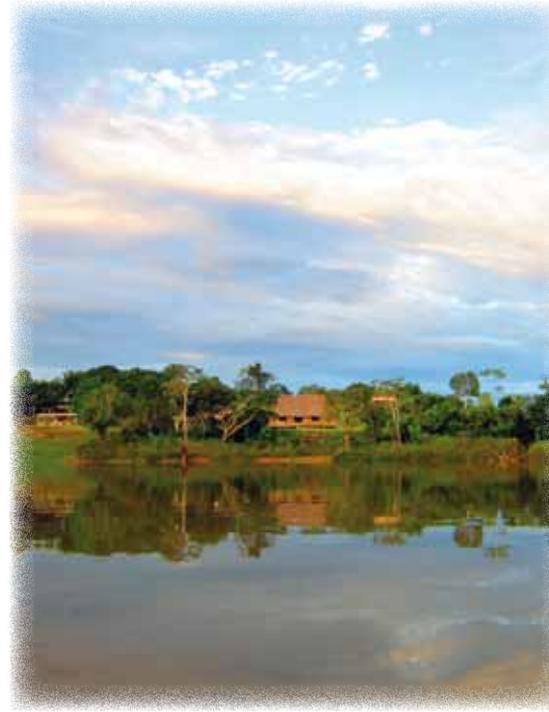
- El consentimiento previo libre e informado se determina desde lo que es consultable o no consultable.
- El consentimiento es un acto autónomo y permanente y se puede dar en cualquier momento del proceso de consulta. Se puede dar una revocatoria del consentimiento.
- El consentimiento se impulsa desde la autoridad de los pueblos según sus dinámicas culturales, espirituales tradicionales o desde las autoridades político administrativas.
- El consentimiento debe ser debidamente sustentado y expresado en una declaración o un mandato que será entregado a los terceros interesados.

1 Este capítulo es una adición a la primera versión de este folleto y es resultado del ejercicio de la construcción participativa del “Protocolo para la consulta y el consentimiento previo libre e informado del pueblo negro del norte del Cauca” realizado con los 9 consejos comunitarios de los municipios de Suárez y Buenos Aires del departamento del Cauca durante los meses de junio a septiembre del 2013

- El consentimiento cuando es negativo será válido frente a proyectos similares, o iguales aplicando el principio de la coherencia.
- El consentimiento tiene que contemplar los mismos procedimientos y requerimientos señalados para la consulta de medidas con alcance nacional.
- El incumplimiento de los acuerdos establecidos en la declaración del consentimiento será sancionado por el Estado y por los pueblos, de acuerdo con sus prácticas propias de justicia.

Consentimiento sobre la consulta previa

- El consentimiento será negativo siempre que la obra, actividad, proyecto o medida administrativa o legislativa vaya en contra de los principios establecidos por los pueblos. En este caso no se procede con la consulta.
- El consentimiento para iniciar el proceso de consulta es el resultado del análisis interno después del acercamiento y presentación de los actores externos que van a incidir sobre la vida y el futuro de los pueblos.
- El consentimiento a la consulta se define con base en el compromiso por parte de los terceros de respeto a los principios y criterios de los pueblos establecidos en este protocolo.
- Si la presencia de los terceros que inciden en la vida y el territorio de los pueblos es viable, es decir cumplen con los principios y criterios expues-



El consentimiento se impulsa desde la autoridad de los pueblos según sus dinámicas culturales, espirituales y tradicionales o desde las autoridades político administrativas.

tos en el presente protocolo, se expedirá un documento de consentimiento para dar inicio al proceso de consulta. Solo con este consentimiento se dará inicio a la consulta.

- Si la presencia de los actores que impulsan el proyecto, obra, actividad o medida legislativa o administrativa se considera desfavorable o contraria a los derechos de los pueblos, la junta del consejo comunitario, el gobernador del resguardo o las autoridades reconocidas por los pueblos, establecerán un documento resolutivo en el cual se expresa la negativa al inicio de la consulta y este será presentado al Ministerio del Interior a la Dirección de consulta previa y a la Dirección de asuntos de pueblos indígenas o a la Dirección para las comunidades negras, afrocolombiana, palenquera y raizales, según sea el caso.

