





# **La consulta y el consentimiento previos, libres e informados de pueblos étnicos frente a los Acuerdos de La Habana**





# **La consulta y el consentimiento previos, libres e informados de pueblos étnicos frente a los Acuerdos de La Habana**

Colectivo de Estudios Poscoloniales/Decoloniales  
en América Latina (Colectivo Copal)



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Bogotá, D. C., 2017

CATALOGACIÓN EN LA PUBLICACIÓN UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Colectivo de Estudios Poscoloniales/ Decoloniales en América Latina (Colectivo COPAL)

La consulta y el consentimiento previos, libres e informados de pueblos étnicos frente a los Acuerdos de La Habana / Colectivo de Estudios Poscoloniales/Decoloniales en América Latina (Colectivo COPAL). – Primera edición. – Bogotá : Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIUS), 2017.

212 páginas. – (Colección Gerardo Molina ; 55)

Incluye referencias bibliográficas e índice analítico, onomástico y topográfico

ISBN 978-958-783-018-7 (rústica). – ISBN 978-958-783-020-0 (e-book). – ISBN 978-958-783-019-4 ( impresión bajo demanda).

1. Derechos de los indígenas – Colombia 2. Comunidades indígenas – Derechos civiles 3. Grupos étnicos – Participación política 4. Consulta previa – Legislación – Colombia 5. Consentimiento (Derecho) 6. Acuerdos de paz – Colombia 7. Víctimas del conflicto armado – Legislación – Colombia I. Título II. Serie

CDD-23 342.8610872 / 2017

*La consulta y el consentimiento previos, libres e informados de pueblos étnicos frente a los Acuerdos de La Habana*

Colección Gerardo Molina

© Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

© Varios autores, 2017

Primera edición, 2017

ISBN (papel): 978-958-783-018-7

ISBN (digital): 978-958-783-020-0

ISBN (IBD): 978-958-783-019-4

Este libro, resultado de investigación, fue producido por el Colectivo de Estudios Poscoloniales/Decoloniales en América Latina (Colectivo COPAL)

**Preparación editorial**

Unijus, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina

André-Noël Roth Deubel, director

Juan Sebastián Solano Ramírez, coordinadora editorial

Ángela María Herrera Castillo, coordinadora académica

Ana Marlén Garzón Urrego, coordinadora administrativa

Melissa Ruano Chacón, diseñadora gráfica

**Diseño original de la Colección Gerardo Molina**

Diego Mesa Quintero

**Corrección de estilo**

Angie Xiomara Bernal Salazar

**Imagen de cubierta**

Diana Carrillo González

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en Bogotá, D. C., Colombia

# CONTENIDO

Abreviaturas y siglas .....	9
Introducción .....	11
La participación de los pueblos étnicos en el conflicto armado ..	11
¿Por qué hablar de “pueblos étnicos”? .....	15
Aspectos metodológicos .....	20
<b>CAPÍTULO 1</b>	
La consulta previa: entre la participación y la libre determinación	
Introducción .....	23
Caracterización política de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado .....	24
Paradigmas: derechos a la participación y autodeterminación de los pueblos étnicos .....	24
La relación sistémica entre la consulta, el consentimiento y demás derechos étnicos .....	31
Modalidad de garantía de reparación de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. ....	36
Los escenarios desarrollados a partir de la consulta y el consentimiento previos como agentes de tránsito hacia la consolidación de democracia, paz y cohesión social .....	38
Contenido sustancial de la consulta y el consentimiento previos, libres e informados .....	41
Procesos históricos que fundamentan el contenido sustancial de la consulta previa .....	41
Aspectos sustanciales de la consulta previa según el C-169 .....	46
Aspectos sustanciales de la consulta según la DNUDPI .....	50

La consulta y el consentimiento en el escenario judicial internacional .....	53
El derecho a la consulta previa en el ámbito nacional .....	61
Bloque de constitucionalidad. ....	61
Normas nacionales en torno a la consulta previa .....	63
Ley 70 de 1993 y Comisión Consultiva de Alto Nivel.....	64
Decretos 1396 y 1397 de 1996. ....	71
Decreto 1320 de 1998. ....	73
Directiva presidencial número 10 de 2013 .....	76
Decreto 2613 de 2013. ....	78
Regulación nacional a la consulta previa? .....	79
Jurisprudencia constitucional en desarrollo de la consulta previa	79
Para abrir el debate .....	85
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>La negociación del conflicto armado: pueblos étnicos al margen de la mesa y las alternativas</b>	
Introducción .....	89
Antecedentes: los diálogos de paz sin pueblos étnicos .....	91
Santos y las FARC-EP .....	98
El "Acuerdo General para la terminación del conflicto" .....	99
Entre acuerdos y tensiones.....	100
Antes y después de las elecciones presidenciales .....	103
Un balance del proceso de paz desde la participación de los pueblos étnicos.....	108
Entre "lo acordado" y lo propuesto por los pueblos étnicos .....	111
Entre referendo y asamblea constituyente .....	119
La propuesta del Gobierno: referendo .....	119
La propuesta de las FARC-EP: Asamblea Nacional Constituyente ..	121

Pueblos étnicos y factores de vulnerabilidad: caracterización de la Corte Constitucional . . . . .	125
El Auto 004: los pueblos indígenas . . . . .	126
El Auto 005: los pueblos afrocolombianos. . . . .	129
Para abrir el debate . . . . .	132
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Las voces de los actores	
Sujetos entrevistados . . . . .	136
Los temas: víctimas, mecanismos y consulta previa . . . . .	139
Víctimas diferenciadas . . . . .	139
Los Acuerdos de La Habana y los mecanismos de participación propuestos . . . . .	144
Consulta previa y sus implicaciones en el proceso de paz. . . . .	151
Para abrir el debate . . . . .	160
Conclusiones y recomendaciones. . . . .	165
Referencias . . . . .	172
Índice analítico. . . . .	197
Índice onomástico . . . . .	203
Índice topográfico . . . . .	207



## ABREVIATURAS Y SIGLAS

**Afrodes** Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados

**ANAFRO** Autoridad Nacional Afrocolombiana

**APN** Organización Ayuda Popular Noruega

**C107** Convenio 107 de la OIT

**C-169** Convenio 169 de la OIT

**CCAN** Comisión Consultiva de Alto Nivel

**CODHES** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento

**CICR** Comité Internacional de la Cruz Roja

**COIDH** Corte Interamericana de Derechos Humanos

**CIDH** Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**CNDH** Comisión Nacional de Derechos Humanos

**CNOA** Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas

**CNTI** Comisión Nacional de Territorios Indígenas

**CONPES** Consejo Nacional de Política Económica y Social

**CODACOP** Corporación de Apoyo a Comunidades Populares

**DANE** Departamento Administrativo Nacional de Estadística

**DNUDPI** Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

**EPL** Ejército Popular de Liberación

**FARC-EP** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo

**GMH** Grupo de Memoria Histórica

**IIDH** Instituto Interamericano de Derechos Humanos

**ILSA** Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

<b>M-19</b> Movimiento 19 de abril	<b>ONU-OAC</b> Organización de Naciones Unidas - Oficina del Alto Comisionado
<b>MAQL</b> Movimiento Armado Quintín Lame	<b>RUV</b> Registro Único de Víctimas
<b>MAS</b> Muerte a Secuestradores	<b>SIDH</b> Sistema Interamericano de Derechos Humanos
<b>MPC</b> Mesa Permanente de Concertación Nacional con los Pueblos y Organizaciones Indígenas	<b>PINES</b> Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos
<b>MOE</b> Misión de Observación Electoral	<b>PROROM</b> Proceso Organizativo del Pueblo Rom
<b>OIT</b> Organización Internacional del Trabajo	<b>RRI</b> Reforma Rural Integral
<b>ONIC</b> Autoridad Nacional de Gobierno Indígena/ Organización Nacional Indígena de Colombia	<b>Unasur</b> Unión de Naciones Suramericanas
<b>ONU</b> Organización de Naciones Unidas	<b>ZRC</b> Zonas de Reserva Campesina

---

## INTRODUCCIÓN

---

### LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS ÉTNICOS EN EL CONFLICTO ARMADO

**A** pesar del carácter bipolar asociado al tratamiento del conflicto armado colombiano, es posible asegurar que, en la historia de este, existen experiencias entre gobiernos nacionales de turno y grupos armados ilegales que evidencian la conjugación de esfuerzos para lograr una solución política (López Gutiérrez, 1999). En algunos casos, el acercamiento entre las partes ha tenido éxito en términos de desmovilización, reinserción a la vida civil y participación política de integrantes de estos grupos, así como de construcción de nuevos pactos políticos; por ejemplo, entre 1990 y 1991 se lograron acuerdos en este sentido con las guerrillas M-19, MAQL y, parcialmente, EPL (Chernick, 1996). Estos arreglos condujeron a la formulación de una nueva carta política que albergaba un proyecto de paz y una apertura democrática (Zuluaga Nieto, 1996).

En otros casos, los diálogos no han sido fructíferos, pues han concluido con la profundización del conflicto armado (González Posso, 2013). Tal como ocurrió en la zona de distensión o despeje establecida en el Caguán (Caquetá) durante el periodo de 1998 a 2002, escenario que se

estableció con el objetivo de adelantar negociaciones entre el Gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP, y que culminó abruptamente con una nueva escalada del conflicto armado (CNMH, 2013).

En ese sentido, la experiencia colombiana demuestra que las posibilidades de negociación varían conforme a las dinámicas que alimentan el conflicto y el tipo de agendas sobre las que versen los acuerdos que se pretendan lograr (Gutiérrez Loaiza, 2012, p. 180). Lo anterior, sin desconocer que de manera paralela, durante todos estos procesos, la sociedad civil ha promovido “hechos de paz”, diálogos humanitarios y agendas propias, con el objetivo de contribuir a la salida política al conflicto armado, e incidir democráticamente en las políticas de paz (Querubín Londoño, 1998).

El inicio de las negociaciones entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP, a mediados del año 2012, estableció una vez más la esperanza a la salida política del conflicto armado. Sin embargo, del camino labrado para alcanzarla, emerge la pregunta por el papel que en estas negociaciones desempeñan los pueblos afros, negros e indígenas como víctimas del conflicto armado interno<sup>1</sup>, habida cuenta de la permanente, sistemática y diferenciada vulneración a sus derechos. En efecto, estos pueblos no solo han sido víctimas de discriminación histórica, sino que debido a su relación con el territorio, a sus procesos identitarios y culturales, y a la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar sus derechos, en ellos se recrudecen los efectos de la guerra y la violencia (CoCons A-004/09; A-005/09), lo que impide superar las múltiples condiciones de vulnerabilidad de las que son víctimas (Ortiz *et al.*, 2014, p. 126).

Por ello, para ver con mejor luz el camino hacia el goce efectivo de sus derechos, hay que considerar su autodeterminación como pueblos étnicos<sup>2</sup> y, posteriormente, la relación entre este derecho y la imposibilidad

---

1 Al respecto pueden revisarse las declaraciones y los comunicados compartidos por las organizaciones afro Cococauca (2013), Colectivo de Sentipensamiento Afrodiaspórico (2015), Anafro (2015), entre otras; y de las organizaciones indígenas: OPIAC (2014), CIT, AICO y ONIC.

2 Al respecto, el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) establece el carácter integral del derecho a la autodeterminación y su alcance frente a la condición política y el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos.

de ejercerlo integralmente, como consecuencia de las afectaciones y daños de los que son víctimas en el marco del conflicto.

Por ejemplo, solo por mencionar el caso de pueblos indígenas y afrodescendientes: las cifras oficiales señalan la existencia de 87 pueblos indígenas, que corresponden al 3,43 % de la población colombiana; mientras que —sin ser claros frente al número de pueblos o establecer una diferenciación entre el autorreconocimiento de las personas como negras, mulatas, afrocolombianas o afrodescendientes— las cifras oficiales identifican al 10,62 % de la población como afrocolombiana (DANE, 2005)<sup>3</sup>. Por su parte, la Corte Constitucional, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en Autos 004 y 005 de 2009, declaró un estado de cosas inconstitucional frente a los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos. Lo anterior debido a las afectaciones diferenciales que sobre estos genera el conflicto armado y sus factores vinculados y subyacentes.

En el primer caso, la Corte Constitucional declaró el gravísimo riesgo de exterminio físico y cultural al que están sometidos los pueblos indígenas en razón del conflicto armado, otras formas de violencia generalizada (CoCons A-004/09; A-196/14), la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar sus derechos y la omisión de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de estos (CoCons A-173/12). Asimismo, el alto tribunal estableció medidas especiales para 35 pueblos indígenas (CoCons A-004/09; A-382/10; A-174/11; A-173/12; A-051/13), como respuesta inmediata a la inminencia de su desaparición física y cultural.

En el segundo caso, el tribunal constitucional señaló que la población afrocolombiana es víctima de una crisis humanitaria como consecuencia de factores transversales asociados al conflicto armado y la persistencia de riesgos de tipo extraordinario, acentuado y agravado, que conllevan a la masiva y continua vulneración de sus derechos (CoCons A-005/09). A su vez, durante los últimos años, ha declarado medidas especiales para algunos pueblos debido a los impactos diferenciales y agravados que reciben a causa del conflicto armado (CoCons A-384/10; A-1045/12; A-112/12; A-073/14; A-196/14; A-257/14).

No obstante las cifras estatales, las organizaciones indígenas han señalado que a lo largo y ancho del territorio nacional perviven alrededor

---

<sup>3</sup> Sobre las críticas del censo de 2005 a la población afrodescendiente, véase Rodríguez, Alfonso y Cavelier (2009).

de 102 pueblos indígenas<sup>4</sup> (Andrade y Eusse, s. f.), de los cuales 31, además de los señalados por la Corte Constitucional, se encuentran condenados a la desaparición debido al abandono estatal, la incursión externa en sus territorios y factores culturales y materiales que impiden el desarrollo voluntario de sus destinos (Ochoa, Hutchinson, Abondano, Tobón, 2010). Así, según las cifras señaladas, el 64,7 % de los pueblos indígenas colombianos se encuentran en gravísimo riesgo de desaparición física y cultural.

Por su parte, las organizaciones afro y negras plantean que su población corresponde efectivamente al 18 y 26 % del censo colombiano, es decir, entre 7,8 y 11,6 millones de personas (Afrodes y Global Rights, 2007, p. 8). Además, es reconocido por diferentes ONG que los afrodescendientes constituyen la población étnica más afectada por el desplazamiento forzado, el confinamiento y el conflicto armado en general (CODHES, 2008; 2009). Esta afirmación puede corroborarse con las cifras ofrecidas por la Red Nacional de Información (RNI, 2015), en las cuales se establece que de las 6.339.095 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), el 10,26 % pertenece a los pueblos negros o afro, el 0,010 % palenquera y el 0,14 % raizal; en contraste con el 2,31 % de víctimas indígenas registradas.

Sin embargo, a pesar de que durante las últimas tres décadas los pueblos étnicos han denunciado las afectaciones diferenciales de las que son víctimas en el marco del conflicto armado (ONIC y CONIP, 2002), los fenómenos de agudización y profundización sobre estos fueron reconocidos por el Estado solo a partir del 2009 (CoCons A-004/09; A-005/09). Lo anterior obedece a que antes de 1991, los pueblos étnicos eran considerados como “objeto de políticas” de integración (salvajes en el caso indígena, mediante Ley 89 de 1890), mientras que entre 1991 y 2009 primó un tratamiento ambiguo entre “objeto de política” y “sujetos de derechos”. Tensión que finalmente se resolvió a favor del estatus jurídico de “sujetos de derechos”, gracias a los procesos étnicos de gobernanza internacional que se han venido fortaleciendo durante las últimas décadas (Rodríguez Garavito, 2012).

4 Cabe señalar que en pronunciamientos e informes oficiales el Gobierno nacional ha reconocido la existencia de 102 pueblos indígenas en el territorio colombiano. Al respecto, véase: Presidencia de la República (2010), Ministerio de Educación (2013), Ministerio del Interior (2015), Ministerio TIC (2013), entre otros. A su vez, la Contraloría General de la República también ha reconocido oficialmente este número (2012).

En este contexto, es evidente que a pesar de los procesos sociales y políticos que históricamente los pueblos étnicos han adelantado con el objetivo de promover entre los gobiernos de turno y los grupos armados ilegales soluciones políticas al conflicto armado, así como de las iniciativas y propuestas que han construido local, regional y nacionalmente, con el propósito de lograr una paz social y justa (Wabgou, Arocha, Salgado y Carabalí, 2012; ONIC y CONIP, 2002), las dinámicas de discriminación histórica y el desconocimiento de su calidad de víctimas de afectaciones diferenciales aún perviven. Por lo tanto, su participación dentro de cualquier negociación de este tipo es una deuda de los actores en diálogo.

En ese sentido, como mínimo, es necesario preguntarse cómo se garantizarán los derechos de los pueblos étnicos en el marco de la Mesa de Negociación de La Habana, bajo el entendido de que la regla general ha sido su marginación y exclusión histórica de este tipo de espacios, en donde los diálogos se cierran a los actores armados sin obedecer a las víctimas ni a sus afectaciones diferenciales.

Además, cabe analizar lo anterior teniendo en cuenta que nacional e internacionalmente se han reconocido los derechos a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado sobre toda medida susceptible de afectar directamente a los pueblos étnicos.

Este asunto cobra mayor vigencia considerando que la negociación que se viene desarrollando en La Habana (Cuba) entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP se ciñe a una agenda en la que todos los temas planteados afectan directamente a los pueblos étnicos: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto y solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas.

## ¿POR QUÉ HABLAR DE “PUEBLOS ÉTNICOS”?

El presente trabajo recupera la categoría “pueblos étnicos” para visibilizar a los sujetos que de forma colectiva son titulares de los derechos reconocidos, nacional e internacionalmente, como resultado del compromiso asumido por los gobiernos de proteger la diversidad étnica y cultural al interior de los Estados; e, igualmente, dar cuenta del establecimiento de mecanismos de reparación frente a las estructuras coloniales de discriminación e invisibilización histórica, así como de los procesos de genocidio, etnocidio y exterminio de los que han sido víctimas.

Colombia carece de homogeneidad normativa frente al uso de estas categorías: en la Constitución Política, por ejemplo, encontramos los términos de “comunidades” (artículos 10, 171, 310, 329, 330, 55 transitorio), “pueblos” (artículos 96, 246, 381) y “grupos étnicos” (artículos 10, 63, 68, 72, 176); por su parte, la jurisprudencia constitucional, en más de veinte años ha logrado avanzar del uso de la categoría “comunidad”<sup>5</sup> (CoCons T-254/94) a la de “pueblos indígenas y tribales” (CoCons T-576/14) e incluso, en la inclusión del término “pueblo étnico” en su doctrina (CoCons c-366/11; c-359/13); y, en cuanto a decretos y leyes, su utilización varía conforme al momento de su expedición (Ley 70 de 1993) o de si fueron o no objeto de consulta previa reciente (Decreto Ley 4633 de 2011).

En materia internacional, el reconocimiento como “pueblos”, tanto del c-169 como de la DNUDPI, va de la mano con las reivindicaciones históricas frente al derecho a la autodeterminación interna (Anaya, 2005); por lo cual, la categoría “pueblo” representa una victoria política —aunque restringida— que no puede ser desconocida, especialmente cuando esta constituye una reparación y se encuentra intrínsecamente relacionada con el reconocimiento de los sujetos colectivos como políticos y titulares de derechos (Carrillo González, 2013). De ahí que tanto el término “comunidad” como el de “grupo” sean ajenos a los postulados jurídicos; en cambio, son los “pueblos” los que gozan exclusivamente de la titularidad de los derechos étnicos, tal como lo establece el orden internacional (Anaya, 2005).

Es importante señalar que el c-169 realiza una distinción entre los pueblos indígenas y los tribales. En el primer caso, el instrumento jurídico define como indígena a aquellos pueblos que descienden de:

- 
- 5 La Sentencia T-254 de 1994 evidencia que la Corte Constitucional adoptó la categoría de “comunidad” a partir de la definición que sobre esta formula Ferdinand Tönnies, a saber: “una forma anterior a la sociedad que se desarrolla a partir de la familia y, ordinariamente, en pequeñas poblaciones, en las cuales no prevalece la obtención de beneficios económicos sino los lazos de sangre y las costumbres. [...] El urbanismo hace evolucionar las comunidades en sus sociedades” (citado por Carrillo González, 2014, p. 161).
  - 6 Incluso, en Sentencia c-463 de 2014, la Corte expone: “la Sala aclara que 1) se referirá a los pueblos indígenas indistintamente como pueblos originarios, pueblos aborígenes (es decir, que se hallaban en los orígenes de la formación del Estado), comunidades indígenas y comunidades étnicas. Se pasará por alto cualquier posible discusión sobre el contenido semántico o la carga emotiva de esas expresiones, pues en este trámite serán utilizadas como sinónimos” (CoCons c-463/14).

Poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (Artículo 1.b)

Mientras, el c-169 define a los pueblos tribales como aquellos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional [carácter objetivo], y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial [carácter subjetivo]” (artículo 1.a). Por su parte, en la DNUDPI el criterio de definición de pueblos se fundamenta en el ejercicio del derecho de autodeterminación de los indígenas (artículo 3).

Sin embargo, las definiciones expuestas por los instrumentos jurídicos de orden internacional pueden no estar dando cuenta de las reflexiones respecto a las “rupturas y discontinuidades que constituyen la ‘singularidad’” (Hall, 2010, p. 351) de los procesos identitarios de pueblos del Caribe, del Pacífico y, en general, de todos aquellos sujetos colectivos que tienen un pasado común en la esclavitud, la trata, la colonización y la migración (Hall, 2010). En ese sentido, el reconocimiento de los pueblos afro, negros, raizales y palenqueros debería nutrirse de otras características diferentes a las endógenas de los procesos indígenas y, a su vez, rescatar, como reparación, el sentido propio de su historia.

Este debate no es contemporáneo, por el contrario, la subsunción de lo negro con lo indígena encuentra raíces en reconstrucciones de la Colonia, en donde el esclavo traído de África era percibido, en contraposición del indígena autóctono, como un “indígena importado”, es decir, aquel “hombre que vino a ocupar en muchas zonas de América el lugar del indio en vías de extinción ‘dándole a él también la calidad de indígena esclavizado’” (Fernández Retamar, 2013, p. 24), fenómeno que desdibujó el etnocidio que implicó su desterritorialización.

En nuestro sentir, la ambigüedad identificada debe ser develada, siendo importante identificar otras maneras más integrales de reconocer los diferentes procesos que fundamentan la colonialidad. Así, y en aplicación del principio *pro personae* en materia étnica, consideramos oportuno empoderar la categoría de “pueblos étnicos” en la doctrina, dando cuenta de manera más realista de la diversidad étnica y cultural reconocida constitucionalmente en Colombia. Lo anterior, primero,

aunado a las diferencias en materia de daños y afectaciones que el conflicto armado —y sus factores vinculados y subyacentes— generan sobre los sujetos colectivos étnicos; así como, segundo, a las construcciones identitarias que cada uno de los pueblos formula a partir de sus propios modos de vida.

En ese sentido, la categoría de “etnicidad”, establecida en la antropología anglosajona a mediados del siglo xx, como respuesta a la carga ideológica y política del término “raza” (Lamus Canavare, 2012), puede contribuir al debate aquí propuesto. En la perspectiva de Verena Stolcke (2000), la “etnicidad” tiene el objetivo de resaltar las contradicciones del proyecto de la Modernidad, al abandonar los fundamentos biológicos de lo racial, y concebirse en términos de construcciones simbólicas que “se utilizan en ciertas circunstancias sociopolíticas como criterio de definición y delimitación de grupos humanos” (p. 41).

Si comprendemos que es intrínseco del proyecto de la Modernidad (mediante el modelo Estado-nación) desarrollar doctrinas que justifiquen y naturalicen la desigualdad, asimismo, que neutralicen el contenido económico, social y político de la exclusión (Quijano, 2000), entonces, introducir la categoría de “etnicidad” significa incorporar una herramienta en la doctrina que permita confrontar las tres vertientes de la colonialidad y visibilizar a todos aquellos modos de vida que, tras la Modernidad, no entraron en el proyecto de Nación, fueron excluidos de la definición monoétnica de esta y, en esa medida, comparten una historia de opresión (Rosas Vargas, 2007).

Así, lo étnico promueve la comprensión sobre la dialéctica entre las representaciones simbólicas propias de los sujetos colectivos y las interacciones sociales de ellos en la Modernidad. Es decir, entre el ejercicio de autodeterminación de los pueblos y los procesos sociales, que, ideológicamente naturalizados, los excluyen (Stolcke, 2000). Lo anterior como producto de estructuras de discriminación histórica sobre lo racial, que obedecen no solo a la dominación económica sino también a violencias epistémicas que le dan vigencia a esta (Quijano, 2000).

Por ello, a pesar de que la sinergia que genera la categoría de “pueblos étnicos” no está reconocida en su totalidad en los presupuestos jurídicos<sup>7</sup>, sí representa una apuesta sociopolítica que pretende evidenciar en la doctrina el contenido integral de la titularidad de los derechos que

---

7 Aunque, cabe manifestar, es una categoría que es utilizada en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* (pp. 372 y 653).

recaen sobre sujetos colectivos que se construyen identitariamente en un complejo campo social.

Igualmente, cabe manifestar que esta odisea sociopolítica no es exclusiva. En esa misma dirección, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia usa el término “pueblos étnicos”, compartiendo la preocupación de hacer prevalecer las voces directas de los pueblos aun por encima de las legislaciones que de manera formal reconocen sus derechos, pero que en la práctica no logran garantizarlos (ONU-OAC, 2013). Además, es posible encontrar diversa literatura que recoge esta categoría en el mismo sentido (CEPAL e IIDH, 2001).

Asimismo, lo que resulta más importante, los sujetos colectivos en sus distintas organizaciones político-sociales se autoidentifican con la categoría “pueblo étnico”. Ejemplo de ello lo constituyen los documentos compartidos por la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA)<sup>8</sup>, la Asociación de Cabildos Indígenas Emberá, Wounaan, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó (Orewa)<sup>9</sup>, Cococauca<sup>10</sup> y el Archipelago Movement for Ethnic Native Self-Determination (AMEN-SD)<sup>11</sup>; así como declaraciones conjuntas proferidas por CNOA, ONIC, PCN y Afrodes<sup>12</sup>.

---

8 Véase el documento “Violaciones a los derechos humanos del pueblo étnico afrocolombiano”. Recuperado de: <http://www.ddhhcolombia.org.co/sites/default/files/files/pdf/Afrocolombianos%20CNOA.pdf>

9 La Orewa, en un comunicado oficial, manifestó la importancia de “garantizar nuestros derechos, no solo como ciudadanos, sino también como pueblo étnico con enfoque diferencial”. Recuperado de: <http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/2014/09/Comunicado-II-Congreso-Regional-Embera-Katío-Sept.-12-15-2014.pdf>

10 En la Octava Declaración de la Asamblea de Cococauca se lee: “Asumimos la comunicación como una vía de exigibilidad de nuestros derechos como pueblo étnico”. Recuperado de: <http://cococauca.org/2013/05/>

11 Para tal efecto, revisar el documento: The hidden colony in the Caribbean (under Colombia’s dominion 1822-2002). Recuperado de: [http://www.amen-sd.org/freedom/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=43&Itemid=105](http://www.amen-sd.org/freedom/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=43&Itemid=105)

12 Al respecto, revisar el Comunicado de las organizaciones indígenas y afrocolombianas a la opinión pública por la regresividad de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la protección de derechos de los pueblos étnicos. Recuperado de: <http://cms.onic.org.co/2013/10/organizaciones-indigenas-afrocolombianas-y-rom-se-pronuncian-ante-regresividad-de-jurisprudencia-de-la-corte-constitucional-en-proteccion-de-derechos-de-los-grupos-eticos/>

En ese orden de ideas, el presente texto se construyó como un esfuerzo jurídico por el goce efectivo de los derechos de los sujetos colectivos; pero también sociopolítico, pues promueve su reivindicación como pueblos étnicos. Por ello, guardadas las proporciones de tiempo, espacio y demás limitaciones, el presente trabajo propende por recoger las epistemologías del sur, de los pueblos étnicos, respecto de sus derechos, realidades y saberes.

Consideramos que este reconocimiento debe ser un paso imprescindible para garantizar efectivamente los derechos de estos pueblos, que históricamente han sido víctimas de exterminio y genocidio, no solo por causas relacionadas con el conflicto armado, sino por distintas formas de violencia desde épocas de la Colonia, por las cuales han visto aplazado el cumplimiento de sus derechos de cara a los del resto de la sociedad.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

El presente trabajo argumenta la relevancia del respeto a los derechos fundamentales a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos étnicos en el marco de las negociaciones adelantadas desde 2012, entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, con el objetivo de buscar una salida política al conflicto armado colombiano. Pues, como pueblos étnicos, víctimas diferenciadas y directamente afectados por la agenda de negociación, deben ser partícipes de la construcción de las alternativas que pongan fin a este, para evitar de esta manera su revictimización y el resurgimiento de nuevos procesos de marginación, discriminación, exclusión y demás tipos de violencias.

En ese orden de ideas, en este documento se formula una dialéctica entre los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales; la historia de exclusión, exterminio y genocidio; y las voces de los propios sujetos como herramienta de tránsito hacia a una sociedad en donde converjan esfuerzos por una paz territorial con justicia social. Así, se sostiene que el respeto, la protección y el goce efectivo de los derechos fundamentales son posibles desde el momento en que se adoptan las decisiones políticas necesarias para eliminar las marginaciones sociales, políticas y económicas a las que han sido históricamente sometidos.

Para desarrollar esta idea, el trabajo se divide en tres capítulos que recurren a distintas estrategias metodológicas: el análisis dogmático de los derechos a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado,

con base en la normatividad y la jurisprudencia nacional e internacional; el análisis coyuntural, desde la revisión documental, para ilustrar los antecedentes y el estado actual de las negociaciones; y, finalmente, el análisis cualitativo de entrevistas realizadas a integrantes de pueblos étnicos, académicos y funcionarios del Gobierno nacional, sobre la relación entre las negociaciones y los derechos de los pueblos étnicos.

Sin duda, un ejercicio comparado sería de gran utilidad para plantear elementos que permitan comprender el problema y formular propuestas en torno al goce efectivo de los derechos de los pueblos étnicos, el papel de la consulta previa en contextos de guerra y la participación étnica en el marco de salidas políticas a conflictos armados, así como el tránsito hacia sociedades en posconflicto.

Sin embargo, un análisis de tal envergadura excede los propósitos del presente trabajo y supera la delimitación del objeto de investigación originalmente planteado, de ahí que tal perspectiva no fuera incluida. Por ello, entendiendo que las palabras aquí compartidas no finalizan sino que alimentan el diálogo, como recomendación, consideramos oportuno que en las siguientes investigaciones sobre la materia se promueva un análisis comparado entre Colombia y contextos similares, entre los que destacamos los procesos de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Filipinas<sup>13</sup>.

Creemos que nuestra propuesta aportará herramientas y facilitará la caracterización para construir las variables de comparación necesarias. Sin duda un ejercicio de este tipo contribuirá al análisis del caso colombiano y fortalecerá el estado del arte sobre la materia. Mientras tanto, pretendemos dar el primer paso en esta empresa colectiva.

En el primer capítulo se sostiene que la consulta previa tiene altas potencialidades para garantizar los derechos de los pueblos étnicos, especialmente el de autodeterminación, en el marco de las negociaciones de La Habana. Para esto, desde el ámbito internacional como nacional, se reconstruye históricamente el contenido esencial del derecho, lo que nos permite comprender su origen, alcance y finalidades. Para tal efecto, resulta vital el análisis de su evolución jurisprudencial, en la medida en que es gracias a esta fuente del derecho que se ha logrado su mayor desarrollo dogmático.

---

<sup>13</sup> Respecto a casos en otras latitudes como las mencionadas, véanse, por ejemplo: Montobbio (1999), García Durán (2010), Smith (1990), Jones (1991), Chernick (1998), Barbeyto (2010), Bastos (2011), entre otros.

En el segundo capítulo se argumenta que los pueblos étnicos han estado marginados en los acercamientos que han buscado una solución política al conflicto armado interno colombiano, que la exclusión ha sido sistemática y estructural, en razón de los derechos diferenciados y las condiciones de vulnerabilidad específicas. Por lo tanto, el respeto del derecho fundamental y la aplicación del mecanismo de la consulta previa deberían hacerse efectivos. En tal sentido, se resumen algunos antecedentes históricos en materia de paz y conflicto armado, y se reseña el escenario de negociación entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, en el periodo de 2012 a 2015.

Posteriormente, se enfatiza en las afectaciones diferenciales de las que son víctimas los pueblos étnicos en el marco de la guerra, con base en el análisis realizado por la Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y la declaratoria de estado de cosas inconsitucional frente a los derechos de las víctimas. Finalmente, se sintetizan las propuestas presentadas en el marco de la mesa de diálogos, y se reflexiona sobre la manera en que se lograría la participación de los pueblos étnicos y se garantizaría la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado.

En el tercer capítulo se presentan las conclusiones del diálogo abierto que se sostuvo con víctimas, expertos académicos y funcionarios del Gobierno competentes, sobre la relación entre consulta previa, el actual proceso de negociación y los mecanismos pertinentes para la refrendación de los acuerdos que en ese marco se logren. Ello con el objetivo de contar con fuentes que contrarrestaran empíricamente las problemáticas tratadas en los capítulos anteriores, y confrontar con la realidad el análisis doctrinal, legal o mediático formulado. Desde esta perspectiva, los entrevistados dieron cuenta de la victimización histórica de los pueblos en razón de su etnia, sus perspectivas sobre la Mesa de Conversaciones de La Habana y el papel de los pueblos en la consolidación del fin del conflicto armado y el tránsito hacia el posacuerdo.

Finalmente, se proponen algunas conclusiones en las que se sintetizan las ideas principales del documento y se proponen algunas recomendaciones sobre la consulta previa y la participación de los pueblos étnicos en el marco de la Mesa de Negociación de La Habana.

---

## CAPÍTULO 1

### LA CONSULTA PREVIA: ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA LIBRE DETERMINACIÓN

---

#### INTRODUCCIÓN

**E**l planteamiento central que se pretende defender en este capítulo es que la consulta previa tiene la potencialidad para proteger los derechos de los pueblos étnicos frente a las afectaciones de las que son susceptibles por la implementación de los acuerdos que se logren en el marco de la Mesa de Negociación de La Habana y, en su lugar, puede promover escenarios de diálogo intercultural, así como el fortalecimiento de la democracia colombiana.

Para tal efecto, se formula un recorrido histórico que permitirá reconstruir el contenido esencial de la consulta previa, teniendo en cuenta las diversas fuentes del derecho que le dan origen a nivel nacional e internacional. Lo anterior se plantea reconociendo la importancia de la jurisprudencia de todos los órdenes en su evolución, a pesar de que en la actualidad se estén profiriendo precedentes regresivos.

La reconstrucción pretendida se fundamenta en el análisis de la consulta y el consentimiento previos a partir de los paradigmas del multiculturalismo neoliberal y contrahegemónico, con el propósito de establecer la relación entre aquellos y los derechos de participación y

autodeterminación, respectivamente (Rodríguez Garavito, 2012). Ello permitirá definir la relación sistémica entre la consulta y el consentimiento previos y demás derechos étnicos (Yrigoyen Fajardo, 2011), el carácter reparador que ambos pueden tener para los pueblos (Gómez Isa, 2009) y el potencial para que desde los escenarios que se desarrollan a partir de la consulta y el consentimiento se pueda transitar hacia el diálogo intercultural y la cohesión social (Zúñiga García-Falces, 2009).

Luego, a partir del análisis de instrumentos internacionales que son hito, como el c-169 y la DNUDPI, así como de la interpretación que de estos ha realizado la Corte Interamericana y algunas medidas de la Comisión en dos casos específicos, se indican algunos estándares internacionales que permiten resolver preguntas básicas en torno a la consulta (quiénes, cuándo, por qué y para qué).

A renglón seguido, mediante el análisis del ámbito nacional, particularmente de la Ley 70 de 1993, la Ley 1396 de 1996, el Decreto 1320 de 1998, la Directiva Presidencial número 10 del 7 de noviembre de 2013 y el Decreto 2613 del mismo año, se expone cómo la consulta se ve reducida a un mero procedimiento consultivo, y la poca normatividad que se encuentra vigente ha sido creada a espaldas y sin la participación de los propios pueblos étnicos, lo que le resta importancia como verdadero ejercicio del derecho de participación. A pesar de ello, se rescata el desarrollo normativo de la consulta como derecho fundamental y mecanismo de participación realizado por la Corte Constitucional y su interpretación de las normas internacionales por vía del bloque de constitucionalidad.

## CARACTERIZACIÓN POLÍTICA DE LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO

### Paradigmas: derechos a la participación y autodeterminación de los pueblos étnicos

Es necesario comprender que la consulta previa hace parte de la historia política de los pueblos étnicos contra la discriminación y el racismo étnico, en consecuencia, por el reconocimiento jurídico de su dignidad, identidad cultural, autodeterminación y propiedad colectiva sobre sus territorios (Stavenhagen, 2009). En ese sentido, los pueblos han ayudado a “forjar una teoría política que percibe la libertad e igualdad no solo en términos de individuos y Estados, sino también en términos de

las diversas identidades culturales y estructuras sociales y políticas co-existentes" (Anaya, 2009, p. 43).

Para algunos, este fenómeno se ha denominado "política de la cultura" (Álvarez *et al.*, citado por Rodríguez Garavito, 2012), para otros, "Etnicidad.gov" (Rodríguez Garavito, 2012). Sin embargo, solo este último permite establecer la correlación entre la consulta previa y los derechos a la participación y a la autodeterminación, en la medida en que dicha asociación da cuenta de los desafíos políticos y jurídicos vigentes en materia de derechos étnicos. De esta manera, también es posible explicar cómo surge la tensión hermenéutica entre ambos derechos, a partir de la prevalencia de la legalidad de los derechos a la libertad contractual y debido proceso, por un lado; o de la legalidad de los derechos a la libertad, la igualdad material y la dignidad de los pueblos, por el otro.

Rodríguez Garavito (2012) define la "Etnicidad.gov" como un campo jurídico minado, en donde se lleva "la proyección del sujeto jurídico neoliberal al plano de los derechos colectivos. Se trata del sujeto jurídico colectivo al que se le reconocen dos derechos (neo)liberales primordiales: la libertad contractual y el debido proceso" (p. 28). En ese sentido, se establece la presunción legal sobre la cual los pueblos étnicos deliberan y cooperan en pie de igualdad con los demás sujetos que pretenden adelantar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos.

Por consiguiente, los pueblos étnicos, en este campo, se ven abocados a asumir un ejercicio de "gobernanza", a través del cual ejercen gobierno, pero condicionado a su capacidad de participar en la definición de los procedimientos que regirán las relaciones contractuales a las que decidan vincularse, omitiendo el debate en torno a las "posibilidades materiales de una genuina deliberación" (Rodríguez Garavito, 2012, p. 32).

No obstante, Rodríguez Garavito (2012) no define el ejercicio de la consulta previa como un factor de la hegemonía de unos sujetos sobre otros. Por el contrario, lo caracteriza como un campo jurídico disputado que integra múltiples capitales simbólicos fluctuantes, hecho que impide la consolidación plena del dominio de un uso de la consulta sobre otro.

Esto se traduce en que el "dominio de la legalidad neoliberal, centrada en la libertad contractual y el debido proceso, es constantemente controvertido por la legalidad fundada en la autodeterminación (y la consecuente redistribución de recursos y poder) que defiende el movimiento indígena" (p. 38). Por lo cual, en materia de consulta previa, es posible evidenciar la coexistencia de dos proyectos regulatorios relacionados

con derechos étnicos, que en palabras de Rodríguez (2012) constituyen, respectivamente, los paradigmas de “multiculturalismo neoliberal” y “multiculturalismo contrahegemónico”.

De esta manera, en el “multiculturalismo neoliberal”, la consulta previa apela al pragmatismo discursivo que pretende confrontar el integracionismo que significaron las políticas asimilacionistas promovidas desde el C107 (Rodríguez Garavito, 2012), sin que ello implique una respuesta integral a las demandas de los pueblos frente a la discriminación histórica y el racismo étnico, en razón de las estructuras del colonialismo y su persistencia actual (Gómez Isa, 2009). En esa medida, la consulta previa constituye un “punto de encuentro procedural entre posiciones sustantivas opuestas” (Rodríguez Garavito, 2012, p. 43).

Este entendimiento ha promovido la “interpretación débil” de la consulta previa como “mecanismo de participación” e incursión de los pueblos étnicos en los modelos de desarrollo económicos defendidos por el C-169 (artículo 7), en la medida en que no se promueve la deliberación de fondo de estos o de las contradicciones entre ambos modelos de desarrollo (occidental-étnico), sino la inclusión de los pueblos en los proyectos occidentales a través de procedimientos legales que pretenden garantizar un grado de libertad contractual (Rodríguez Garavito, 2012).

Este argumento se fortalece al revisar los códigos de conducta empresariales y las políticas de organismos multilaterales, como el Banco Mundial, o de organizaciones financieras internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales establecen los requisitos de procedimientos consultivos, restringiendo el ejercicio a identificar criterios operacionales, sin lograr especificar los efectos que se esperan de dichas consultas (Rodríguez Garavito y Morris, 2010).

A esta interpretación, en consecuencia, le es inherente el desplazamiento de determinar libremente el modo desarrollo propio que desean los pueblos étnicos, para superponer los intereses neoliberales sobre la materia. En este escenario, al presumir la igualdad entre las partes, no se logra cuestionar las asimetrías de poder que persisten entre los pueblos étnicos y los interesados en la promoción de estos proyectos (Rodríguez Garavito, 2012), como tampoco la persistencia del colonialismo.

El fenómeno descrito también se encuentra respaldado por el constitucionalismo multicultural latinoamericano, emprendido entre 1987 y 2001. En términos de Mauricio Aparicio Wilhelmi (2011):

Los derechos colectivos indígenas no son reconocidos como auténticos derechos subjetivos sino que se articulan como concesión

del poder político al ejercicio de cierto grado de autonomía grupal, basada en el respeto de determinadas manifestaciones de la propia cultura [...] siempre sometidas a la cláusula de no contradicción con los derechos individuales nacional e internacionalmente reconocidos. (pp. 10-11)

El argumento de Aparicio Wilhelmi (2009) establece que en los multiculturalismos constitucionales prevalece el monismo jurídico como mecanismo de protección de la dogmática sobre la separación entre el Estado moderno y el individuo. En ese sentido, el reconocimiento de los derechos colectivos en los ordenamientos constitucionales se comprende como una “aplicación comunitaria, una práctica social de derechos individuales” (p. 198), siendo aquellos concesiones del Estado a los pueblos étnicos, en aras de lograr articular la forma como los pueblos deciden hasta qué punto participan en la vida del Estado (p. 200).

Por lo tanto, si bien los Estados han creado mecanismos de participación, estos han fracasado en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos, dado que los intereses de estos han sido invisibilizados por los de la mayoría de la sociedad. Ello, aun cuando sean constitucionalmente reconocidos, como en el caso colombiano (Holguín, 2012).

Por eso, este entendimiento de la consulta resulta, de todas formas, restringido frente a las reivindicaciones integrales en materia política, social y económica que actualmente se encuentran sobre la mesa en los ámbitos nacional e internacional, en tanto los cuestionamientos giran en torno a los órdenes y pactos constitucionales, por encima de simples fugas de los sistemas jurídicos.

En consecuencia, una primera revisión de la consulta previa, como mecanismo de ejercicio del derecho de participación, dentro del modelo del “multiculturalismo hegemónico”, obedece a un ejercicio de gobernanza mediante el cual es dominante la protección del debido proceso y la libertad contractual de los pueblos, respecto a la protección de los derechos a la igual dignidad de estos y sus culturas, con las implicaciones que, como se ha expuesto, impiden la superación de las estructuras de discriminación, racismo y colonialismo.