Consentimiento sobre el proyecto, obra, actividad, medida administrativa o legislativa

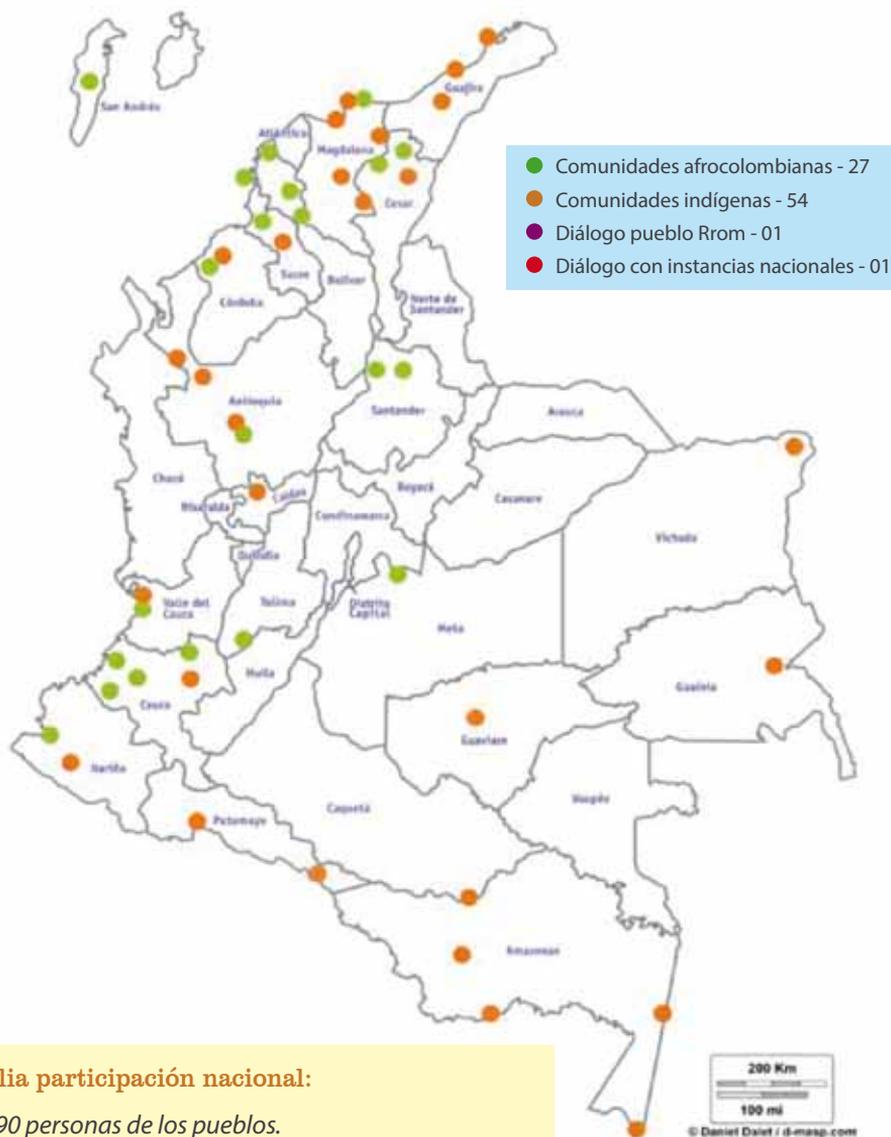
- *La consulta interna debe dar como resultado un acuerdo general de los pueblos y sus autoridades tanto tradicionales como políticas organizativas. Debe reflejar el consenso al que llegó la comunidad y debe plantear si el proyecto, obra, actividad, medida administrativa o legislativa es favorable o no para el proyecto de vida y los derechos de los pueblos. El resultado de la consulta interna debe plantear con claridad de qué manera se impacta, se daña el patrimonio y se afectan los derechos de los pueblos, debe explicitar las objeciones y su justificación así como las recomendaciones o decisión respecto a la realización o no de proyecto, obra, actividad, medida administrativa o legislativa.*
- *Con base en el consenso que se tome en la consulta interna, los pueblos determinarán si su consentimiento es positivo, restrictivo o negativo. Dependiendo de esta decisión se va o se desiste de la consulta externa en la que se aplican los procedimientos definidos por el gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Interior a través de las direcciones de Consulta Previa y de los pueblos indígenas o de comunidades negras, palenquera y raizal, según sea el caso.*
- Si se diera un consentimiento restrictivo mediante el cual se condiciona la realización del proyecto a la presentación de una propuesta de mitigación, reparación o restauración de daños que no sean substanciales a la vida y futuro de los pueblos, el pleno consentimiento o no del proyecto dependerá del acuerdo al que se llegue entre las partes en la consulta externa.
- Una vez la empresa presenta la propuesta de estrategias para evitar o minimizar los daños y afectaciones a los derechos los pueblos en un espa-

cio autónomo, estos evaluarán de nuevo la viabilidad o no del proyecto, obra, actividad o medida legislativa y administrativa.