Por su parte, el “multiculturalismo contrahegemónico” hace referencia a la legalidad de los derechos étnicos lograda gracias a la sinergia entre estos y la consulta previa, interpretación promovida por los pueblos étnicos en su calidad de sujetos y forjadores de derecho. Así, el objetivo de este proyecto regulatorio es evaluar los procedimientos establecidos

en la consulta previa en términos de resultado, es decir, “del grado en que permitan que los pueblos indígenas libremente acepten o rechacen [la afectación que sobreviene], en ejercicio de su derecho de autodeterminación” (Rodríguez Garavito, 2012, p. 47), de manera que protejan estos intereses bajo el estándar del consentimiento previo, libre e informado.

Desde esta perspectiva, la relación inescindible que se logra entre la consulta previa y el derecho de autodeterminación, cerrada con candado por el consentimiento, constituye una herramienta para atacar la historia ligada a las condiciones de dominación, exclusión y desigualdad inherente al colonialismo y, en su lugar, permite a los pueblos “asegurar el control de las propias instituciones sociales, políticas y culturales, territorios y recursos y un esquema de relaciones con la estructura estatal, basado en el consentimiento y la participación” (Aparicio Wilhelmi, 2011, p. 18).

Por ello, a diferencia del c-169, la DNUDPI se erige como un nuevo paradigma en donde el derecho de autodeterminación constituye su eje central, incluso para la definición como pueblos de los sujetos colectivos (artículo 3). En ese sentido, James Anaya (2005) define a la autodeterminación como

[Un] conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino. La autodeterminación da lugar a formas de reparación que rompen con los legados del imperialismo, la discriminación, la supresión de la participación democrática y la subyugación cultural. (p. 158)

Es importante resaltar que la autodeterminación no es un derecho predicable exclusivamente de los pueblos étnicos, sino de todos los pueblos del mundo. Su fuerte dimensión política ha sido la base de los procesos de descolonización, a través de los cuales se “ha visto nacer más de sesenta nuevos Estados en la segunda mitad del siglo xx” (Cristescu, 1981, pp. 9-10; Özden y Golay, 2012, p. 2).

Así, en el análisis de la autodeterminación de todos los pueblos se plantea que este derecho integra: la libre elección de la condición política y del desarrollo económico, social y cultural; la soberanía de los pueblos sobre sus recursos naturales; la igualdad de los derechos de los pueblos; la no discriminación; la igualdad soberana de los Estados; el arreglo pacífico de las controversias; la buena fe en el cumplimiento de

las obligaciones y en las relaciones internacionales; la abstención del recurso a la fuerza; así como la cooperación internacional y el respeto por parte de los Estados de sus compromisos internacionales, en particular, en materia de derechos humanos (Özden y Golay 2012, p. 11).

Sin embargo, respecto a los derechos étnicos, el reconocimiento como pueblos a los sujetos colectivos, mediante el derecho de autodeterminación contemplado en la DNUDPI, tiene características especiales que conjugan diferencias entre los procesos de descolonización de la segunda mitad del siglo XX y el reconocimiento de la persistencia de estructuras coloniales en los Estados contemporáneos.

Por un lado, la diferencia entre ambos reconocimientos remite a superar las restricciones que inicialmente se establecieron a partir de la doctrina de *blue water*, para, en su lugar, proteger el derecho de igualdad y el principio de no discriminación de los pueblos étnicos y, por esa vía, “[fomentar] relaciones armoniosas entre los Estados y los pueblos [...] basados en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos [...] y la buena fe” (Preámbulo DNUDPI). Por otro lado, para los pueblos étnicos, el reconocimiento contempla la posibilidad de “reivindicar que las condiciones de dominación, y consiguiente exclusión y desigualdad, de unos colectivos sobre otros sigue hoy vigente al interior de los Estados” (Aparicio Wilhelmi, 2011, p. 18).

No obstante, respecto a los pueblos étnicos, la autodeterminación reconocida en la DNUDPI tiene la particularidad de ser de carácter interno, es decir, “su reconocimiento no tiene carácter secesionista ni independentista, pero facilita a los pueblos para que, con sus propias estructuras políticas y sociales, participen plenamente en la construcción y funcionamiento de todas las instituciones del Estado” (Carrillo González, 2013, p. 54). De este modo, la autodeterminación fundamenta el derecho de los pueblos étnicos a definir sus destinos de acuerdo con sus propias concepciones, tomar las decisiones en los asuntos que les competen, ejercer la soberanía que en el pasado les fue negada y, en esa medida, transformar, desde un sentido de reparación, la relación con la nación (Lopera y Dover, 2013, p. 80).

Precisamente, para Cornell (2006), la autodeterminación representa la posibilidad de materializar otros derechos y desarrollar las “bases esenciales para mejorar las condiciones socioeconómicas de estos pueblos” (p. 294). Una visión como esta, plasmada en la DNUDPI, implica por sí misma una interpretación amplia del derecho a la participación e,

incluso, como sostiene Foster (2001), como política en términos democráticos, forjada hacia el reconocimiento de un gobierno representativo<sup>1</sup>.

A la par, esta noción de la autodeterminación también “[c]onstituye una respuesta política a los modelos de desarrollo del sistema mundo vigente y fundamenta luchas sociales a favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a pesar de las políticas económicas trans y nacionales” (Carrillo González, 2013, p. 55). Así, la autodeterminación no se agota con la simple participación procedural, sino que la trasciende al plano democrático.

En esa medida, la autodeterminación es “interdependiente a los derechos de autonomía/participación/consulta, en cuanto fundamenta que los pueblos puedan fijar voluntariamente sus destinos, gobernarse a través de sus propias instituciones, participar democráticamente en la construcción del Estado y decidir sobre las medidas que los afecten” (Carrillo González, 2013, p. 55).

Por ello, el derecho a la participación no puede comprenderse como circunscrito simplemente al ámbito político, sino que involucra la participación en la vida económica, social y cultural del Estado y, simultáneamente, al mantenimiento de las instituciones sociales propias. De ahí la importancia de incorporar el consentimiento previo, libre e informado como estándar para garantizar el éxito de la autodeterminación de los pueblos en este sentido (Rodríguez Garavito, 2012).

Así las cosas, la apuesta de este proyecto regulatorio incorpora una “interpretación fuerte”<sup>2</sup> de los derechos étnicos, en la medida en que promueven la sinergia entre los derechos a la participación y a la autodeterminación en la protección de la igualdad y la dignidad de los pueblos étnicos. En esos términos, es posible encontrar una relación sistémica entre la autodeterminación y el derecho a la participación. No se trata

---

1 Es interesante el análisis que Álvarez (2008) plantea sobre la autodeterminación y la declaración de los pueblos indígenas desde la perspectiva multicultural de Will Kymlicka. Sobre el mismo tema, véase: Orias Arredondo (2008). Sobre la participación política de los pueblos afrodescendientes, véase: IIDH (2007). Una compilación de estudios sobre la participación política en América Latina se encuentra en: Cárdenas, *et al.* (2011).

2 Rodríguez Garavito (2012) plantea como fundamento de esta interpretación los reconocimientos que en este sentido plantean el c-169, la DNUDPI, la jurisprudencia de la COIDH y de la Corte Constitucional colombiana, los sistemas legales indígenas y los contenidos dogmáticos de las constituciones de Bolivia y Ecuador (p. 51).

de un orden jerárquico o de una relación género-especie, sino de una alianza cuyo funcionamiento depende de la integración de cada uno de sus elementos y la dependencia recíproca entre ellos. En este sentido, se debe entender que el ejercicio de participación trasciende el establecimiento de procedimientos en términos adjetivos y, en su lugar, promueve un goce efectivo de aquel en términos sustantivos (Rodríguez Garavito, 2012).

Sin embargo, teniendo en cuenta el “campo minado” en el cual se desarrolla la consulta previa, esta interpretación hace parte del capital simbólico que ha logrado consolidar el movimiento indígena a nivel nacional e internacional que, a su vez, se debate con las interpretaciones del multiculturalismo neoliberal que anteriormente abordamos. De ahí que no sea posible predicar un proyecto regulatorio intercultural, dado que las interpretaciones fuertes que de este se desprenden están en constante debate y, en ocasiones, son irradiadas por las interpretaciones débiles del neoliberalismo. Por ello, que los derechos sean aplicados en un sentido hegemónico o contrahegemónico “depende, en parte, del éxito que tengan las interpretaciones disímiles que compiten en una disputa específica” (Rodríguez Garavito, 2012, p. 53).

En ese sentido, el “multiculturalismo contrahegemónico” dependerá de la aplicación del estándar del consentimiento, en la medida en que este protege la autodeterminación de los pueblos, como principio orientador para garantizar la igualdad y la dignidad de los pueblos. Por ello, es viable establecer que existe una sinergia entre el principio de autodeterminación y el derecho a la participación, por un lado, y la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, por el otro. Interpretación que posiblemente permitirá garantizar tanto la legalidad de los derechos a la libertad contractual y debido proceso como la legalidad de los derechos a la libertad, la igualdad material y la dignidad de los pueblos, en un plano de reconocimiento de la vigencia de las estructuras coloniales y, en consecuencia, del desequilibrio en las relaciones de poder en las sociedades contemporáneas.

### **La relación sistémica entre la consulta, el consentimiento y demás derechos étnicos**

Lo expuesto anteriormente nos permite comprender por qué la autodeterminación es la columna vertebral de los demás derechos étnicos y, a la vez, un proyecto político del movimiento indígena. En otras palabras,

Es un principio marco que sirve de base para garantizar el goce efectivo de los demás derechos humanos [y], por tanto, es interdependiente de otras normas internacionales, especialmente de aquellas que reconocen los derechos territoriales de los pueblos y fracturan el legado colonial. (Carrillo González, 2013, p. 55)

Además, recogiendo la sinergia entre la participación y la autodeterminación, también es necesario percibir que el goce efectivo de ambos resulta del ejercicio de la consulta y la garantía del consentimiento. Así, estos últimos, como puerta de protección de los demás derechos étnicos, también

[...] tienen como objeto el asegurar que los pueblos [...] hagan parte en los procesos en los que los Estados toman decisiones que los puedan afectar, [...] [en la medida en que] el Estado valora y asegura que tales pueblos mantengan o recuperen el control de su vida y destino. (Yrigoyen Fajardo, 2011, p. 129)

En este escenario, la consulta previa surge con motivo del reconocimiento a nivel internacional del derecho a la participación, y el consentimiento como garantía del principio de libre determinación de los pueblos étnicos. De ahí que la consulta, en su interdependencia con el consentimiento, no puede considerarse de manera aislada, sino que su existencia cobra importancia por la interrelación que guarda con los demás derechos en cabeza de los pueblos (Anaya, 2005).

Al respecto, el Relator Especial de la ONU (citado por CIDH, 2010) ha explicado que la consulta previa está intrínsecamente relacionada con un gran número de derechos humanos, entre ellos, a la integridad cultural, a la igualdad y a la propiedad. Es más, la consulta, bajo este entendido, “se deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular” (p. 110), objetivo que busca superar las condiciones de discriminación a las que estos pueblos han estado sometidos históricamente.

Como consecuencia, emergen dos interpretaciones frente al carácter de la consulta previa: como mecanismo de otro derecho fundamental o como derecho en sí (Borrero García, 2014, p. 302). Igualmente, es posible extraer una tercera posición, que de manera ecléctica, intenta incorporar ambas visiones o, al menos, que no considera necesario establecer una diferencia tajante frente al carácter de aquella.

En primer lugar, como fue abordado anteriormente, la concepción de la consulta como mecanismo del derecho de participación, presume que aquella está diseñada con la pretensión de permitir que los pueblos étnicos adopten directamente las decisiones en los asuntos que les afectan y “decidir sobre las opciones existentes” (Rodríguez, 2014, p. 47) en materia de desarrollo. Con este propósito, su contenido integra principios y garantías procesales mínimos que permitirán la participación en un sentido particular y concreto, sin que ello implique que la autoridad esté obligada a asumir las decisiones finales que se logren a través del procedimiento (Rodríguez, 2014, p. 47).

Así, esta interpretación se fundamenta en una noción formal de la consulta, que permitiría su regulación flexible, siempre y cuando se obedezcan los estándares establecidos sobre la materia, lo que permite atender a las especificidades culturales de cada caso.

Sin embargo, cabe manifestar que existen dos problemas frente a esta interpretación formal: por un lado, la restricción de la consulta a un asunto procedural dirigido a definir la forma en que los pueblos étnicos participan, se suscriben a decisiones específicas que les conciernen y deciden qué modelo de desarrollo es menos nocivo para sus vidas. Por otro lado, el cuestionamiento de si la consulta, como mecanismo, tiene el potencial para superar las estructuras coloniales que persisten en el sistema mundo.

En ambos casos es necesario establecer si la consulta, como mecanismo, constituye o no una garantía para la libre determinación de los pueblos indígenas, y si esta interpretación encubre o no presunciones de igualdad que pueden ser materialmente controvertidas. Interrogantes que, como fue abordado anteriormente, podrían recibir respuestas pesimistas. Debates que resultan de vital importancia y consideración al momento de promover un ejercicio hermenéutico de ponderación entre la consulta y el interés general de una nación.

En estas condiciones, si la consulta es un mecanismo que garantiza la participación, entonces el consentimiento desaparece del mapa, en la medida en que el énfasis es formal y no sustancial. Es decir, si la preocupación de la consulta está centrada en la pertinencia de sus procedimientos y la posibilidad de los pueblos de participar frente a medidas concretas que los afecten, entonces se desplaza la preocupación por garantizar la autodeterminación y demás derechos étnicos. En ese orden de ideas, la obtención del consentimiento solo está atada a la severidad

de las medidas que se pretendan adelantar con los pueblos involucrados (Rodríguez, 2014, p. 28).

Por esta vía, pero ligado a interpretaciones fuertes del multiculturalismo, también encontramos posiciones que aseveran que la consulta y el consentimiento, en su carácter procedural, constituyen fórmulas sintéticas de garantía del derecho a la autodeterminación y, en consecuencia, de los demás derechos étnicos (Clavero, s. f.). De esta manera, la consulta y el consentimiento cumplen una suerte de requisito de legitimidad de las acciones del Estado.

Además, como derecho en sí, se obedece a la razón de que la consulta es una expresión del principio de autodeterminación, relacionada con las aspiraciones y reivindicaciones de los pueblos para gozar efectivamente de los demás derechos de los que son titulares y, a su vez, asegurar expectativas de igualdad y dignidad frente a modelos discriminatorios y excluyentes.

En este caso, podemos establecer que la consulta previa integra una serie de garantías procedimentales que deben ser aplicadas de manera compatible con los derechos de los pueblos étnicos. Conviene subrayar, entonces, que esta definición constituye una interpretación sustantiva de la consulta.

Este entendimiento permite afirmar que la consulta se encuentra en el mismo plano dogmático que la participación, es decir, como derechos que garantizan sustantivamente la libre determinación de los pueblos, a través de mecanismos que involucran estándares mínimos para su goce efectivo (Yrigoyen Fajardo, 2011).

De esta forma, como derecho, junto al de participación, la consulta fundamenta los principios de autodeterminación, no discriminación e integridad cultural. En este sentido, cabe concluir que tanto la consulta como la participación, y la relación intrínseca que ambas sostienen, sirven en función del régimen normativo que se ha desarrollado en torno al autogobierno, como ejercicio necesario para que los pueblos étnicos alcancen una medida significativa de autodeterminación (Anaya, 2005).

No obstante, el carácter rígido, que en este sentido la consulta adquiere como derecho, puede jugar un papel en contra de los pueblos, al impedir su construcción de manera diferencial, caso por caso. Aspecto que no resulta del todo reversible, si se tiene en cuenta que alberga mayores garantías y logra, en cierta medida, contrastar las inequidades propias de la vigencia de las estructuras coloniales; así como proteger la integridad étnica y cultural de los pueblos.

Si esto es así, y el consentimiento se asume como una herramienta para lograr dicho objetivo, entonces, aquel es un estándar (Rodríguez Garavito, 2012) que dará cuenta del principio inderogable de buscar que los pueblos tengan máximo control posible de sus instituciones, formas de vida y desarrollo. En el fondo

Este principio orienta los dos conjuntos de derechos que son de obligatorio cumplimiento sustantivo en los procesos de participación, consulta y consentimiento. Un conjunto de derechos constituye el horizonte u objetivo maximizable. Y, el otro, está constituido por los derechos mínimos intangibles. (Yrigoyen, 2011, p. 132)

Por su parte, en este debate, como tercera posición, la Corte Constitucional colombiana tampoco ha logrado establecer una definición unívoca sobre el carácter de la consulta; por el contrario, su dogmática constituye una ambivalencia hermenéutica, reflejo de su interpretación general sobre los derechos étnicos (Borrero García, 2014, p. 302). Al respecto,

la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. (CoCons su-039 de 1997)

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional alude a la consulta como mecanismo y, paralelamente, como derecho. A su vez, se refiere al consentimiento como un requisito en casos excepcionales cuando se trata de medidas de carácter administrativo que afectan directamente a los pueblos involucrados (Rodríguez, 2014).

Ambigüedad que el alto tribunal no detenta de manera aislada; por el contrario, la discusión sobre el carácter de la consulta como mecanismo o derecho no ha sido superada por la doctrina nacional e internacional (tal vez ni siquiera se ha propuesto de manera concreta).

De esta manera, autores como Rodríguez (2014), Jimeno (2012), Rodríguez van der Hammen (2013), entre otros, de manera indistinta, hacen referencia a ambas calificaciones cuando intentan abordar el

contenido esencial de la consulta; siendo el consenso general, la relación sistemática que esta sostiene con los demás derechos étnicos y la necesidad de avanzar hacia garantías de goce efectivo del consentimiento, el cual, incluso, bajo esta interpretación, también es elevado a derecho (Hill, Lillywhite y Simon, 2010), en la medida en que —en el paradigma del multiculturalismo contrahegemónico— “constituye un requisito adicional al ejercicio de otros derechos” (Yrigoyen Fajardo, 2011).

Como se advierte, no hay homogeneidad de la literatura frente a los términos que establecen el carácter de la consulta y el consentimiento. Sin embargo, se rescata que en cualquiera de las posiciones señaladas la importancia de la consulta y el consentimiento redunda en la capacidad de ambos de constituirse en garantía de los demás derechos. Interpretación que, bajo los principios del *ius cogens*, es de mayor trascendencia para los efectos del presente trabajo.

### Modalidad de garantía de reparación de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado

Felipe Gómez Isa (2009), de manera interesante, propone que las sociedades democráticas deben transitar hacia un tipo de justicia reparadora y transformadora que logre cerrar la brecha existente entre indígenas y no indígenas. Esto, con el propósito de reparar a los primeros por los abusos del colonialismo, la esclavitud y la expropiación de territorios, cuyos efectos continúan determinando las actuales desigualdades y discriminaciones. Su propuesta consiste en buscar una reconciliación desde la perspectiva de las víctimas, en donde estas ocupen el lugar que les corresponde en la sociedad.

Desde esta perspectiva, a pesar de que el c-169 incorpore solo reflexiones en torno a reparaciones frente a las injusticias del presente, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas a la Intolerancia (2001), de la Declaración y Programa de Acción de Durbán, viaja al pasado para reconocer en la actualidad la persistencia de los efectos de las estructuras del colonialismo y, por ende, hace un llamado a los Estados “a fin de que adopten medidas adecuadas y eficaces para hacer cesar e invertir las consecuencias duraderas” (núm. 102) del racismo y de las injusticias históricas. Así, este instrumento establece la necesidad de “la asunción de los abusos del pasado contra los pueblos y la obligación progresiva de reparación por parte de los Estados” (Gómez Isa, 2009, p. 178).

Es por ello que Gómez Isa (2009) reconoce en la DNUDPI el compromiso de los Estados con el pasado y la reparación de los pueblos, reconocidos como víctimas de injusticias históricas. Así, entre otros, este instrumento

[...] establece un nexo causal entre la colonización y la enajenación de tierras, territorios, y recursos que sufrieron los pueblos indígenas en el pasado y la incapacidad para ejercer de manera efectiva su derecho al desarrollo, algo que sigue dejando sentir sus consecuencias en el momento presente. (Gómez Isa, 2009, p. 178)

Es más, en este orden de ideas, la exigencia de la DNUDPI del consentimiento libre e informado frente a la utilización o la explotación de bienes naturales de territorios étnicos, en el sentir de Gómez Isa (2009), constituye una modalidad de reparación para los pueblos. Téngase en cuenta que este instrumento no hace sino reparar las injusticias históricas, en el marco del principio de no discriminación y del derecho a la igualdad (Zúñiga García-Falces, 2009).

Estas interpretaciones no son ajenas a Anaya (2005), para quien la autodeterminación tiene la particularidad de congregar prescripciones reparativas de cara a revertir la discriminación y la vulneración histórica de la que han sido víctimas los pueblos (p. 150), característica que puede asociarse para generar un modelo de organización democrática mediante el cual los pueblos puedan decidir sus rumbos de forma permanente y efectiva.

En ese sentido, respecto a la autodeterminación, Anaya (2009) identifica un “aspecto constitutivo” (p. 152), relacionado con el hecho de que aquella establece estándares para definir el diseño institucional democrático que reflejará sustancialmente el resultado de procesos de participación y consenso guiados por la voluntad de los pueblos gobernados, en contra de “la opresión contemporánea que suponía una negación de la autodeterminación continuada” (p. 156).

En ese estado de cosas, la participación y la autodeterminación adquieren un carácter reparador en virtud de la situación histórica señalada frente al colonialismo (Carrillo González, 2013). Así, dada la relación inescindible que hemos trazado entre la participación y la autodeterminación, por un lado, y la consulta y el consentimiento, por el otro, resulta lógico inferir que estos últimos, como cualidad, representan modalidades de reparación que permitirían la instalación de regímenes democráticos en sociedades con legados coloniales vigentes.

En breve, la autodeterminación es el cimiento jurídico y político de los reclamos de los pueblos étnicos, tanto por la decolonización como por la reparación histórica. Se trata de un derecho que mantiene una relación de integralidad con la participación y la consulta previa. A su vez, la participación de los pueblos étnicos reviste un carácter diferenciado que puede concretarse en diversos mecanismos y que no puede reducirse al ámbito de la participación política exclusivamente, aunque a partir de esta se puedan cimentar las bases de la erradicación de la pobreza y la exclusión.

De esta forma, la consulta previa reúne un doble estamento: como derecho fundamental y como mecanismo para la toma de decisiones. Lo anterior no riñe sino que refuerza su carácter reparador.

#### **Los escenarios desarrollados a partir de la consulta y el consentimiento previos como agentes de tránsito hacia la consolidación de democracia, paz y cohesión social**

Nieves Zúñiga (2009) pone de presente que el diálogo y la interacción logrados para la proclamación de la DNUDPI constituyen un reto frente al diálogo intercultural que se debe promover a nivel nacional y local, con el objetivo de “lograr la interacción, tanto a nivel político como social, de los distintos ámbitos de la sociedad para la construcción social” (p. 109). Este razonamiento le permite inferir que, tanto la forma de construir el instrumento como su contenido introducen las bases para que un proyecto común social pueda tener lugar (p. 124). Para lo cual explora tres elementos que resultan transversales al entendimiento de la DNUDPI: consolidación democrática, paz y cohesión social.

A partir del entendimiento de las democracias contemporáneas como la conjunción de elementos de participación y representación, los cuales tienen lugar gracias a la presencia del reconocimiento de la pluralidad de identidades dentro de una sociedad, Zúñiga (2009) establece que la DNUDPI avanzó hacia el reconocimiento de identidades en términos equitativos hacia lo étnico y nuevas escalas para definir los valores de vida; y, en consecuencia, el instrumento estableció consensos mínimos sobre las nuevas dimensiones de legitimidad que los Estados modernos deben incorporar.

Como consecuencia de lo anterior, la DNUDPI cuestiona la hegemonía liberal de las democracias —y las ficciones que encubren el carácter excluyente del proyecto— y, en su lugar, introduce al pluralismo

identitario como un “elemento constitutivo de la naturaleza democrática” contemporánea (Zúñiga, 2009, 125).

Ello implica revisar las diversas formas de participación fijadas por las democracias liberales. Por ejemplo, el modelo clásico de ciudadanía se basa en un reclamo identitario arraigado en la idea de nacionalidad (Purvis y Hunt, 1999, pp. 457-482). De esta forma, la participación se fundamenta en la pertenencia a un Estado territorialmente definido y bajo la idea de igualdad formal ante la ley (Ariza, 2013, p. 10). Este reclamo, en este tipo de democracias, se hace tangible en la creación de mecanismos que permiten a los ciudadanos incidir en el Estado, siendo el voto el mecanismo preferente en regímenes de representación, por encima de otras formas establecidas en democracias participativas, como en la colombiana.

Es por ello que surgen interrogantes sobre cómo se deben definir nuevas estrategias para conculcar la participación de ciudadanías étnicamente diferencias en democracias que, sustentadas en los reconocimientos de la DNUDPI, deben repensar su legitimidad.

Para tal efecto, se erigen dos principios: la igualdad en la diversidad y la representación desde ciudadanías multiculturales (Zúñiga, 2009, p. 121). La primera objeta los fundamentos éticos sobre los cuales se definía la validez o no de una identidad, para dar lugar al principio sobre el cual “la exigencia de reconocimiento no exige juicio de valor igualitario, sino la disposición, ante la idea de que toda cultura pueda tener un valor” (Zúñiga, 2009, 121).

Ligado a lo anterior, y en segundo lugar, ante la inminencia de la representación étnica en los regímenes democráticos contemporáneos, la DNUDPI plantea la necesidad de formular instituciones específicas para lograr la participación efectiva de los pueblos étnicos, así como para respetar su autodeterminación. En este sentido, Zúñiga (2009) reconoce que, cuando su ejercicio está relacionado con la autodeterminación, la consulta previa permite la constitución de las ciudadanías multiculturales necesarias para la consolidación democrática de los Estados (p. 122).

Ahora bien, la participación, en casos como el colombiano donde existe un contexto multiétnico y pluricultural, al acoger un modelo de ciudadanía multicultural, también admite el reconocimiento de derechos diferenciados (Kymlicka, 1996); los cuales, a su vez, llevan a la creación de regímenes jurídicos democráticos (Ariza, 2013, p. 10).

Por su parte, en cuanto a los caminos de paz que traza la DNUDPI, Zúñiga (2009) identifica una ruta directa y otra indirecta, ambas relacionadas

con la consulta previa. La primera hace alusión a la protección reforzada con la que el instrumento jurídico blinda a los territorios indígenas en contextos de violencia. De esta manera, se da cuenta de la importancia de la desmilitarización de los territorios étnicos como expresión de paz, progreso, desarrollo de las naciones y compromiso con los pueblos. Lo anterior, bajo la consigna de que “las tierras y los territorios [...] podrían convertirse en lugares protectores y promotores de los valores asociados a la paz o al menos protegidos de la imposición de una guerra” (p. 122).

De ello se colige que la intervención militar de los territorios étnicos solo procedería en circunstancias ineludibles de fuerza mayor: frente a una amenaza apremiante contra el orden público, o por interés del pueblo en particular. En ambos casos, la consulta eficaz representa el medio más adecuado para lograr un diálogo que respete las bases de la democracia que se pretende perseguir desde la DNUDPI (Zúñiga, 2009, 122).

En esa vía, de manera indirecta, el instrumento internacional también establece que para alcanzar la paz es necesario asegurar la participación de los pueblos en pro de la negociación sobre los distintos aspectos políticos que convergen en la sociedad. Por lo cual, nuevamente Zúñiga (2009) destaca a la consulta previa como elemento esencial en la construcción de democracias en paz (p. 123).

Por último, como bases para la cohesión social, Zúñiga (2009) mide el grado de consenso que pueden alcanzar los sujetos políticos que integren la sociedad. Desde esta perspectiva, los elementos alcanzados mediante la consolidación democrática y las vías hacia la paz, en donde los elementos de reconocimiento étnico, la representación y la participación juegan un papel inescindible a los propósitos establecidos, se hacen indispensables en el modelo Estatal que se pretende alcanzar a través de la DNUDPI.

Así, subyace la pregunta sobre el tipo de diálogo que se debe implementar en la esfera pública, con ocasión de fijar las reglas que regirán la sociedad. En ese escenario, la consulta previa debe plantear estrategias eficaces que promuevan diálogos interculturales, fijados en la obtención de acuerdos conjuntos de cooperación entre Estados y las instituciones de representación étnica (Zúñiga, 2009, p. 124).

En ese sentido, Zúñiga (2009) plantea que “la decisión común, surgida de la deliberación, implica un intercambio, un contacto, un reconocimiento entre unos y otros, y por tanto exige un mínimo de cohesión” (p. 126).

Entonces, la pregunta que emerge es si la consulta previa tiene el alcance para lograr escenarios deliberativos de cohesión y diálogo

intercultural que se pretenden; o si, por el contrario, el efecto de participación que alberga es restringido frente a los alcances que se esperan dentro de la relegitimación democrática que la DNUDPI estandariza.

Para dar respuesta al anterior interrogante es preciso definir el tipo de multiculturalismo (neoliberal o contrahegemónico) que rige a cada sociedad, de tal manera que se puedan identificar sus efectos en los escenarios de participación y procurar los giros necesarios para lograr las deliberaciones interculturales. Así, un multiculturalismo en donde la balanza se incline hacia las interpretaciones débiles puede tener efectos adversos a la participación; mientras que uno de interpretación fuerte, en donde primen las garantías para la autodeterminación, puede dar tránsito hacia las democracias regidas por la interculturalidad.

Por ello, es importante señalar que:

el paso hacia la interculturalidad estaría en los efectos vinculantes de la consulta, en tanto deja de considerar a las comunidades o pueblos como minorías y las asume como culturalmente diversas, pero equiparables como grupo de mayorías representadas en las acciones administrativas o legislativas. (Borrero García, 2014, p. 353)

La respuesta queda abierta al debate, sin duda, por ahora, se puede afirmar que la consulta puede tener la capacidad de abrir transitoriamente los escenarios adecuados para establecer las instituciones de participación democrática en el desafío intercultural que se presenta (Carrillo González, 2013, p. 211). En otras palabras, la consulta puede ser un medio a través del cual se replanteen las instituciones y se fijen los instrumentos de participación que forjen deliberaciones cuyos consensos sean de carácter vinculante, siempre y cuando la consulta esté acompañada de un estándar vinculante de consentimiento.

## CONTENIDO SUSTANCIAL DE LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO PREVIOS, LIBRES E INFORMADOS

Procesos históricos que fundamentan el contenido sustancial de la consulta previa

El derecho a la consulta previa, al igual que la mayoría de los derechos de los pueblos étnicos, tiene génesis en la esfera internacional, en cuanto su historia está vinculada a la consolidación y la concreción conceptual

del régimen contemporáneo de derechos humanos y al reconocimiento de la diversidad cultural en un marco de dignidad, respeto y equidad (Lopera y Dover, 2013; Mena e Hinestroza, 2014).

Lo anterior se plantea en respuesta a la doctrina y al modelo integracionista formulado desde el C107 de la OIT, a partir del cual se buscaba el disciplinamiento del trabajo indígena y la desaparición cultural por medio de la asimilación (Rodríguez-Piñero, 2005, pp. 83,105). Los derechos étnicos, entonces, narran la historia de lucha de los pueblos por el reconocimiento de la diversidad cultural en las naciones, historia que ha sido documentada y reconocida con mayor profundidad en los instrumentos internacionales.

Es necesario destacar, entonces, que el desarrollo dogmático de los derechos étnicos obedece, principalmente, al papel protagónico desplegado por el movimiento indígena internacional luego de la década de los setenta, cuyo discurso se centró en la necesidad de establecer medidas efectivas de protección de los derechos del sistema internacional de derechos humanos en términos étnicos, que se apartaran del modelo tutelar del que fueron víctimas por la misma normatividad internacional que buscaba su integración (Yrigoyen Fajardo, 2011). Este proceso indígena tuvo como epicentro la apropiación de los discursos coloniales e indigenistas (en el sentido del integracionismo), para transformarlos en prácticas de resistencia y discursos de liberación (Rodríguez-Piñero, 2005, pp. 83, 105).

De esta manera, los derechos étnicos constituyen un hito en el discurso internacional de los derechos humanos, por cuanto su construcción es producto material de, primero, la participación influyente del movimiento indígena en la formulación del C-169 de la OIT (Rodríguez-Piñero, 2005, p. 97); y, segundo, el diálogo sostenido para la redacción y aprobación de la DNUDPI. Por ello, es posible afirmar que el reconocimiento de derechos concretos para pueblos étnicos da cuenta de estructuras de poder de sometimiento y, en contraste, el surgimiento de espacios para subvertir sustantivamente dichos órdenes (Rodríguez-Piñero, 2005, p. 105).

La metamorfosis del derecho internacional, a partir del debate sobre los derechos humanos en términos étnicos, ha desarrollado preceptos y reconocimientos que transformaron el enfoque y los objetivos de las esferas estatales (Anaya, 2005, pp. 37-76). Como consecuencia de este fenómeno, encontramos una nueva relación entre la institucionalidad y los sujetos políticos no estatales, en la medida en que estos se encuentran

legitimados para incidir en la construcción democrática del Estado y, de esta manera, revertir las estructuras coloniales e integracionistas que primaban en los Estados originalmente (Anaya, 2005, pp. 84-85).

El argumento anterior se fundamenta en la sensibilidad histórica que la OIT —cuyo objetivo principal es promover la paz a través de la justicia social— ha demostrado frente a la situación laboral producto de la estructura económica colonial. Así, las reflexiones de este organismo sobre el trabajo de los nativos sometidos a colonias constituyó la génesis de los derechos étnicos (Anaya, 2005).

Como primer momento de este proceso, en 1921, la OIT desarrolló estudios sobre la situación de los trabajadores nativos de las colonias (Anaya, 2005, p. 88). Este ejercicio obtuvo como resultado la formulación de recomendaciones sobre “las prácticas de trabajo forzado y reclutamiento de grupos indígenas” (Anaya, 2005); las cuales, a pesar de su carácter restringido, condujeron a definir compromisos para defender los derechos de los trabajadores que por su identidad étnica eran despojados y desplazados de sus tierras originarias, y sometidos a trabajos como temporeros, migrantes, serviles o domésticos (Rodgers, Lee, Scepston y Van Daele, 2009, pp. 47-48).

En ese sentido, es posible afirmar que la ideología de la “inferioridad natural de los indios”, al configurar la tutela sobre los pueblos indígenas como sistema normativo de despojo territorial (Yrigoyen Fajardo, 2011), tiene un trasfondo económico que responde a la pregunta sobre cómo y quién determina el uso de las tierras y territorios. De ahí que la construcción histórica de los derechos étnicos en el campo internacional no puede perder de vista los procesos políticos de los pueblos indígenas en un orden interno en torno a sus derechos territoriales y el despojo del que eran víctimas.

En aras de mantener el debate sobre las problemáticas identificadas, a partir de 1950, la OIT concibió un plan de trabajo para aprobar el C107 (sobre las poblaciones indígenas y tribales), que finalmente fue adoptado en 1957, y que se convirtió en un hito, por ser la primera norma internacional sobre derechos singulares de los pueblos étnicos. Este instrumento tenía el objetivo de mejorar las condiciones sociales y económicas de los pueblos mediante el reconocimiento de derechos, como la propiedad colectiva sobre la tierra (parte III), el reconocimiento de métodos de control social propios (art. 8) e, incluso, al consentimiento en materia de traslados (art. 12) y de políticas de integración (art. 4) (Anaya, 2005, p. 90).

Sin embargo, el C107 no constituyó una respuesta adecuada a las reivindicaciones étnicas, sino que se configuró en la fuente jurídica principal para la internacionalización e implementación de políticas integracionistas y discriminatorias al interior de los Estados (Rodríguez-Piñero, 2005, p. 97).

Las reformas asimilacionistas motivaron la emergencia de la movilización social indígena a nivel interno y externo; así, se detectó en las instancias internacionales una oportunidad para visibilizar la necesidad de reemplazar la naturaleza del C107 y las políticas asimilacionistas que esta legitimaba. De esta manera, los debates que promovieron, giraron alrededor del reconocimiento de pueblos y de la libre determinación (Anaya, 2005, pp. 92-98).

Como producto de dichas revisiones, la dogmática internacional dio un giro conceptual en clave de derechos humanos en términos étnicos, que permitió la aparición de nuevas iniciativas legislativas, como el c-169 (sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT del año 1989), el cual destruyó la naturaleza integracionista de su predecesor y abrió las puertas a modelos multiculturales dentro de los Estados (Rodríguez-Piñero, 2005, p. 95).

Así, la categoría de “poblaciones”, inscrita en 1957, desapareció para dar lugar al reconocimiento de “pueblos” de origen indígena y tribal (art. 1) y, en consecuencia, a acciones afirmativas para lograr su inclusión vía participación. El nuevo instrumento fijó entonces los criterios objetivos, subjetivos y territoriales para determinar dicho reconocimiento, y definió la participación y la consulta como sus mecanismos, como fundamentos del diálogo entre pueblos y Estado.

Por ello, la consulta previa tiene un carácter neurálgico en los modelos de derechos étnicos introducidos por el c-169: por un lado, constituye el principal instrumento de participación de los pueblos étnicos dentro del estamento; por el otro, configura un mecanismo de protección frente a las posibles medidas que puedan afectar su autonomía. Así, este derecho se convirtió en el candidato prevalente para reemplazar el modelo integracionista anteriormente descrito (Rodríguez Garavito, 2012, p. 15).

Sin embargo, la principal reivindicación de los pueblos étnicos en torno al reconocimiento de la libre determinación, como pilar de los derechos reconocidos, fue eclipsado por el temor de los Estados al carácter secesionista que este podría sembrar en las reivindicaciones sociales, argumento que condujo a restringir los fundamentos del instrumento internacional a mecanismos de participación concretos de los pueblos

indígenas al interior de los Estados (Anaya, 2005), e incluir la consulta previa como un mecanismo formal de participación.

Es necesario recordar que la OIT tiene una estricta composición tripartita, integrada por trabajadores, empleadores y gobierno, en donde no es clara la representación de los pueblos étnicos. Si bien es importante la incidencia externa que se ha logrado promover en el seno de la organización, la falta de una participación directa por parte de los pueblos étnicos en los asuntos que ahí se debaten y que son de su interés ha impedido un debate de fondo sobre la libre determinación, así como como de las relaciones asimétricas entre los pueblos y los Estados. Así pues, la tarea de la OIT ha sido la de establecer estándares que alivien los efectos de la discriminación histórica, sin que ello signifique transformar estructuralmente las dinámicas que a esta le dan vigencia.

Por consiguiente, en el C-169 existe un reconocimiento difuso de la libre determinación. Incluso, en el artículo 7 se reconoce el derecho de los pueblos a decidir sobre sus “propias ‘prioridades’ en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que afecte a sus vidas”, mas no sobre sus propios destinos. En consecuencia, bajo la interpretación débil de la consulta previa prevista en el C-169, aquella se configura como un mero conjunto procedural de participación, que busca evitar las afectaciones que los modelos de desarrollo puedan generar sobre los pueblos.

Esta restricción jurídica fue superada bajo la concepción de “pueblo” y “autodeterminación” que se proclamó en la DNUDPI, en donde en virtud de ambos los pueblos tienen derecho a “determin[ar] libremente su condición política y persegu[ir] libremente su desarrollo económico, social y cultural” (art. 3).

Así, en 1971, la Asamblea de Naciones Unidas autorizó la realización de un estudio sobre la problemática de discriminación a pueblos indígenas. Esta sería la primera acción convocada por esta organización, que propiciaría la creación de un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas dentro de las Naciones Unidas. Este último, a diferencia del proceso que tuvo el C-169, contó con la participación directa de los pueblos indígenas, además de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales. En 1985, a este grupo se encargó la tarea de desarrollar un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, que vería luz más de veinte años después.

En su primera presentación se recogieron muchas de las propuestas que los representantes de los pueblos indígenas realizaron (Anaya,

2005, pp. 108-111). Posteriormente, las reuniones consolidaron la mayor participación directa de pueblos indígenas y organizaciones que reivindicaban sus derechos, fenómeno que incidió en la forma de concebir derechos como la autodeterminación, el territorio y la autonomía política (Anaya 2005, p. 114), así como en los debates, avances y sinergias para la construcción del instrumento jurídico (Stavenhagen, 2008, p. 151). Finalmente, en el año 2007 fue aprobada la DNUDPI, fruto de la participación directa de la sociedad civil, gracias al voto mayoritario de los Estados intervenientes.

En esta ocasión, los grandes debates alrededor del reconocimiento de “pueblos” y el “derecho a la libre determinación”, que habían sido objetados por los Estados en el C-169, lograron superarse para dar lugar al reconocimiento de una “autodeterminación interna”, como condición reparadora para que los pueblos indígenas pudieran negociar su condición política dentro del marco de la soberanía estatal (Carrillo González, 2013, p. 33).

Estándares normativos que obligan a leer a la autodeterminación como norma *ius cogens* y principio “marco que sirve de base para garantizar el goce efectivo de los demás derechos humanos, por tanto, es interdependiente de otras normas internacionales, especialmente de aquellas que reconocen los derechos territoriales de los pueblos y fracturan el legado colonial” (Carrillo González, 2013, p. 55), así como “de los derechos de autonomía/participación/consulta, en cuanto fundamenta que los pueblos puedan fijar voluntariamente sus destinos, gobernarse a través de sus propias instituciones, participar democráticamente en la construcción del Estado y decidir sobre las medidas que los afecten” (Carrillo González, 2013, p. 55).

Si bien existen diversos instrumentos que han dado cuenta normativa de los argumentos anteriores (véase Rodríguez Garavito y Morris, 2010), en este apartado nos ocuparemos de aquellos que han sido el punto álgido del debate frente al contenido esencial de la consulta y el consentimiento.

#### Aspectos sustanciales de la consulta previa según el C-169

De conformidad con lo expresado en los artículos 6 y 7 del C-169, la consulta previa se fundamenta en el derecho de todos los pueblos a decidir sobre las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles, así como en la facultad de aquellos de determinar sus

prioridades respecto al modelo de desarrollo que desde el Estado pretenda ser implementado.

Es por ello que el Comité Tripartito del Consejo de Administración de la OIT (citado por CIDH, 2010) ha establecido que “el espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio n.º 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo” (p. 108).

Lo anterior, aun cuando se atiende a las posibles afectaciones que dichas medidas y políticas puedan generar en los planes de vida colectivos en los ámbitos espiritual, económico, social, político y territorial de los pueblos. Esto permite el derecho de los pueblos a perseguir su propio proceso de desarrollo y a participar en aquellos asuntos que puedan ser de su particular interés (Rodríguez Garavito, 2010, p. 37) respecto a la elaboración, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo nacional y regional.

En consecuencia, surge un interrogante sobre si el alcance de la participación de los pueblos se encuentra restringido al campo de los modelos de desarrollo nacionales. Frente a lo anterior, Raquel Yrigoyen (2011) afirma que la consulta previa, tal y como está prevista en el C-169, implica que ningún campo de acción de los Estados frente a los derechos étnicos se encuentra exento de ser examinado en escenarios de consulta (p. 104), en la medida en que su garantía implica el reconocimiento de su dignidad como pueblos y el respeto a su participación en todo asunto relacionado con la forma conducir sus formas de vida de manera autónoma y digna.

Como ya fue expresado, al concebir la consulta previa como un mecanismo de participación, su desarrollo —desde la normatividad de la OIT—, se ha preocupado, especialmente, por la “razón procedural intrínseca del derecho” (Rodríguez Garavito, 2012, p. 22). Motivo por el cual, los principios que lo sustentan se enfocan en el carácter y en el tipo de participación dentro de un modelo multicultural, más que en los aspectos sustantivos de los acuerdos que se pretendan forjar. Aspecto que puede concebirse de manera negativa, en cuanto la restricción procedural de la consulta previa puede llevar a descontextualizar los contenidos de los derechos étnicos en un sentido integral.

Por ejemplo, dadas las discusiones que se rindieron en su formulación, el C-169 no es claro respecto a la libre determinación de los pueblos y su reacción frente al derecho es débil. Lo anterior cobra más fuerza si se tiene en cuenta que en la Guía de Aplicación que la OIT formuló

frente al convenio, se establece que dicha entidad “no se manifiesta ni a favor ni en contra del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y tribales, dado que no es competente para definir el alcance de este término del derecho internacional” (Rodríguez Garavito y Morris, 2010, p. 17).