- Si la propuesta de la empresa no es compatible con los derechos de los pueblos se elaborará el documento sobre el No consentimiento previo, libre e informado sustentado con base en las afectaciones a los derechos.
- *La junta del consejo comunitario, el gobernador del resguardo o las autoridades reconocidas por los pueblos establecerán un documento resolutive en el cual se expresa la negativa al inicio de la obra, proyecto, actividad o medida administrativa o legislativa y este será presentado al Ministerio del Interior a la Dirección de consulta previa y a la Dirección respectiva de pueblos indígenas o de asuntos étnicos para las comunidades negras, afrocolombiana, palenquera y raizales.*
- Hacia el interior de los pueblos se expedirá un mandato que justifique e ilustre la decisión o No consentimiento al proyecto, actividad, medida legislativa o administrativa que se haya considerado.
- Si las autoridades de los pueblos consideran viable el proyecto, obra, actividad o medida legislativa y administrativa pero con ajustes o consideraciones sobre el mismo, éstas harán parte del documento de consentimiento previo, libre e informado con las observaciones y requerimientos para minimizar los impactos o afectaciones, y en el mismo se determinará el seguimiento en la aplicación de dichas recomendaciones.
- Si es dado el consentimiento, este se consignará en un acto resolutive de las autoridades de los pueblos con el cual se sustenta la viabilidad del proyecto, obra, actividad o medida legislativa y administrativa se pasa a la etapa de concertación de acuerdos.
- *El **seguimiento** es parte del proceso de consulta y del consentimiento previo, libre e informado como una actividad a lo largo de la ejecución del proyecto, obra o actividad, acto legislativo o administrativo y posterior a su ejecución. El seguimiento arrojará informes periódicos que podrán incidir en la sostenibilidad del consentimiento, es decir puede determinar la continuidad o no del proyecto, obra, actividad o medida administrativa o legislativa.*

Anexo I

Mapa



Amplia participación nacional:

- 3.390 personas de los pueblos.
- Participación de 60 pueblos indígenas, 58 consejos comunitarios y organizaciones de las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal y 2 asociaciones del pueblo Rrom.
- 82 diálogos (a noviembre 12 de 2012).

Anexo II

Consolidado

Participantes diálogos

Proceso participativo sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal y Rrom en Colombia.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

EVENTOS REALIZADOS Y NÚMERO DE PARTICIPANTES

Total diálogos 2011 + 2012	82
Total diálogos indígenas	54
Total diálogos afrocolombianos	25
Total diálogos raizales	1
Total diálogos palenqueros	1
Total diálogos Rrom	1
Total pueblos indígenas participantes	60
Total participantes diálogos 2011 + 2012	3.388
Total participantes indígenas	2.486
Total participantes afrocolombianos	204
Total participantes raizales	80
Total participantes palenqueros	29
Total participantes Rrom	23
Total consejos comunitarios participantes	54



**Bogotá, D.C.**

Calle 113 No. 7-45, Torre B, Of. 1101
Ed. Teleport Business Park
Tel. (571) 658 3300

Barranquilla, Atlántico

Carrera 53 No. 82-86, Of. 403
Ed. Ocean Tower Business Center
Tel. (575) 3854791 - 3854682 - 3044420

Bucaramanga, Santander

Carrera 29 No. 45-94, Of. 806
Centro Empresarial Seguros Atlas
Tel. (577) 657 5152

Medellín, Antioquia

Calle 7 No. 39-215, Of. 302
Ed. BBVA
Tel. (574) 268 2991

Neiva, Huila

Calle 21 No. 7B-24/30, 2° piso,
Ed. La Castellana, Barrio Quirinal
Tel. (578) 8716203 - 8712964

Quibdó, Chocó

Calle 21 No. 4-82, 1er piso
Barrio La Yesquita
Tel. (574) 671 3692

San Juan de Pasto, Nariño

Carrera 35A No. 18-87
Tel. (572) 731 3009

Santiago de Cali, Valle del Cauca

Avda. Roosevelt No. 25-32, Of. 204
Ed. San Joaquín
Tel. (572) 665 9924

Villavicencio, Meta

Carrera 32 No. 41-58/60, Of. 202, Centro
Central de Oficinas, Parque Infantil
Tel. (578) 6645487



www.hehr.org.co
twitter.com/ONUHumanRights
facebook.com/onudhcolombia
quejas@hehr.org.co