Bajo estos principios, de todas formas, a pesar de sus desventajas como mero procedimiento, debe reconocerse que la consulta previa ha implicado la participación en la toma de decisiones por parte de sus titulares. De ahí que se siga reiterando la necesaria promoción de diálogos de buena fe, informados, sin ánimos adversariales y respetando los mecanismos de deliberación propios de los pueblos étnicos (Anaya, 2005).

Lo anterior se da garantizando que los acuerdos logrados entre los participantes sean compatibles con los derechos étnicos, aun en eventos en los que no exista un acuerdo entre las partes (Anaya, 2005, p. 237). De esta manera, los pueblos étnicos adquieren la posibilidad de participar activamente en los procesos de toma de decisiones políticas, sociales y culturales que pueden afectarlos (Stavenhagen, 2008, p. 125).

Es importante tener en cuenta que el ejercicio de concertación entre las partes es inherente a la consulta, por lo cual es necesario establecer estrategias para que las negociaciones sean llevadas a cabo entre iguales. Por eso, si en un momento inicial los pueblos no consienten las medidas que el Estado quiere implementar, entonces, se hace necesaria una deliberación justa y equitativa que permita la satisfacción de cada una de las partes.

Así, no basta con el simple reconocimiento de los pueblos como interlocutores de los gobiernos, lo cual de por sí constituye un avance frente a los modelos anteriores, sino que es necesario empoderar políticamente las voces que hablan desde la discriminación histórica que les precede.

Sin embargo, como fue establecido, a pesar de que la consulta previa es la esencia del c-169, el deber en manos del Estado de llegar a un acuerdo entre las partes o lograr el consentimiento de los pueblos étnicos no es de carácter obligatorio (Anaya, 2005, p. 235), lo que la convierte en una obligación difusa.

Así, cuando el diálogo no logre las finalidades previstas, se constituye un vacío normativo, sin que hasta el momento se haya formulado una alternativa democrática que desligue al Estado de la última palabra; o, en su defecto, se defina con rigurosidad el carácter de la motivación que debe presentar el Estado para promover la afectación a los pueblos.

La doctrina afirma que de no lograr el acuerdo, el Estado tiene la obligación de motivar su decisión, justificando: 1) cómo pretende asegurar el máximo respeto de la autonomía de los pueblos y la minimización de posibles riesgos; 2) cómo priorizará la mejora de las condiciones de vida; 3) qué tipo de indemnizaciones recibirán los pueblos por los daños y perjuicios; 4) cómo garantizará los beneficios correspondientes; y 5) qué estrategias implementará para evitar que las medidas afecten la integridad biológica o cultural del pueblo (Yrigoyen, 2011, pp. 121-122).

Este fenómeno jurídico adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el carácter multicultural de las constituciones está subordinado a modelos neoliberales que pueden entrar en tensión con la protección de la diversidad étnica y cultural. Además, es necesario tener en cuenta que los modelos de diversidad étnica y cultural de las constituciones multiculturales se encuentran supeditados a marcos jurídicos que responden a principios de las culturas dominantes, de tal forma que “el argumento jurídico asume la función homogeneizante que anteriormente cumplían las ideas de desarrollo y cultura nacional” (Aparicio Wilhelmi, 2009, p. 197).

Por ello, los gobiernos no están exentos de aplicar el modelo económico, en detrimento de aquel que protege la diversidad étnica y cultural. En dicho caso, la consulta previa puede adquirir un carácter ambivalente, especialmente en sedes judiciales (Borrero García, 2014), que de no resolverse bajo los principios que protegen dicha diversidad, puede resultar en la reproducción de modelos asimilacionistas.

De esta forma, taxativamente, el c-169 solo prevé la obligatoriedad del consentimiento cuando se trate del traslado o reubicación territorial de pueblos étnicos (art. 16). En dicho caso, se establece que

[...] cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. (art. 16)

No obstante, el desarrollo sobre esta disposición no ha sido amplio, a pesar de poder constituir, mediante una interpretación extensiva, el procedimiento que podría surtirse en aquellos casos en los que la finalidad de la consulta no pueda ser alcanzada por el Estado. Así, de no lograrse un acuerdo o la obtención del consentimiento en los términos

establecidos en el c-169, el Estado estaría ante la fallida misión de su obligación internacional, sin que medien respuestas tangibles ante esta grave omisión.

Por ello, es necesario introducir con mayor fuerza ejercicios hermenéuticos precedidos por la interpretación más favorable (*pro personae*), de tal forma que los retos que representa una consulta fallida sean resueltos por el Estado a favor de la diversidad étnica y cultural de las naciones. También es urgente establecer mecanismos que permitan identificar la responsabilidad del Estado ante la omisión de su deber de lograr el acuerdo u obtener el consentimiento.

En este caso, en aras de fortalecer los modelos democráticos, cuando no se obtenga el consentimiento o no se llegue a un acuerdo, se debe acudir a procedimientos adecuados en donde los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados y logren proteger sus derechos. Asunto que repercute, inmediatamente, en la constitución de procedimientos que trasciendan el mero espacio consultivo, cuyo carácter, según el c-169, es de negociación.

#### Aspectos sustanciales de la consulta según la DNUDPI

El giro conceptual inherente a la DNUDPI permite observar el desplazamiento de la consulta previa por el consentimiento libre, previo e informado, el cual, como finalidad de aquella, se erige como escudo central de protección a la autodeterminación interna de los pueblos.

La DNUDPI insiste en la consulta como el derecho de los pueblos a participar en la toma de decisiones que los afecten, por medio de sus representantes y de acuerdo con sus propios procedimientos (art. 18), siendo responsabilidad del Estado realizar adecuadamente las consultas necesarias para dar cumplimiento a esta participación (Stavenhagen, 2008, p. 162).

Es importante destacar que en la DNUDPI son más los casos en donde es obligatoria la obtención del consentimiento en comparación con los contemplados en el c-169. Así, mientras en este último el consentimiento solo es obligatorio en casos de traslados (art. 16) y medidas especiales de salvaguarda (art. 4); en aquél, debe obtenerse para traslados (art. 10), almacenamiento o deshecho de materiales peligrosos (29) y desarrollo de actividades militares (art. 30).

Ello indica que la ambigüedad jurídica, que se genera frente aquellos casos en los cuales el Estado no obtuvo el consentimiento, sigue vigente.

Lo que lleva a algunos a definir el consentimiento como una finalidad (Yrigoyen, 2011) que solo procede de manera obligatoria en algunos casos, mientras que en los demás permanece la competencia del Estado para decidir en última instancia.

Además, cabe mencionar que mientras el c-169 establece dos finalidades, acuerdo o consentimiento, la DNUDPI solo establece como finalidad este último, aspecto cuyos efectos no han sido tratados de fondo, a menos que consideremos que este sea un requisito de legitimidad (Clavero, s. f.)

De igual forma, mientras en el c-169 se establece que las consultas se desarrollan sobre medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos, caso en el cual es necesario un espacio preconsultivo para que entre el Estado y los pueblos determinen la posible existencia de estas, en la DNUDPI la afectación, para que opere la consulta, debe encontrarse determinada, sin ser claro por quién.

También se advierte que, en el proceso de consulta, debe surgir “un diálogo intercultural de buena fe en el que se busque el consenso y el acomodo recíproco de los intereses legítimos de las partes” (Anaya, 2011), en el cual tanto los pueblos indígenas como el Estado adopten compromisos. En esta vía, sería necesario trascender una ciudadanía multicultural y avanzar hacia una ciudadanía intercultural.

Para tal efecto, nuevamente, es necesario que el proyecto metodológico de la interculturalidad, inmerso en los principios de la DNUDPI, sea asumido de manera concreta en las prácticas cotidianas del ejercicio de consulta previa, con el objetivo de superar las trabas que esta viabiliza por medio de una mera implementación formal. Es decir, considerar las asimetrías culturales y los contextos de pobreza y exclusión, empero, para concretar los derechos de los pueblos étnicos en un marco normativo basado en el respeto, la (con)vivencia y el aprendizaje mutuo<sup>3</sup>, que se encuentre reflejado en instituciones fuertes reconstituidas a partir de una participación efectiva en todas las instancias de poder.

De lograr este tipo de escenarios, será posible transitar hacia Estados democráticos que, dada la fuerza institucional que le otorgaría su composición intercultural, podrían prescindir de instrumentos como la DNUDPI (Anaya, 2009).

---

<sup>3</sup> Un estudio sobre la diferenciación analítica y el alcance normativo del multiculturalismo y la interculturalidad puede verse en Cruz (2013) y Borrero (2014, p. 110-226).

**TABLA 1.** Principales instrumentos internacionales

CARACTERÍSTICAS		C107	C169	DNUDPI
EJE CENTRAL	Integración	Participación	Autodeterminación	
TITULARES	Poblaciones indígenas y tribales	Pueblos indígenas y tribales determinados por criterios objetivos, subjetivos y territoriales	Pueblos indígenas que se autodeterminen como tal	
RECONOCIMIENTO	Primera norma internacional sobre derechos singulares de las “poblaciones indígenas y tribales”, en la cual se reconocen derechos como la propiedad colectiva	Se busca reconocer los derechos al autogobierno, autonomía (en el margen de aceptar las diferentes cosmovisiones), la cultura y el ambiente	Reconoce las condiciones de diferencia cultural y social de los pueblos	
ENFOQUE	Asimilista e integracionista	Multicultural	Multicultural e intercultural	
OBJETIVO	Mejorar las condiciones sociales y económicas de los pueblos mediante el reconocimiento de derechos, como la propiedad colectiva sobre la tierra	Se debe respetar la autonomía de los pueblos para determinar y participar en la toma de decisiones en los aspectos de los modelos de desarrollo susceptibles de afectarlos directamente	Tiene por objeto la protección y defensa de los derechos humanos que tienen los indígenas como individuos y como pueblos	
PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LA CREACIÓN DEL DOCUMENTO	No hay participación de los pueblos en la construcción de este convenio	Incidencia a través del movimiento indígena internacional, ONG y simpatizantes	Participación directa de los pueblos étnicos	
ALCANCE DE LA CONSULTA PREVIA	Obtención del consentimiento libre para traslados y quebrantamiento institucional de las poblaciones	La consulta previa aparece como el mecanismo central de la participación	Mayor grado de vinculación previo libre e informado	
TIPO DE AFECTACIONES	No es contemplado	Medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente	Medidas legislativas y administrativas que afecten directamente	

Fuente: elaboración propia.

### La consulta y el consentimiento en el escenario judicial internacional

El SIDH, tanto la COIDH como la CIDH, ha modulado y esclarecido el alcance de la consulta y el consentimiento a partir de criterios jurídicos, incluso ha llegado a construir una versión ampliada de protección, en contraste con los alcances que a aquellos se les atribuye desde el derecho interno de los Estados (Abreu Blondet, 2012). Este ejercicio hermenéutico ha sido catalogado como una “interpretación evolutiva” que la Corte ha formulado en torno al artículo 21 de la Convención Americana (COIDH, 2010, p. 115).

Para el SIDH, la importancia de la consulta previa se fundamenta en la consideración frente a la especial relación que guardan los pueblos étnicos con las tierras y los bienes naturales de sus territorios ancestrales. De esta manera, “la preservación de la conexión particular entre [aquellos] y sus tierras y recursos se vincula con la existencia misma de estos pueblos, y por lo tanto amerita medidas especiales de protección” (CIDH, 2010, p. 21).

Aunado a lo anterior, frente a la consulta previa, el SIDH también admite, de la mano de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para Pueblos Indígenas, que

Basado en el entendimiento de la marginación relativa y las condiciones desfavorables de los pueblos indígenas en relación con los procesos democráticos normales, este deber dimana del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios de soberanía popular y de gobierno por consentimiento y es un corolario de los principios conexos de derechos humanos. (Anaya citado por CIDH, 2010, pp. 108-109)

En ese sentido, la COIDH ha establecido criterios para modular y clarificar la obligación que han adquirido los Estados pertenecientes a la OEA en relación con la consulta previa y, especialmente, la garantía de Estados respetuosos de la diversidad étnica y cultural. Por lo cual, admite las tesis según las cuales la consulta —como el derecho en sí mismo— y el “deber estatal correlativo, se vinculan con múltiples derechos” y en particular con el de participación (CIDH, 2010, p. 109).

Para tal efecto, es necesario revisar la doctrina formulada por la COIDH con ocasión de dos casos de trascendental importancia sobre el tema: pueblo kichwa de Sarayaku vs. Ecuador y pueblo Saramaka vs. Surinam; a través de los cuales se estableció que el derecho a la consulta

se encuentra relacionado con el deber del Estado de “proteger el derecho la identidad cultural, basado en una forma de vida intrínsecamente ligada al territorio” (CIDH, 2010, p. 109).

Para este órgano colegiado, la obligación de consulta “además de constituir una norma convencional, es también un principio general de Derecho Internacional” (COIDH, 2012), y un mecanismo de participación cuya finalidad principal es garantizar la pervivencia de los pueblos étnicos, a través de modos efectivos de participación plena de estos, que garanticen la protección del derecho a la identidad cultural y el deber al respeto a la forma de vida de los pueblos, intrínsecamente ligada al territorio (CIDH, 2010, p. 110).

En ese orden de ideas, la garantía del derecho a la consulta es una tarea que principalmente le compete al Estado y, por tal motivo, no puede ser delegada a diferentes entes privados —por ejemplo a empresas—, como tampoco se puede alegar la dificultad que implica su implementación para evadir su efectivo cumplimiento (COIDH, 2012). Para el SIDH el deber de consultar no admite la “privatización de *facto* de la responsabilidad del Estado” (CIDH, 2010, p. 114).

La COIDH (2012) reconoce la imposibilidad de establecer una única forma de llevar a cabo la participación, lo que implica la necesidad de realizar procesos de consulta especiales, diferenciados y culturalmente aceptables, legitimados desde las esferas individuales y colectivas de los pueblos. Por lo anterior, es deber del Estado

Organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder político, en particular sus normas e instituciones, de tal forma que la consulta pueda llevarse a cabo efectivamente de conformidad con los estándares internacionales en la materia. (COIDH, 2012)

En consecuencia, el Sistema establece que obligatoriamente la consulta debe conducir a un “proceso de diálogo y negociación que implica la buena fe de ambas partes y la finalidad de alcanzar un acuerdo mutuo” (CIDH, 2010, p. 110). Para tal efecto, la COIDH ha resaltado la importancia de que los procesos de obtención del consentimiento estén precedidos por garantías de acceso a la información necesaria para que los pueblos puedan participar efectivamente y lograr a una decisión frente a la naturaleza y efectos de las medidas susceptibles de afectarlos (citado por CIDH, 2010).

Este argumento se sostiene con la necesidad de acrecentar la capacidad de las personas para salvaguardar y reivindicar sus derechos, la cual solo se logra si los pueblos tienen acceso a la información. En ese sentido, para el SIDH, conforme al artículo 13 de la Convención Americana, “el acceso a la información es un prerequisito para la participación pública en la toma de decisiones y para que los individuos puedan seguir de cerca y responder a las acciones del sector público y el privado” (CIDH, 2010, p. 120); lo cual, además, es un presupuesto de legitimidad de cualquier democracia.

Este derecho se suma, entonces, al deber de los Estados de tomar medidas para garantizar sistemas de divulgación de información que permitan diálogos de buena fe, informados y equitativos, que blinden de transparencia los procesos de consulta y que se inscriban como una garantía de participación de los pueblos en las decisiones que los afectan (CIDH, 2010, p. 121). Por lo tanto, es necesario también garantizar el acceso a la justicia cuando los pueblos no estén conformes con las decisiones del Estado, con el propósito de evaluar la razonabilidad de lo argüido por este al no considerar los resultados de la consulta en su decisión.

De tal manera que de no lograrse el consentimiento, por no considerarse un requisito necesario, luego de haber un diálogo pleno, los Estados están en la obligación de proporcionar razones objetivas que justifiquen su decisión de no tomar en consideración los resultados de las consultas (CIDH, 2010, p. 110). Por lo cual:

[...] no prestar la consideración debida a los resultados de la consulta [...] va en contra del principio de buena fe que rige el deber de consultar, el cual debe permitir a los pueblos [...] la capacidad de modificar el plan inicial. (CIDH, 2010, p. 124)

En relación con las circunstancias que originan la obligación de practicar la consulta previa, la Corte (2012) afirma que ello ocurre cuando “se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos”, teniendo en cuenta el respeto por los sistemas culturales de estos. Estas consideraciones adquieren mayor relevancia cuando los asuntos susceptibles de afectar a los pueblos están relacionados con sus derechos territoriales (CIDH, 2010).

De esta manera, la Corte (2012) establece que las circunstancias que ameritan la realización de la consulta previa pueden presentarse en dos escenarios: el desarrollo de un plan de exploración y explotación de

recursos naturales en territorios habitados por los pueblos étnicos, y la expedición de una medida legislativa que amenace con afectarles. Estos escenarios se definirán como generadores de la obligación de aplicar la consulta previa, en cabeza de un Estado, con base en la configuración del criterio de potencial afectación en contra o incluso a favor de los pueblos.

En relación con el derecho al territorio de los pueblos y su posible afectación, la Corte (2012) afirma que la obligación de protección en cabeza del Estado surge de lo consagrado por el artículo 21 de la Convención Americana, la cual protege la estrecha vinculación que aquellos guardan con sus tierras, pues la protección del territorio de un pueblo determinado es esencial para garantizar su pervivencia física y su permanencia cultural.

Para la Corte (2007), la consulta previa como mecanismo de protección de derechos de los pueblos étnicos, haciendo especial énfasis en los territoriales, se encuentra cimentada en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática. De ahí que ha establecido que “la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas sin la consulta y consentimiento de los pueblos [...] afectados viola su derecho a la propiedad y su derecho a participar en el gobierno” (CIDH, 2010, p. 114).

Igualmente, este órgano colegiado reafirma, con base en el art. 15.2 del convenio 169 de la OIT, el carácter previo de la consulta, tanto en procesos de explotación de recursos naturales (diseño, ejecución y evaluación de dichos proyectos, así como la determinación de los beneficios y la indemnización por los daños) como en la expedición de normas. Este principio obedece a que, para lograr que los pueblos puedan participar efectivamente e influir en los procesos de adopción de decisiones, es necesario que las consultas se desarrollos en las primeras etapas de elaboración de las medidas (CIDH, 2010).

Así, en materia de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, la Corte (2007) sostiene que hasta que no se lleve a cabo la consulta, no puede ser expedida la licencia ambiental que dé vía libre a la ejecución de un proyecto de estas características.

La finalidad que debe perseguirse a la hora de practicar la consulta previa, afirma la Corte (2007), es la de llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento acerca de las medidas propuestas, pues esta no debe agotarse en un simple trámite formal, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación, que responda al objetivo

último de establecer un diálogo entre las partes, basado en principios de confianza y respeto mutuo y con miras a alcanzar un consenso entre estas. Es por ello que la COIDH considera que lograr un acuerdo constituye la regla general de la consulta, al ser una muestra de la buena fe de los Estados frente a su deber para con los pueblos (CIDH, 2010, p. 121).

En esta medida, la COIDH, en la sentencia del pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, aclara:

Además, la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “*un verdadero instrumento de participación [...] que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre estas*”.

(COIDH, 2012, n.º 186; énfasis agregado)

Respecto a este último aspecto, la Corte (2012) hace una distinción entre consulta y consentimiento, según la cual siempre que se adelanten proyectos de gran magnitud en territorios donde se encuentren asentados los pueblos étnicos, es probable que estos tengan que afrontar cambios profundos a los que las autoridades no se puedan anticipar y no puedan comprender, y que tendrán como efecto situaciones graves, como la eventual pérdida de territorio. Por lo cual, el Sistema considera el consentimiento un requisito necesario para adelantar las acciones que el Estado pretende.

El requisito del consentimiento debe interpretarse como una salvaguarda reforzada de los derechos de los pueblos indígenas, dada su conexión directa con el derecho a la vida, a la identidad cultural y a otros derechos humanos esenciales, en relación con la ejecución de planes de desarrollo o inversión que afecten al contenido básico de dichos derechos. El deber de obtención del consentimiento responde, por lo tanto, a una lógica de proporcionalidad en relación con el derecho de propiedad indígena y otros derechos conexos. (CIDH, 2010, p. 126)

El riesgo o la potencialidad con la que puedan presentarse estos escenarios de perjuicio para los pueblos étnicos constituye el criterio de afectación que obliga a los Estados a aplicar la consulta previa, pues solo los miembros de estos pueblos protegidos conocen aquello que pueda afectarles o que les afecta efectivamente, fenómeno que no puede predecir el Estado desde sus criterios.

En consonancia con lo anterior, el Relator Especial de la ONU determinó que “[e]s esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas (pueblos étnicos) en relación con grandes proyectos de desarrollo” (citado por COIDH, 2007).

Sin embargo, el SIDH también es claro en manifestar que la obtención del consentimiento no constituye un derecho al voto por parte de los pueblos. Por el contrario, la disposición implica la obligación reforzada del Estado de alcanzar por todos los medios necesarios la obtención del consentimiento (CIDH, 2010). En este orden de ideas, tanto la consulta como el consentimiento son estrategias positivas que obligan al diálogo y a lograr consensos entre los Estados y los pueblos, con el propósito de superar la discriminación histórica y evitar medidas que conlleven la desaparición física y cultural de estos, sin que ello implique la imposición de una voluntad sobre la otra (Anaya citado por CIDH, 2010, p. 123).

Evidentemente, esta interpretación conduce a la imperiosa obligación del Estado de fortalecer los mecanismos de participación y representación propios de los pueblos, dado que para lograr la equidad que se espera de la consulta, es necesario, primero, garantizar que ambas partes se encuentren en igualdad de condiciones para lograr un diálogo de estas características.

Dado el carácter complementario que caracteriza a la labor de las instituciones del SIDH, frente a las potestades de los Estados que reconocen su competencia, es también un rasgo característico del funcionamiento de este sistema la importancia de la voluntad política de los representantes de los Estados en instancias previas a la emisión de las sentencias.

Por ello, es reconocible la voluntad que tuvo el Estado de Ecuador, en el caso que se adelantó en su contra por violaciones a los derechos del pueblo kichwa de Sarayaku, pues fue el primer caso en el cual una delegación de la Corte Interamericana realizó una visita al lugar de los hechos, tras la invitación de los representantes del Estado demandado. Así, el 21 de abril del 2012 una delegación de la Corte, acompañada por delegaciones de la Comisión, de los representantes y del Estado, visitó el territorio del pueblo sarayaku, en una diligencia que además incluyó la aceptación de responsabilidad de parte del Estado.

Estos precedentes han forjado el contenido esencial de la consulta previa como derecho, y del consentimiento como un requisito de carácter obligatorio para garantizar la pervivencia física y la permanencia cultural

de los pueblos. Estos, evidentemente, han impactado positivamente la protección de los derechos étnicos de los pueblos en los ámbitos nacionales, siendo herramientas jurídicamente vinculantes de gran relevancia para la salvaguarda de modelos constitucionales de diversidad étnica y cultural, que pueden entrar en tensión con modelos neoliberales.

Sin embargo, cabe mencionar que el SIDH también ha sido promotor de medidas regresivas en materia de consulta. Por ejemplo, en 2011 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del pueblo indígena de la cuenca del Río Xingu (Pará, Brasil) (MC382/10), debido al riesgo contra la vida e integridad personal de los beneficiarios, en razón del impacto de la construcción de la represa hidroeléctrica Belo Monte, promovida por el Estado, que desconoció el derecho a la consulta previa (MC382/10).

En razón de lo anterior, en sus medidas, la CIDH (2011) solicitó al Gobierno de Brasil suspender de manera inmediata el proceso de licencia del proyecto e impedir cualquier medida de ejecución hasta tanto se lograran determinadas condiciones, que coinciden con las exigencias esgrimidas por la Corte Interamericana, mediante sus sentencias, respecto a la buena práctica y garantía de los derechos de los pueblos étnicos en la aplicación de la consulta previa.

Pese a las recomendaciones hechas, se observa que los daños generados por la construcción del proyecto hidroeléctrico no pudieron evitarse con las medidas cautelares: en primer lugar, por la falta de voluntad del Estado en su implementación; y, en segundo lugar, por los daños irreversibles que ya se habían generado, desde la ausencia de una consulta efectivamente previa (Puentes Riaño, 2013).

Además, en 2011, luego de su periodo de sesiones, la CIDH resolvió evaluar las medidas cautelares otorgadas y, en su lugar, decidió moderar su solicitud inicial, considerando que no debía pronunciarse frente a la vulneración de la consulta y consentimiento, en la medida en que estos temas “se ha[n] transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares” (2011).

Para algunos, la moderación de la posición original de la Comisión obedeció a la postura hostil que Brasil adoptó en contra del SIDH. En ese sentido, dicho Gobierno no solo desestimó las recomendaciones del órgano por considerar que constituyan una intromisión a sus asuntos internos, continuando con el desarrollo normal del proyecto, sino que también asumió presiones políticas y medidas económicas en contra de la Comisión y de la OEA (AIDA, 2012). Este debate de carácter internacional llegó a cuestionar la independencia del órgano judicial y constituyó un

argumento adicional para introducir reformas al sistema interamericano de medidas cautelares (Acosta-López, Miño, Otero, 2012).

En los casos referidos subyace la pregunta sobre la necesidad de cumplir con las exigencias planteadas por el SIDH en la interpretación de los instrumentos inspirados en la protección de los derechos humanos, respecto tanto de medidas administrativas como legislativas que afecten o amenacen los derechos étnicos. Debate que debe siempre estar precedido por las respuestas en torno al control de convencionalidad al que están obligados los Estados, y que irradia de legitimidad y coherencia sus sistemas jurídicos, en cuanto dicho control se fundamenta en el deber de proteger los derechos humanos.

**TABLA 2.** Consulta previa: elementos básicos

<b>QUIÉN</b>	El desarrollo de la consulta previa debe estar en cabeza del Estado
<b>CUÁNDO</b>	<p>Los intereses de los pueblos étnicos se ven afectados:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Proyectos de desarrollo de un plan de exploración y explotación de recursos naturales en territorios habitados por pueblos indígenas y tribales</li><li>2. La expedición de una medida legislativa que amenace con afectarlos</li></ol> <p>La consulta debe ser previa, se debe buscar la participación de los pueblos antes de adoptar decisiones y tomar medidas</p>
<b>POR QUÉ</b>	Es necesario proteger el derecho a la autodeterminación, a la integridad étnica y cultural, y todos los derechos de los pueblos étnicos en una sociedad pluralista, multicultural y democrática
<b>PARA QUÉ</b>	<p>Llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas</p> <p>No debe agotarse en un simple trámite formal, debe concebirse como un verdadero instrumento para la participación</p> <p>La consulta es diferente al consentimiento. No basta con informar previamente o solamente preguntar</p> <p>El consentimiento es esencial para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo</p>

*Fuente:* elaboración propia.

También se resalta la obligación del Estado de garantizar la participación de los pueblos en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses, deber que no solo está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, sino que contempla las medidas de afectación positiva, además de las que preliminarmente parezcan constituir una afectación negativa, lo que se encuentra justificado por la consideración que se tiene respecto del derecho a la autodeterminación.

## El derecho a la consulta previa en el ámbito nacional

### Bloque de constitucionalidad

Para la comprensión de la obligación positiva en cabeza del Estado colombiano, frente a la consulta previa, en primer lugar, habrá que hacer referencia al concepto de bloque de constitucionalidad, el cual permite entender la Carta Política como un texto vivo (Uprimny, 2001). Esto implica que es posible la integración de normas de carácter internacional al contenido constitucional interno y, en esa medida, robustecer la norma fundamental sobre la base de los derechos humanos.

El bloque de constitucionalidad tiene una función fundamental como instrumento de recepción del derecho internacional (Fajardo, 2007), que promueve la armonía entre las constituciones y los compromisos internacionales que adquieren los Estados, entendiendo que estas no son códigos cerrados sino que pueden tener remisiones expresas o tácitas a otras reglas o principios. Así, sin ser expresadas de manera taxativa en los textos, sí tienen una relevancia en la práctica del quehacer constitucional (Uprimny, 2001).

Conforme a lo argumentado anteriormente, entonces, es necesario definir la integralidad de los derechos étnicos a nivel nacional, desde el marco de la doctrina del bloque de constitucionalidad. Para tal efecto, cabe establecer cómo se integran los principales instrumentos internacionales en el sistema jurídico interno.

En Colombia, el C-169 de la OIT fue ratificado a través de la Ley 21 de 1991. Hecho jurídico que blindó de obligatoriedad a las disposiciones inscritas en el instrumento internacional, y que generó varios efectos como fuente de interpretación jurídica y criterio de constitucionalidad del ordenamiento jurídico interno. Desconocer sus contenidos no solo acarrea consecuencias internacionales, sino también inseguridad jurídica y desequilibrio en el orden constitucional. En el mismo tenor pueden ubicarse las decisiones que en sede judicial ha adoptado el SIDH.

En cuanto a la DNUDPI, al igual que la doctrina de la COIDH, si bien se reconoce en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que estas constituyen una mera recomendación a manera de *soft law* (Ortiz, 2006, pp. 43-44); debe subrayarse que estos instrumentos desarrollan preceptos que están consagrados en el Convenio, como también algunos derechos fundamentales de los pueblos, que deben tenerse en cuenta al momento de desarrollar políticas, tomar decisiones internas que puedan

afectar los derechos reconocidos internacionalmente o adelantar cualquier ejercicio hermenéutico.

Esto constituye un problema. Ante esta interpretación cabe establecer dos posiciones: una débil y otra fuerte. Ambas, teniendo en cuenta que en materia de derechos étnicos existen múltiples y variables fuentes que dan cuenta de la complejidad del asunto (Vargas Valencia, 2015).

Por un lado, desde un sentido débil, las disposiciones de dicha declaración deberían considerarse como estándares que elevan la aplicación de las normas como el c-169 (Rodríguez Garavito y Morris, 2010), por lo cual toda aplicación de este último debe incorporar un análisis de los nuevos estándares sobre la materia. Por el otro, a partir de un sentido fuerte, se argumenta que a nivel internacional existe un cuerpo normativo que no debe ser aplicado de manera diferencial, conforme a su vinculación jurídica, sino como un conjunto normativo, conforme a los principios internacionales de complementariedad y *pro personae* (Vargas Valencia, 2015). Esta última perspectiva logra aportar elementos para la interpretación de los derechos étnicos en su sentido integral.

Frente al primer principio, el de complementariedad, se establece que al momento de aplicar la consulta y el consentimiento, es necesario comprender que su protección concreta se fundamenta en que “las fuentes más específicas contribuyen a circunscribir, perfilar o demarcar el alcance más abstracto de las fuentes más generales con el objetivo de contribuir a materializarlas en el goce efectivo de los derechos en ellas contemplados” (Vargas Valencia, 2015).

Mientras que la aplicación de estos derechos, conforme al segundo principio, debe garantizar el ejercicio hermenéutico que sea más favorable “a la vigencia de los derechos humanos de los pueblos étnicamente diferenciados y más coherente con su dignidad” (Vargas Valencia, 2015) y calidad de sujetos de especial protección internacional.

De esta forma, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que habitan el territorio colombiano, así como la integración de las normas internacionales al ordenamiento jurídico interno, vigoriza la relevancia jurídica de los derechos étnicos y obliga al Estado a instaurar mecanismos que garanticen su goce efectivo, en aras de fortalecer la democracia en perspectiva de las nuevas formas de legitimación y, por esa vía, la consecución de los valores de justicia social y paz que subyacen en su formulación.

### Normas nacionales en torno a la consulta previa

En la Constitución política el Estado colombiano plasmó la necesidad de proteger los derechos de los pueblos étnicos, con lo que se proponía respetar el modelo de diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Así, además de sendas disposiciones multiculturales de la carta política, que buscan establecer los derechos que permitirán a los pueblos étnicos demandar la protección y el goce efectivo de sus derechos, encontramos el parágrafo del artículo 330 que expresamente reconoce la obligatoriedad del Estado de garantizar la consulta previa, específicamente en lo relacionado con la explotación de bienes naturales en territorios colectivos. Esto, en consonancia con el derecho de los pueblos de ejercer sus propias formas de gobierno.

Además, cabe manifestar que el artículo 40 de la Constitución establece el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de diferentes mecanismos, entre los cuales, tomando en cuenta el bloque de constitucionalidad, debe integrarse la consulta previa.

Aun así —tras haber logrado la consolidación de varios derechos en la Constitución de 1991 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT—, para 1996 el Estado aún no había formulado las medidas necesarias para la efectiva garantía de la consulta. Dada la falta de concordancia entre los principios constitucionales y la situación material de los pueblos, en 1996 autoridades de pueblos étnicos llevaron a cabo procesos de movilización que se concentraron en la toma a la sede de la Conferencia Episcopal Colombiana (MPC, 1996). En su sentir:

El desarrollo de los derechos constitucionales y legales de los Pueblos Indígenas, avanzaba por el camino de las imposiciones, las medidas inconsultas y el recorte de los principios y derechos fundamentales relativos a la diversidad étnica del país; [...] los proyectos de infraestructura y de explotación minera y energética se seguían aceptando, aprobando y ejecutando desconociendo nuestros derechos a decidir autónomamente y a vivir nuestra identidad con dignidad, violando así los derechos humanos, la Constitución y los acuerdos internacionales. (MPC, 1996)

Gracias a esta movilización se logró la creación de la MPC: el primer escenario que en Colombia reconocía la importancia de la consulta previa, como mecanismo de participación, así como la importancia de

espacios de concertación directa con el gobierno nacional, sobre asuntos de trascendencia económica, social, territorial y política para los pueblos indígenas. Escenario conformado, junto con la CNTI, mediante Decreto 1397 de 1996.

No obstante este escenario de concertación, uno de los grandes obstáculos a los que se ha enfrentado la consulta previa ha sido, precisamente, el vacío legislativo, efecto de la carencia de una reglamentación concreta que establezca los parámetros para el goce efectivo del derecho. La precaria normatividad colombiana sobre la materia adolece de legitimidad, por cuanto, como lo estableció la misma Corte Constitucional, “quebranta el espíritu del Convenio 169”, al desconocer los preceptos del instrumento internacional y es producto de un ejercicio unilateral del Gobierno nacional, y no del acuerdo con las partes afectadas (CoCons T-652/08, MP. Gaviria Díaz).

Al respecto, cabe tener en cuenta el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, primer acercamiento legislativo a la consulta, que además de reiterar en el parágrafo del artículo 330 constitucional, también reconoce el deber de consultar a los representantes de “comunidades negras”, conforme a lo establecido en la Ley 70 de 1993. En ese sentido, en su mismo carácter restringido, la norma no da cuenta de la riqueza de la consulta y el consentimiento como hasta ese año se había logrado en el ámbito internacional.

A continuación se evidencia la precariedad de la normatividad colombiana a través del análisis de las Leyes 70 de 1993 y 1396 de 1996; los Decretos 1320 de 1998 y 2613 del 2013; y las directivas presidenciales número 01 de 2010 y 10 del 7 de noviembre de 2013; conjunto normativo que expresa en un sentido técnico cómo se conciben desde el Estado colombiano la consulta y el consentimiento.

Lo anterior con el objetivo de mostrar cómo la consulta se ve reducida a un mero procedimiento consultivo y la poca normatividad que se encuentra vigente ha sido creada a espaldas y sin la participación de los propios pueblos étnicos, lo que le resta importancia a la consulta previa como instrumento de participación y garantía de la libre determinación.

### **Ley 70 de 1993 y Comisión Consultiva de Alto Nivel**

La Ley 70 de 1993 —norma vertebral de los derechos étnicos de pueblos afro, negros, raizales y palenqueros— puede considerarse como la primera experiencia colombiana de consulta previa en materia legislativa.

Si bien su formulación y promulgación tienen diversas connotaciones que impiden concluir que constituye, en esencia, un ejercicio integral de consulta previa; en efecto, es producto de un proceso de participación amplia de los interesados y beneficiarios de esta, que incluyó procesos organizativos que abrieron campo al debate sobre los derechos de negros y afros en su calidad de pueblos étnicos (Hoffman, 2002).

Lo anterior se comprende si se tiene en cuenta la deuda histórica que constituyó la omisión de la participación directa de representantes de pueblos afros, negros y palenqueros en la constituyente de 1991, falta de representación que generó la subordinación de sus intereses constitucionales a la “reivindicación étnica que abanderaron los representantes indígenas” (CoCons, T-576/14, MP Vargas Silva).

Para tal efecto, se consideró en su momento, como salida salomónica, la proclamación del artículo 55 transitorio de la carta política; mediante el cual se estableció la creación de una comisión especial, con el objetivo de formular una ley que reconociera a las “comunidades negras”<sup>4</sup> los derechos territoriales que venían ejerciendo históricamente en “tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenda del Pacífico”.

Además, se dispuso, en la norma, que la ley debía “establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social”, así como el estudio de comunidades que, fuera de las establecidas, concurrieran en las mismas condiciones.

Como oportunidad histórica, dicho escenario constitucional fue percibido como “una profunda renovación en los esquemas de participación política de la población, en general, y de las poblaciones más vulnerables, en particular” (Hoffman, 2001, p. 352). Especialmente, cuando las reivindicaciones de participación y la apuesta institucional estaban dirigidas al reconocimiento de los derechos territoriales de pueblos étnicos, lo que constituía un desafío sobre la concepción de lo negro y de lo afro.

En ese sentido, es posible percibir, de la Ley 70 de 1993, que se establecen cuatro escenarios: primero, de reconocimiento de derechos

4 “[E]l debate sobre la identidad étnica de las comunidades negras tuvo como punto de partida la necesidad de hacer de ellas un sujeto de derechos reconocible en el contexto del viraje multicultural que impulsaron la nueva Carta y la incorporación del Convenio 169 de la OIT al ordenamiento interno. Definir a la comunidad negra era esencial para afianzar esa perspectiva y para determinar el contenido de los derechos que podría reivindicar por cuenta de su especificidad” (CoCons, T-576/14, MP Vargas Silva).

étnicos a pueblos negros, afros, raizales y palenqueros; segundo, de goce efectivo de derechos territoriales de estos; tercero, de mecanismos de participación institucional que garantizaran los anteriores; y cuarto, de bases para el ejercicio de la libre determinación de estos pueblos.

Los dos primeros escenarios fueron de gran debate, por cuanto:

Fue el resultado de una serie de procesos políticos y sociales complejos que exigieron conciliar una multiplicidad de intereses en un escenario que, en principio, se resistió a reconocer a los afrocolombianos como poseedores de una identidad étnica común y de un status diferenciado equivalente al que se les había reconocido a los grupos indígenas. (CoCons, T-576, MP Vargas Silva)

Por otro lado, en cuanto a los dos últimos ámbitos, en el cuerpo normativo de la ley, es posible identificar cómo la consulta previa es definida en relación con el derecho de participación de estos pueblos. Ejemplo de ello lo encontramos en los artículos 22 (parques naturales), 38 (formación técnica y profesional) y 45 (ccan); siendo este último de trascendental importancia, en la medida en que creó el escenario más tangible de participación que dimana de la Ley 70.

La ccan —originalmente creada por Decreto 1371 de 1994, derogado por el Decreto 2248 de 1995, a su vez derogado por el Decreto 3770 de 2008— fue imaginada como el escenario de diálogo entre los pueblos afros, negros, palenqueros y raizales, y el Gobierno nacional; con el propósito de garantizar la participación de aquellos en los debates centrales de las agendas nacional y propia, así como establecer un escenario de seguimiento y evaluación a las políticas concernientes a sus derechos. Por lo cual, se consideró necesario alimentar el ejercicio de concertación con las decisiones y las conclusiones que emanaran de las comisiones consultivas departamentales y la del Distrito Capital, conforme lo establecido en dichas normas.

Asimismo, a partir de 2008, la ccan también fue investida con la función de concertar las medidas legislativas que pudieran afectar directamente a pueblos negros, afros, raizales y palenqueros. En esa medida, a la instancia se le adjudicó el escalafón de cierre de la consulta a este tipo de medidas.

Sin embargo, a pesar de su radical importancia, la ccan ha sido objeto de diversas controversias, siendo las principales su integración y su ejercicio interno. En este espacio revisaremos únicamente, de manera general, el primer cuestionamiento.

Los interrogantes sobre la integración de la CCAN sobrevinieron en la medida en que esta se encontraba conformada, principalmente, por organizaciones de base; las cuales, se alegaba, habían perdido legitimidad, dado que los consejos comunitarios no se sentían representados en dicho espacio de concertación y tampoco tenían injerencia sobre sus integrantes (ConEstado, 5 de agosto del 2010, MP Ostau de Lafont Pianeta).

Estos cuestionamientos fueron objeto de análisis por parte del Consejo de Estado, a través de la decisión que resolvió la demanda interpuesta contra Decreto 2248 de 1995<sup>5</sup>, por medio de la cual el alto tribunal administrativo manifestó que

Visto en ese contexto, se observa que al actor le asiste razón en cuanto a la adopción como órganos de representación de las comunidades negras para efectos del decreto, de la figura denominada organizaciones de base; puesto que ese uso y papel que se le da no tienen cabida en la Ley 70 de 1993 ni en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, toda vez que en este y concordantemente en aquella, la destinataria y depositaria de los derechos consagrados en la norma constitucional y, por ende, la legitimada para ejercerlos es la misma comunidad negra en cada caso concreto, y es a ella a la que se le ha dado la titularidad de su propia representación para ese fin, como quiera que el inciso segundo de dicho artículo dispone que “en la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas”. (ConEstado, 5 de agosto del 2010, MP Córdoba Camacho)

---

5 La demanda fue interpuesta contra el Decreto 2248 de 1995, a pesar de que este había sido derogado expresamente por el artículo 32 del Decreto 3776 del 2008, norma aún vigente que reglamenta la CCAN. El Consejo de Estado, advirtiendo del fin de la vigencia del decreto, procedió a su examen, por cuanto la norma “preserva su presunción legal y pudo producir efectos jurídicos” (ConEstado, 5 de agosto de 2010, MP Ostau de Lafont Pianeta). Téngase en cuenta que el Decreto 3776 del 2008 revivió la figura de “organizaciones de base”, la cual fue el objeto principal de la demanda revisada. Es por ello que, a pesar de que nadie ha cuestionado la vigencia de la norma de 2008, de manera tácita, se han establecido interpretaciones que pueden contrariar el alcance de sus disposiciones, las cuales han derivado en la pregunta sobre la naturaleza de la CCAN y su integración. No sobra, entonces, preguntar sobre las antinomias jurídicas que puede presentar la convivencia en un mismo sistema jurídico de dichas interpretaciones y de la norma vigente.

A pesar de que el fallo abrió las puertas para crear una nueva arquitectura de representación afro, negra, raizal y palenquera, el alto tribunal administrativo no tuvo en cuenta la complejidad de los procesos organizativos de estos pueblos y, además, partió “del supuesto de que el constituyente y el legislador les habían asignado a las comunidades negras unos ‘órganos precisos de representación’” (CoCons, T-576/14, MP Vargas Silva).

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado provocó una interpretación restringida sobre el carácter de la participación de los pueblos negros, afros, raizales y palenqueros frente a los procesos de concertación y diálogo con el Gobierno nacional.

Fundamentado en esta interpretación, el Ministerio del Interior profirió la resolución 121 del 2012, por la cual se convocó, de manera restringida, a la integración de la CCAN; en cuanto dispuso que esta solo podría estar integrada por representantes raizales y legales de consejos comunitarios de comunidades negras, con título colectivo adjudicado por el Incoder.

Esta norma, entonces, excluyó la participación, en la CCAN, de organizaciones de base y, por ende, de los procesos organizativos afro que no contaban con título colectivo o que su identidad étnica no se sostiene sobre una relación inescindible con el territorio.

Situación que intentó resolver la Sentencia T-823 de 2012, en donde la Corte Constitucional manifestó que dicho acto administrativo era discriminatorio, en la medida en que restringía la participación en el CCAN de consejos comunitarios con título colectivo, “en detrimento de aquellas comunidades que están en proceso de titulación, de las que habitan en áreas urbanas, en predios que no tienen la naturaleza de baldíos y de aquellas que se encuentran en situación de desplazamiento” (CoCons T-823/12, MP Pretelt Chaljub).

Sin embargo, a pesar de la aclaración, dicho fallo también se inscribió en una interpretación restringida sobre el carácter de la categoría de pueblos, en tanto, la circunscribió a la relación de estos con el territorio; lo cual lo apartó de lo ya señalado en la Sentencia T-586 del 2007, en donde se aclara que la definición del pueblo negro

Trasciende del concepto de territorio o de propiedad colectiva, porque, más allá de que dichos grupos estén asentados en determinado lugar, lo relevante es que comparten unos valores culturales que generen una unidad de grupo y que permitan diferenciarlos del resto de la sociedad. (citado por CoCons T-546/14, MP Vargas Silva)

Deducción hermenéutica que llevó también a desconocer la complejidad de los procesos organizativos afros, negros, raizales y palenqueros, pues restringió la representación de estos en los espacios consultivos, a aquellos que tuvieran alguna relación territorial, lo que impidió la participación, en la instancia de diálogo y concertación nacional, de las organizaciones de base y otras.

De esta manera, la sentencia omitió la doctrina nacional e internacional en materia de participación étnica, asunto preocupante, especialmente cuando la CCAN, desde 2008, adquirió un papel fundamental frente a consultas previas de carácter legislativo.

Es por ello que, en Sentencia hito T-546 de 2014, la Corte Constitucional determinó, ampliando la interpretación anteriormente formulada, que

La relación de la comunidad con un territorio determinado es indicativa de su identidad étnica, pero no es un factor determinante para confirmar o excluir su condición de titular de derechos étnicos. Aunque las minorías étnicas suelen mantener una relación ancestral con sus territorios que, por lo general, incide en su supervivencia, el hecho de que la población afrocolombiana sea una de las más afectadas por el fenómeno del desplazamiento forzado y las falencias institucionales en la protección de su derecho a la propiedad colectiva impiden asociar la identidad étnica y los derechos que de ella se derivan a que mantengan un vínculo con sus territorios. (CoCons T-576/14, MP Vargas Silva)

Por lo tanto, el carácter de la participación y representación de afros, negros, raizales y palenqueros, en instancias a nivel nacional, regional o local, no puede someterse a la relación de estos con lo territorial, sino que depende de otros parámetros, entre los cuales, se señala como de mayor importancia, la auto-identificación o autodeterminación como pueblo (CoCons T-576/14 MP Vargas Silva).

Además, la Corte propuso la regla según la cual ninguna autoridad administrativa ni judicial puede imponerle a los pueblos negros, afros, raizal y palenquero un modelo específico de institución representativa. En ese sentido, la legitimidad para establecer el carácter de la representación en la CCAN recae únicamente sobre los pueblos (CoCons T-576/14, MP Vargas Silva). Aspecto de especial relevancia, si se tiene en cuenta que la definición de la participación en la CCAN se encuentra ligada al ejercicio de la consulta previa.

Por otra parte, téngase en cuenta que uno de los antecedentes de esta sentencia fue la celebración del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal, celebrado entre el 23 y 27 de agosto de 2013, en Quibdó (Chocó). Si bien la iniciativa del espacio fue de los pueblos, con el objetivo de diseñar un escenario que permitiera reactivar su diálogo con el Gobierno nacional, el Ministerio del Interior asumió el ejercicio de convocatoria, mediante resolución 733 del 11 de junio de 2013, “por la cual se convoca y apoya el Congreso Nacional Autónomo de Consejos Comunitarios y se convoca a Asambleas Departamentales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”.

El Ministerio, en ese sentido, aprovechó el espacio, en su momento, para dar lugar a la convocatoria de un escenario consultivo y transitório con los pueblos afros, negros, raizal y palenquero. Mediante este se lograría desarrollar la consulta previa del decreto que reglamentaría la CCAN y sus respectivas comisiones departamentales, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 70.

Además, la institución estatal concibió el espacio como una oportunidad para adelantar la consulta con estos pueblos sobre la creación de una instancia nacional permanente de consulta previa de medidas legislativas (artículo 5). Lo anterior, conforme lo expresó el Ministerio del Interior, en los considerandos de la resolución y, según manifestó, dando cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-823 de 2012 y sus autos de trámite.

La resolución fue objeto de diversas controversias concernientes a la integración y al propósito del Primer Congreso convocado. Frente a ambos puntos, respectivamente, CNOA (2013) manifestó, primero, que la “convocatoria debía ser amplia y extenderse a todas las expresiones organizativas afrocolombianas”; y, segundo, que los encuentros regionales celebrados “No constituyen la Consulta Previa de ninguna manera”.

A pesar de las diversas objeciones presentadas a la convocatoria del Ministerio, el espacio pudo celebrarse y permitió la creación de la Anafro, como escenario de interlocución directo con el Gobierno nacional, y la cual estaría regida por un mandato político proferido por los mismos pueblos. Sin embargo, el carácter de esta organización, como espacio consultivo de medidas legislativas, fue cuestionado y condujo a que, por medio de la Sentencia T-576 de 2013, la Corte Constitucional también se pronunciara al respecto.

En el fallo, el alto tribunal señaló algunas inconsistencias que, consideró, restaban legitimidad al carácter consultivo del Primer Congreso;

siendo las más importantes las relativas al tipo de participación establecido en la convocatoria —realizada mediante la resolución 733—, la ambigüedad frente al propósito del Congreso —también señalado en el acto administrativo— y la falta de información respecto a los decretos que pretendían ser consultados previamente (CoCons T-576/13, MP Vargas Silva).

En cuanto al primer asunto, la Corte reiteró la doctrina concerniente a la apertura de la categoría de pueblo y no restringirla al ámbito territorial. Respecto al segundo, el alto tribunal señaló que era ambiguo el propósito de la convocatoria, dado que para el Ministerio el espacio tenía carácter consultivo, para los pueblos —quienes tuvieron la iniciativa de la convocatoria— tenía otra connotación diferente; por ello, concluyó la Corte que se vulneró el principio de buena fe de la consulta previa. Y, en lo relacionado al tercer asunto, el fallo estableció que la omisión de la entrega de los decretos y demás normas que pretendían ser consultadas, viciaba el principio de información que debe regir a la consulta (CoCons T-576/13, MP Vargas Silva).

En suma, la Corte Constitucional resolvió que el Primer Congreso, al vulnerar los estándares que rigen la consulta previa, no podía considerarse como un escenario consultivo. En su lugar, ordenó al Ministerio del Interior a convocar un proceso de consulta que obedeciera los estándares nacionales e internacionales, con el propósito de fijar un escenario de representación del pueblo afro, negro, raizal y palenquero, por medio del cual se pudieran surtir los procesos de consulta previa a medidas legislativas. Asimismo, la Corte estableció que el marco de referencia para la creación de dicha instancia debía ser la *Propuesta de protocolo de consulta previa, libre e informada y vinculante para comunidades negras, afros, palenquera de áreas rurales y urbanas*, documento que emergió del Primer Congreso (CoCons T-576/13, MP Vargas Silva).

El desarrollo de este proceso empezó a finales del 2014 y ya en 2015 ha sido receptor de varias críticas, especialmente frente a la consulta al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

### Decretos 1396 y 1397 de 1996

Como se expuso anteriormente, la movilización indígena de 1996 concluyó en la concertación y promulgación del Decreto 1396 de 1996, por medio del cual se creó la CNDH, por un lado; y del Decreto 1397 de 1996, a través del cual se instituyeron la Comisión Nacional de Territorios

Indígenas (CNTI) y la Mesa Permanente de Concertación Nacional con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), por el otro.

Cada escenario cuenta con funciones distintas, pero se encuentran integrados por estructuras similares. Las mesas temáticas (CNTI y CNDH) pretenden que de manera concertada, entre las organizaciones indígenas y el Gobierno nacional, se formulen e implementen políticas públicas concretas para superar los problemas territoriales y humanitarios que aquejan a los pueblos.

En cambio, la MPC cuenta con finalidades más amplias, estableciendo que a través de esta se deben definir las rutas metodológicas para adelantar las consultas previas a nivel legislativo, así como algunos criterios y garantías para ejercer el derecho en el campo administrativo.

En estos escenarios se han logrado concertaciones en materia de políticas públicas, entre las que destacan los acuerdos logrados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018, el Programa de Garantía de Derechos ordenado por la Corte Constitucional mediante Auto 004 de 2009, el Decreto de Ley 4633 de 2011 y los Decretos 1953 y 2333 del 2014, entre otros.

Sin embargo, el ejercicio de deliberación entre pueblos indígenas y Gobierno nacional a través de este escenario no ha sido lineal. Por el contrario, se han podido identificar tres períodos: el comienzo (1996-2008), la suspensión de escenarios de diálogo y concertación (2006-2007) y el regreso a los escenarios (2009-actualmente) (MPC, 2013, pp. 14-19).

Cabe destacar que la intermitencia del escenario obedece principalmente al incumplimiento de los acuerdos pactados, a la falta de voluntad política o capacidad de decisión de los representantes estatales que acuden a dicha instancia y a la renuencia del Gobierno nacional de asumir obligaciones para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, cuando aquél manifestó su negativa de aprobar la DNUDPI ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La MPC inició nuevamente sus labores luego de que los sendos procesos de movilización a nivel nacional e internacional empezaran a tener eco en las instancias gubernamentales. En esa medida, resalta la visita del entonces Relator de las Naciones Unidas para los pueblos Indígenas, James Anaya, quien luego de su visita formuló recomendaciones al Gobierno nacional. También sobresale la organización del Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP), por medio del cual, en ejercicio de los derechos jurisdiccionales de los pueblos, resolvió condenar al

Estado colombiano y a algunas multinacionales por el genocidio contra los pueblos (MPC, 2013, pp. 17-18).

Por último, como uno de los componentes esenciales de las estrategias de los pueblos indígenas frente a la brecha entre estos y el Gobierno nacional, las organizaciones decidieron emprender cruzadas jurídicas contra las leyes expedidas que aunque afectaban los derechos de los pueblos no fueron consultadas previamente. De esta manera, la Corte Constitucional resolvió a favor de los pueblos declarando la inexistencia de normas como el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007), la Ley forestal (Ley 1021 de 2006), entre otras. Aunado a ello, la Corte profirió el Auto 004 de 2009, en donde además de declarar el riesgo de exterminio físico y cultural de los pueblos indígenas, ordenó al Gobierno nacional promover un política de protección de derechos, que debía ser objeto de consulta.

Estos factores incentivarón la reanudación permanente de la MPC al punto que hoy en día además de lograr la consulta previa de las políticas anteriormente expuestas<sup>6</sup>, cuenta con un equipo de trabajo interdisciplinario, organizado por siete comisiones específicas: salud, ICBF, educación, Decreto Ley 4633 de 2011, comunicaciones, política de soberanía alimentaria y mujeres indígenas.

### Decreto 1320 de 1998

El Decreto 1320 de 1998 constituye el primer intento estructurado de reglamentar la consulta previa y de definir lineamientos de lo establecido en la Ley 99 de 1993. El tema estaba en pleno debate en el país, y se requería agilizar proyectos en curso, tras los paradigmáticos propósitos de la construcción de la hidroeléctrica de Urrá (Rodríguez Garavito y Orduz, 2012a) y la extracción petrolera en territorio Uwa (CoConst, sub 039/98, MP Barrera Carbonell).

Si bien el Decreto 1320 se erige como el medio normativo por medio del cual el Estado entró a regular a la consulta previa, introduciendo parámetros procesales a través de los cuales se debía llevar a cabo el proceso, la norma no fue consultada, tampoco se inspira en la normatividad

---

<sup>6</sup> Para un análisis de los procesos de consulta previa del Decreto de Ley 4633 de 2011, que además condensa la experiencia del 2011, se recomienda Rodríguez Garavito y Orduz Salinas (2012b).

internacional previamente mencionada, y no encuentra sustento en las consideraciones del bloque de constitucionalidad expuesto. Asuntos por los que ha sido cuestionada la norma tanto por la Corte Constitucional como por la OIT, al respecto:

Para efecto de la consulta no sobra recordar que en la Sentencia T-652 de 1998, esta corporación ordenó a los Ministerios del Interior y de Medio Ambiente abstenerse de aplicar el Decreto 1320 de 1998, y que el Consejo de Administración de la OIT solicitó al Gobierno nacional la modificación de dicho decreto, por quebrantar el espíritu del Convenio 169 que el decreto en mención dice reglamentar. (CoCons T-955/03, MP Tafur Galvis)

La declaración de inviabilidad que la Corte Constitucional le endilgó al decreto, ratificada en Sentencias T-880 de 2006 y T-955 de 2003, y sumada al concepto 1708 de 2007 que al respecto emitió el Consejo de Estado, dan cuenta que la norma, a pesar de no ser declarado expresamente, se encuentra en el limbo jurídico y no podría considerarse como parte integral del ordenamiento jurídico.

El Decreto 1320, en el artículo 1, establece: “[...]a consulta previa tiene por objeto *analizar* el impacto económico, ambiental, social y cultural” (énfasis agregado). Esta definición permite comprender la perspectiva del legislador respecto de la consulta previa, de lo que se desprende que es un mecanismo consultivo que permite examinar las consecuencias de un proyecto o una ley en el aspecto económico, ambiental, social o cultural de un grupo específico. Esto implica la reducción de los contenidos esenciales de la consulta previa a un mero procedimiento consultivo, lo cual le resta su carácter intercultural y sustantivo.

El decreto divide el proceso consultivo en dos facetas: en primer lugar, se plantea llevar a cabo los estudios preliminares, donde corresponde comprobar si el proyecto que se va a desarrollar afecta o no a un pueblo étnico; y, en segundo lugar, una vez se ha probado que el proyecto tiene impacto sobre el pueblo, se desarrolla la consulta previa. Así, solo en este periodo se entra a estudiar cuáles son los posibles efectos del proyecto y las afectaciones y efectos que puedan tener lugar.

La primera etapa de la consulta previa busca determinar si hay o no la necesidad de implementar el proceso de consulta. En ese orden, el decreto estipula los mecanismos que permiten determinar los proyectos que producirán afectaciones, así como a la población afectada, sujeto de consulta.

De acuerdo con dicho decreto, la consulta previa se debe llevar a cabo cuando el proyecto se ejecute “en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras” (art. 2), y en las zonas en las que habiten estos “grupos”. De esta forma, la norma relaciona la necesidad de la consulta previa con la titularidad territorial restringida de los pueblos étnicos, pues para acceder al derecho, se debe probar que el proyecto afectará a un territorio que es objeto de título colectivo. Tras este proceso —y en el caso de que se ratifique que el proyecto no afecta a la comunidad—, el impulsador puede iniciar y llevar a cabo el proyecto. En caso contrario, se desprende la necesidad de llevar a cabo la consulta previa.

La segunda parte del proceso es la fase de consulta, en la que se busca indagar las posibles afectaciones que el proyecto podría llegar a tener. Para estos estudios, el impulsador del proyecto debe buscar involucrar a las comunidades —no pueblos— y llevar a cabo la investigación en conjunto. La participación de la comunidad se debe dar por medio de “los representantes legales o las autoridades tradicionales y frente a las comunidades negras con la participación de los miembros de la Junta del Consejo Comunitario o, en su defecto, con los líderes reconocidos por la comunidad de base” (art. 5).

En caso de no tener colaboración de los afectados, el impulsador puede llevar a cabo la investigación por su lado, lo que implica el desconocimiento del carácter participativo que debe prevalecer en la consulta. De todas formas, dichas investigaciones deben considerar las posibles implicaciones del proyecto en aspectos ambientales, económicos, sociales y culturales. Igualmente, debe considerar las medidas para enfrentar dichos impactos.

En ese sentido, en materia procedural, el Decreto 1320 concibe la consulta en dos facetas: la determinación de una posible afectación y el desarrollo de la consulta. Abandonando, nuevamente, el debate central sobre los mecanismos efectivos para garantizar un diálogo intercultural que promueva el consenso sobre las formas de garantizar la coexistencia armónica entre modos de vida diferentes.

Asimismo, se han identificado otras deficiencias de la norma, por ejemplo: 1) carece de indicadores y procedimientos frente a los impactos culturales; 2) los tiempos no se encuentran en consonancia con los procesos culturales propios; 3) los mecanismos de información no aplican los estándares de los principios de información y buena fe; 3) la continua aplicación del decreto a pesar de las observaciones de la OIT y

la declaración de inviabilidad de la Corte Constitucional; 4) el desconocimiento de los pueblos al reducirlos a comunidades; 5) la restricción de la consulta a resguardos y territorios colectivos reconocidos oficialmente, lo cual excluye los territorios en su acepción integral (Grueso Castelblanco, s. f., p. 51).

### Directiva presidencial número 10 de 2013

El Gobierno nacional expidió la directiva presidencial número 10 del 7 de noviembre de 2013, por medio de la cual fijó la *Guía para la realización de consulta previa con comunidades étnicas*. Esta estrategia, de origen exclusivamente gubernamental, debe ser concebida como una herramienta que orienta a los funcionarios públicos en materia de coordinación interinstitucional. Por lo cual, en ningún momento puede ser aplicada como desarrollo normativo de la consulta previa y debe ser objeto de permanente debate.

De acuerdo con lo planteado en el documento, por medio de la directiva se busca la eficiencia administrativa y la ejecución de *buen gobierno* en la realización de los procesos de consulta previa. Siendo este modelo gubernamental un desarrollo de aquellos preceptos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que no fueron objeto de acuerdo y consulta con los pueblos étnicos.

Es importante observar que se inscribe en la política pública para la implementación de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES), que comprenden otros instrumentos como el documento CONPES 3762 de 2013.

Téngase en cuenta que en el CONPES 3762, a través del cual se pretenden fijar “los lineamientos de política para la identificación y priorización de proyectos de infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados de interés nacional y estratégicos (PINES)”, se establece que la consulta previa, los permisos y trámites ambientales, y las relaciones con las comunidades en las diferentes regiones son parte de las principales dificultades que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en estos sectores (CONPES 3762, 2013).

En materia de consulta el instrumento de política pública propone la formulación de “directrices, metodologías, protocolos y herramientas para coordinar las competencias y participación de las entidades involucradas que permitan realizar el proceso con eficacia, respetando los estándares de protección del derecho” (CONPES 3762, 2013).

En virtud de cumplir estos objetivos, la directiva fue expedida con el propósito de constituirse en el protocolo que regula la coordinación interna de las entidades públicas involucradas, a efectos de garantizar la integración de las competencias correspondientes. Así, se busca la distribución eficaz de los recursos, la eficiente circulación de la información relevante, la transparencia en los procesos y el seguimiento al cumplimiento de los deberes de las entidades responsables.

Con este propósito, el protocolo concibe a la consulta previa como un mecanismo que se debe desarrollar en cinco etapas. Estas son: 1) certificación de la presencia de las comunidades; 2) coordinación y preparación; 3) pre-consulta; 4) consulta previa; 5) seguimiento de acuerdos. Esta distribución mecánica del derecho permite controvertir la vigencia de los postulados establecidos en el mencionado Decreto 1320.

Asimismo, en la directiva se hace un análisis detallado de los pasos que deben cumplirse para llevar a cabo el proceso de consulta. Sin embargo, es posible dividir estos en dos facetas. La primera hace referencia a los momentos que deben cumplirse antes de iniciar el proceso de consulta; la segunda da cuenta del proceso que se debe surtir una vez iniciada la consulta y el seguimiento que debe promoverse una vez finalizada.

Es clara la posición técnica de la directiva-protocolo, de establecer un procedimiento preciso para determinar la necesidad o no de celebrar una consulta previa. Sin embargo, a pesar de los argumentos gubernamentales, en donde se establece que la directiva es una mera orientación para sus funcionarios públicos, es evidente que las disposiciones allí establecidas restringen los parámetros que la normatividad internacional ha esbozado en torno a la consulta previa, que repercuten negativamente en el debate de forjar con la consulta un escenario que conduzca necesariamente al diálogo intercultural.

Esto es así por cuanto el llamado protocolo divide la primera faceta en tres etapas, y, así mismo, cada una en varios pasos. De esta forma, de cada una de las etapas planteadas se desprende un procedimiento bastante preciso. Esto resulta en una amplia regulación del proceso previo a la consulta y a la determinación de si esta es necesaria o no, en donde el diálogo y el entendimiento mutuo no son obligatorios.

El asunto se torna más preocupante por cuanto la misma directiva termina teniendo un carácter vinculante, no tanto por su inscripción en el ordenamiento jurídico interno, en donde debe ser comprendido como una mera orientación, sino por el temor de los funcionarios en el sentido de que su desconocimiento o inaplicación termine en falta disciplinaria.

### Decreto 2613 de 2013

Finalmente, el Decreto 2613 del 20 de noviembre de 2013 es reglamentario y pretende dar piso jurídico al *Protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa*, es decir, la directiva formulada desde el Ministerio del Interior. El objetivo de este es orientar a las entidades públicas sobre el procedimiento que debe llevarse a cabo para realizar una consulta previa idónea, que cumpla con las estrategias trazadas en el CONPES 3762 de 2013.

De ahí que la institucionalidad creada en torno a la política de PINES adquiere una relevancia especial en el momento de determinar la procedencia de la consulta previa. Incluso, el decreto dispone que aun en asuntos que no requieran consulta previa, el Gerente de los PINES —o un comité técnico— puede asignar a ciertas entidades “tareas específicas sobre esos asuntos”.

Algunos aspectos que resultan incómodos de la reglamentación contenida en el decreto, que entran en contravía con los principios sobre los cuales se erige la consulta previa, son los parámetros establecidos para definir la presencia o no de pueblos étnicos en su territorio; lo que otorga al Ministerio del Interior sendos poderes para tal efecto. Esta disposición se matiza con el establecimiento de plazos concretos que las entidades deben obedecer con el objetivo de estandarizar el procedimiento y la información necesaria para determinar la procedencia o no de la consulta previa.

El decreto también otorga especial interés a la preparación y a la coordinación de la preconsulta y la consulta, en donde se le da la potestad de dirección y realización de las convocatorias y reuniones a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Finalmente, crea un comité de seguimiento en el cual todos los sujetos del proceso participan. Este comité tiene el objetivo de verificar el “cumplimiento de los compromisos adquiridos en la consulta” y, una vez esto suceda, decidir si se puede o no proceder a la reunión de cierre del proceso.

Se debe tener en cuenta que en manos de estas entidades también reposa el reconocimiento de las autoridades indígenas legítimas para participar en el proceso de consulta, lo cual lo aparta de los mecanismos propios de cada pueblo para determinar su representación.

Si bien este decreto apenas da un esquema formal de los pasos que debe seguir la consulta, en un esfuerzo por regular y coordinar las acciones estatales, la falta de diálogo con los afectados para su formulación, le resta el potencial que tiene este mecanismo de participación en

la consolidación de un Estado social de derecho que se erige sobre el reconocimiento de una nación de diversidad étnica y cultural.

En suma, en el ámbito nacional, el desarrollo normativo ha intentado reducir el ámbito de la consulta a un procedimiento formal y meramente consultivo, mediante normas jurídicas que no han contado en su formulación con la propia participación de los pueblos étnicos. A pesar de ello, el desarrollo normativo de la consulta como derecho fundamental y mecanismo de participación ha estado más del lado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y su interpretación de las normas internacionales por vía del bloque de constitucionalidad.

### ¿Regulación nacional a la consulta previa?

En el actual escenario normativo las diferentes posiciones no se hacen esperar: primero, encontramos aquellos que de manera consciente consideran oportuna una regulación del derecho vía ley estatutaria, como corresponde en el ordenamiento constitucional; en segundo lugar, se recogen aquellas posiciones que plantean la regulación vía decreto, en cuanto la formulación de una ley estatutaria, sin conocer las garantías que pueda ofrecer el Congreso de la República al momento de los debates que se deban surtir, podría culminar en perjuicio para los pueblos; y, por último, los sectores que exponen que la regulación normativa del derecho resulta innecesaria, por cuanto las reglas establecidas por la Corte Constitucional son suficientes para garantizar el derecho.

En últimas, la oscilación de las distintas posiciones es una respuesta a la incertidumbre generada por el paso de cualquier proyecto normativo por el Congreso de la República, considerando que lo más oportuno es evitar los riesgos que tal proceso pueda generar. Es decir, el debate tiende a privilegiar la manera más pragmática por medio de la cual el derecho debe ser regulado y garantizado al interior del ordenamiento jurídico colombiano. Siendo necesario manifestar que dichas salidas, así sea por las mayores atribuciones que puedan concedérsele, carga un nivel de inseguridad jurídica que, en últimas, constituirá un detrimento para el goce efectivo de la consulta previa.

### Jurisprudencia constitucional en desarrollo de la consulta previa

Así como en el ámbito internacional, la consulta previa en Colombia ha evolucionado significativamente gracias a la jurisprudencia de la Corte

Constitucional, la cual —en diferentes pronunciamientos— ha delimitado y ajustado el concepto a los requerimientos necesarios para la aplicación de la consulta al interior de la nación. Dicho ejercicio hermenéutico ha obedecido, en algunos aspectos, a los criterios establecidos en la normatividad internacional, considerándose la fuente jurisprudencial más enriquecedora sobre la materia en la región (Rodríguez-Garavito, 2012).

La discusión que gira en torno a la aplicación de la consulta previa tiene dos vías: por un lado, encontramos la inquietud que surge a partir de la obligatoriedad del consentimiento respecto de medidas administrativas; y, por otro, su carácter obligatorio a la hora de imponer disposiciones de orden legislativo.

Siguiendo a la Corte en Sentencia C-187/2011 (MP Sierra Porto) encontramos que en lo que respecta al tipo de medidas que deben ser consultadas previamente con los pueblos étnicos, han dominado los preceptos del C-169, para señalar que la consulta no solo recae sobre las medidas administrativas sino también las legislativas, y dentro de estas últimas ha incluido las leyes aprobatorias de los tratados internacionales e incluso las reformas constitucionales.

Desde el comienzo, el debate jurisprudencial giró en torno al concepto de afectación directa y sus alcances, con el propósito de delimitar de manera clara cuándo se debe consultar a los pueblos y cuándo no. Los primeros acercamientos a la problemática se enmarcaron en casos donde se cuestionaba la participación y la consulta de los pueblos frente a medidas administrativas de carácter ambiental.

En la Sentencia SU-039/97 (MP Barrera Carbonell) se planteó que era menester buscar un equilibrio entre el desarrollo económico del país, y la “subsistencia” y protección de los pueblos étnicos. En esta oportunidad, la Corte afirmó que aunque la consulta previa debe ser un mecanismo importante de participación, la entidad administrativa no tiene la obligación de acatar la decisión tomada por los pueblos indígenas. Sin embargo, aclaró, cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo. En consecuencia, la decisión debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica del pueblo indígena o tribal.

Siguiendo la misma sentencia, el juez constitucional declaró que la consulta previa es un mecanismo de participación y también un derecho fundamental ligado a la “subsistencia” de los grupos étnicos. Lo

que generó la línea de ambigüedad de ambivalencia de la consulta, ya expuesta anteriormente.

Para la Corte Constitucional la explotación de los recursos naturales en los territorios colectivos étnicos debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de los pueblos; integridad que configura un derecho fundamental para los sujetos colectivos, por estar ligada a su pervivencia como pueblo. El carácter de derecho fundamental que la Corte le imprime a la consulta implica, entonces, una mayor protección por parte de las autoridades estatales y una vigilancia efectiva sobre su debido cumplimiento frente a las medidas que la requieran (CoCons su-039/97, MP Barrera Carbonell).

Entendida de forma temprana la importancia de la consulta previa como derecho fundamental y mecanismo de participación, el alto tribunal constitucional encontró que la exigencia continua por parte de los pueblos frente a la consulta no se restringía a medidas administrativas sino que también era válida para aquellas de carácter legislativo que les afectaban y cuya obligatoriedad se encontraba inscrita en el c-169. De esta manera, amplió la controversia, asumiendo competencia para delimitar los alcances del criterio de aplicación de la consulta a toda medida que afectara a los pueblos (CoCons su-039/97, MP Barrera Carbonell).

Adicional a esto, el juez constitucional manifestó la exigibilidad de la consulta cuando existiera una vinculación intrínseca entre el contenido del proyecto y la afectación de la identidad étnica de los pueblos. Como lo manifestó en Sentencia c-175 de 2009, el tribunal insistió en que no es necesaria la consulta cuando la afectación de la medida no pueda predicarse de forma particular a los pueblos étnicos. A su vez, manifestó que esta conclusión también se predica cuando el asunto regulado no tuviera relación con aspectos que razonable y objetivamente conformen la identidad diferenciada étnicamente (CoCons c-175/09, MP Vargas Silva).

Como se señaló, el alto tribunal en Sentencia c-030 del 2008, uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta es su relación con las materias reguladas por el c-169:

Así puede señalarse que no toda medida legislativa que de alguna manera concierne a los pueblos indígenas y tribales (pueblos étnicos) está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la

promoción de oportunidades de participación que sean, al menos, equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población. (CoCons c-030/08, MP Escobar Gil)

Por lo tanto, solo aquellas medidas legislativas que afecten directa y específicamente (de manera negativa o positiva) a pueblos indígenas, afrodescendientes, palenqueros, raizales y rom deben ser consultadas de manera previa, libre e informada; entendiendo que hay una afectación directa cuando se altera el estatus del pueblo. De lo contrario, su participación deberá estar garantizada de manera general, en la misma medida que la de los demás ciudadanos.

Para ilustrar este punto la Corte, en Sentencia c-068 de 2013 planteó que:

La jurisprudencia constitucional entiende que existe una afectación directa, entre otras, en las siguientes hipótesis: 1) cuando la medida regula un asunto que, por expresa disposición constitucional, debe estar sometido a participación directa de las comunidades étnicas; 2) cuando la medida se encuentra estrechamente vinculada con el *ethos* o identidad étnica de los pueblos indígenas; 3) cuando el objeto principal de la regulación son una o varias comunidades o pueblos tribales o el desarrollo concreto de un derecho previsto en el Convenio 169 de 1989 de la OIT; y 4) cuando a pesar de tratarse de una medida general, i) esta tiene mayores efectos en las comunidades indígenas que en el resto de la población, o ii) regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de dichas comunidades, por lo que puede generarse o bien una posible afectación, un déficit de protección de sus derechos o una omisión legislativa relativa que las discrimine. (MP Guerrero Pérez)

Al respecto, es importante señalar que en Sentencia c-366 de 2011 la Corte Constitucional estableció como criterios para la consulta de medidas legislativas la afectación “directa” y “específica”, lo que implica la introducción de elementos adicionales a los dispuestos en el C-169 y/o la DNUDPI. Resulta trascendental el análisis de la categoría de “afectación”, su alcance y, en general, definir con criterios racionales y sustantivos cuándo un pueblo es o no afectado por una medida legislativa; para lo cual siempre debe primero procurar establecerse por qué el pueblo étnico considera que determinada medida legislativa merece ser objeto de consulta.

En cuanto al procedimiento, la Corte ha recalcado la importancia de que la consulta previa esté precedida de un trámite preconsultivo que establezca el conducto regular de este mecanismo bajo los estándares internacionales y nacionales en cada caso. Esta participación debe ser efectiva y no debe hacerse de manera superficial, para cumplir con ciertas formalidades. En este sentido, la Corte ha afirmado que no tendrá valor de simple trámite administrativo, sino que se debe garantizar el ejercicio pleno del derecho a la defensa de los pueblos respecto a las medidas adoptadas, o esfuerzos extemporáneos por parte del Gobierno nacional para cumplir con dicho procedimiento (CoCons C-175/09, MP Vargas Silva).

Por último, en cuanto a los efectos, la Corte ha entendido que cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo. En 2009, a través de una de las sentencias más celebradas por los movimientos sociales, el Alto Tribunal acogió los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e incorporó el consentimiento previo de los pueblos étnicos consultados cuando del proyecto se deriven efectos estructurales (CoCons T-769/09, MP Nilson Pinilla Pinilla).

Este precedente sentó las bases para que en Sentencia T-129/11 la Corte Constitucional estableciera las siguientes reglas respecto a la consulta de todo tipo de medida que pretenda intervenir territorios de pueblos étnicos, sin importar la escala de afectación:

- Tratamiento de la consulta previa como un derecho de naturaleza fundamental.
- Inadmisión de posturas adversariales o de confrontación durante el desarrollo de los procesos y la promoción de diálogos entre iguales a pesar de las diferencias.
- Cumplimiento de procedimientos de los requisitos esenciales de los procesos de consulta previa y no asimilarlas a meros trámites administrativos o reuniones informativas.
- Promoción de relaciones de comunicación efectiva basadas en el principio de buena fe, en donde se resaltan las particularidades de cada pueblo y su relación con el territorio y los bienes naturales.
- Fijación de términos con enfoque diferencial para los procedimientos, obedeciendo las particularidades de cada pueblo, y la prohibición de un término único para todas las consultas.
- Definición de un procedimiento a seguir en cada proceso de consulta, que incluya etapas pre y pos consultivas de corto, mediano y largo plazo, a realizarse de común acuerdo con los pueblos afectados.

- Control obligatorio de las autoridades en materia ambiental y arqueológica, y la expedición de licencias previa verificación de todos los requisitos y goce efectivo de la consulta.
- Garantía de distribución equitativa de los beneficios logrados por la ejecución y obra implementada; y el cumplimiento de las medidas de mitigación e indemnizaciones por los daños.
- Acompañamiento obligatorio del Ministerio Público en todas las fases de la consulta previa, y la posibilidad de acompañamiento de organismos internacionales como veedores del desarrollo consultivo.
- Además, siendo el punto más importante de esta sentencia, se incluyó como regla la búsqueda del consentimiento como estándar de legitimidad de la consulta previa y se estableció su obligatoriedad en caso de traslado o desplazamiento de los pueblos; almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en los territorios; y el riesgo de exterminio físico y cultural que implicara la medida (CoCons T-129/11, MP Palacio Palacio). En ese sentido, el Estado debe promover esfuerzos intensivos por procurar una solución adecuada para los afectados.

Es por ello que en Sentencia T-693/11 la Corte reiteró que llegar a un acuerdo debe ser un objetivo importante al realizar la consulta, sin que ello implique que la consulta pueda constituirse en voto a medidas que afecten a los pueblos.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional mantiene una asimetría entre la protección de la consulta previa a medidas legislativas y administrativas. La regulación de la segunda parece haber evolucionado de manera garantista, mientras que respecto a la primera el asunto es ambiguo. Ya se expuso que los requisitos para exigir la consulta previa en este tipo de medidas legislativas cuentan con criterios restringidos para definir la afectación de la medida; sumado a ello, en Sentencia C-253/13, la alta corporación estableció el 2008 como término para analizar la exequibilidad de una ley por vulneración a la consulta, momento en el cual se produjo el primer fallo constitucional al respecto (CoCons C-253/13, MP González Cuervo). Esta regla desconoce la vigencia de la consulta desde 1991, año en que fue ratificado el C-169 en Colombia.

Los pueblos étnicos han expresado su inconformidad sobre el asunto, pues consideran que esta regla parece matizar o incluso ir en retroceso frente al avance y protección de la consulta previa. En este sentido organizaciones indígenas, afro y negras manifestaron:

En representación y protección de los derechos de los pueblos étnicos, nos dirigimos a ustedes para expresarles nuestra profunda preocupación por la regresividad jurisprudencial que se genera por las decisiones de los actuales magistrados de la Corte Constitucional colombiana. Estos fallos van en detrimento de la protección de los derechos constitucionales de nuestros pueblos y en contravía del cumplimiento del convenio 169 de la OIT sobre el derecho fundamental a la consulta previa, las resoluciones del Comité de Expertos de la OIT, jurisprudencia de la Corte IDH y las insistentes recomendaciones del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de Naciones Unidas. (ONIC, PCN, CNOA, Afrodes, 2013)

En síntesis, según el análisis precedente, aunque existen varias dificultades a la hora de concretar la consulta previa, por existir vacíos normativos y un enfoque en las normas orientado al carácter consultivo y meramente informativo, antes que al privilegio de la voz de los pueblos étnicos en la toma de decisiones; el desarrollo jurisprudencial ha sido más adecuado en la interpretación de los instrumentos internacionales, mediante criterios que, aunque regresivos en términos de la consulta de medidas legislativas a partir del 2013, permitirían inferir que la consulta debe aplicarse para medidas como las que se pretenden adoptar en forma sucesiva a partir de los diálogos y los posibles acuerdos que se den entre el gobierno nacional y las FARC-EP en La Habana (Cuba).

#### PARA ABRIR EL DEBATE

Cabe resaltar que existe una relación sistémica que se puede evidenciar entre el principio de autodeterminación, el derecho fundamental de participación y la consulta previa en cabeza de los pueblos étnicos, de los que se predica un carácter reparador y descolonizador. Esto se debe a que la consulta previa es creada como una respuesta ante la situación histórica de vulneración de derechos y exclusión de los pueblos étnicos, cuya importancia radica en constituir una medida de reparación como consecuencia del reconocimiento del carácter fundamental de cara a la realización del principio de autodeterminación de los pueblos étnicos.

La deuda de los Estados nacionales frente a los pueblos étnicos en términos de reparación y garantía de derechos de carácter especial se ha

venido reconociendo a través de la legislación internacional y nacional, interpretada, desarrollada y ampliada mediante la jurisprudencia tanto en el ámbito nacional como internacional. En este sentido es posible advertir que el desarrollo del contenido esencial de la consulta previa ha sido principalmente una tarea de las altas cortes.

En el ámbito internacional se entiende que la consulta previa ha de ser desarrollada por parte de los Estados como medida de protección y garantía de participación que les permita a los pueblos tomar la decisión de forma directa y previa ante posibles afectaciones que puedan surgir, ya sea por medidas administrativas o legislativas. En miras a que sea un verdadero mecanismo de participación, para la jurisprudencia internacional, la consulta previa no debe agotarse en un mero trámite formal, sino constituir un diálogo dirigido a llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de los pueblos. Solo de esta manera puede la consulta previa cumplir su objetivo como mecanismo garante y protector de los demás derechos en cabeza de los pueblos étnicos, principalmente el de participación.

Por su parte, en el ámbito nacional se pudo evidenciar la existencia de normativa que reduce la consulta previa a un verdadero trámite formal y meramente consultivo, que ha surgido a espaldas de los pueblos étnicos. El desarrollo jurisprudencial ha sido más adecuado en la interpretación de los instrumentos internacionales, mediante criterios que, aunque regresivos en términos de la consulta de medidas legislativas, demuestran que la participación debe ser efectiva y no debe hacerse de manera superficial, para cumplir con ciertas formalidades. Esto significa que la consulta previa no tendrá valor de simple trámite administrativo, sino que se debe garantizar el ejercicio pleno del derecho a la defensa de los pueblos respecto a las medidas adoptadas, o esfuerzos extemporáneos por parte del Gobierno nacional para cumplir con dicho procedimiento.

En últimas, por más que el Estado colombiano, por medio de la Constitución Política, reconozca y proteja los derechos de los diferentes pueblos étnicos que habitan el territorio nacional, la adopción y aplicación de los parámetros internacionales que fundamentan al ordenamiento interno en materia étnica no se aplican como factor determinante para el goce efectivo de los derechos colectivos. La adopción de estas medidas se ha dado de forma paulatina y conflictiva, sin que medien garantías específicas para lograr materializar los preceptos constitucionales.

Ejemplo de estos preceptos son las preguntas sobre cómo garantizar el diálogo intercultural y promover consultas dirigidas a llegar a acuerdos

entre las partes o el consentimiento de los pueblos. Estas son preguntas cuya respuesta es necesaria, pero que se encuentran en el limbo de las diversas discusiones que han tenido lugar frente a la materia.

Gloria Amparo Rodríguez (2014, pp. 221-251) formula algunas recomendaciones que deberían ser analizadas en el contexto que en esta instancia se propone, las cuales podrían fortalecer la consulta como mecanismo de participación y lograr la consecución de sus finalidades. Entre ellas encontramos: la concepción del derecho como una oportunidad para prevenir y resolver problemáticas ambientales, de lo cual también puede desprenderse el potencial que puede adquirir este mecanismo de participación en la resolución del conflicto territorial; la necesidad de entender a la consulta previa desde un enfoque de derechos, o, en otras palabras, asumirla como la puerta que protege los derechos étnicos en su integralidad, encabezados por la libre determinación; la necesidad de aplicar la consulta previa desde el principio *pro indígena* (derivación étnica del principio *pro personae*); y el fortalecimiento institucional estatal y de las organizaciones indígenas.

Una propuesta que debe ser asumida con responsabilidad es la trascendencia procedural de la consulta previa y entender su importancia como potencializador en la construcción de sociedades democráticas en donde impere el diálogo intercultural.

Por lo tanto, garantizar la participación de los pueblos étnicos en los productos de carácter legal que surjan de los diálogos de La Habana (Cuba), no precisamente de las negociaciones, mediante el mecanismo de participación de la consulta previa, constituye el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, así como una prueba de su fehaciente compromiso con la consecución de la justicia social y la paz.



---

## CAPÍTULO 2

### LA NEGOCIACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO: PUEBLOS ÉTNICOS AL MARGEN DE LA MESA Y LAS ALTERNATIVAS

---

#### INTRODUCCIÓN

**L**a persistencia histórica de la violencia y los conflictos armados en Colombia permite afirmar a algunos analistas que ha existido una guerra civil permanente (García Durán, 2001, pp. 12-13; Sánchez, 2001, pp. 239-367). Esto puede comprenderse dado el uso político rutinario que ha adquirido el tema de la guerra, su imbricación en la cotidianidad nacional y el carácter presidencial de los intentos de solución política (Palacios Rozo, 1999, p. 5). Las prácticas involucradas en la guerra no solo se refieren a la contienda militar sino que se despliegan en varios ámbitos de la vida social (Uribe de H., 2003, p. 29). La incorporación de la guerra en todos los campos sociales puede explicar también el hecho de que esta no haya finalizado, a pesar de los acuerdos, amnistías e indultos con los que aparentemente se buscó solucionar el conflicto a lo largo de los siglos XIX y XX (Aguilera, 2001, pp. 8-13; 2012, pp. 5-40).

Ante este escenario, los diálogos que se desarrollan desde mediados del 2012 entre el Gobierno y las FARC-EP continúan siendo una política de gobierno y no de Estado, afrontan la incoherencia de dialogar sobre la paz en medio del conflicto armado interno y el reto de alcanzar

acuerdos que respeten los derechos fundamentales, empero que, al tiempo, permitan la reconciliación y la incorporación a la vida civil de los insurgentes<sup>1</sup>. Además, el actual contexto normativo es novedoso. A tono con lo analizado en la primera parte, en él se pueden diferenciar los derechos de los pueblos étnicos de los de otros conjuntos de víctimas, siendo la intersección entre estos y otros derechos fundamentales un asunto que incrementa la complejidad de los diálogos. Así, respetar la diversidad étnica y cultural del país hace parte de la agenda atrasada del Estado colombiano, que se suma a la violación de los derechos de las víctimas en el marco del conflicto armado interno.

Por ejemplo, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se dieron debates interesantes en torno a esta interseccionalidad. Por un lado, se discutió a partir de cuándo deberían reconocerse las víctimas del conflicto y, por otro, se visibilizaron las afectaciones diferenciales que se presentan con ocasión de la guerra. La primera cuestión concluyó con una decisión política que fijó el año 1985 como fecha a partir de la cual el Estado reconoce los derechos de las víctimas, en medio de las controversias por la victimización histórica de los pueblos étnicos, cuya discriminación puede remontarse a épocas de la Colonia<sup>2</sup>. La segunda cuestión suscitó la creación de mecanismos para el esclarecimiento de la verdad histórica más allá de la verdad judicial, como es el caso del Centro Nacional de Memoria Histórica, entidad que ha publicado varios informes que buscan reconstruir las circunstancias del conflicto<sup>3</sup>.

A pesar de los avances normativos, los pueblos étnicos no han visto materializados sus derechos. En el presente capítulo se argumenta que estos han estado marginados en los acercamientos que han buscado una solución política al conflicto armado interno colombiano, aun cuando su pertenencia étnica y sus condiciones de vulnerabilidad son razones de suficiente peso como para inferir la necesidad de su inclusión. Aunque

---

1 Sobre la discusión en torno a los estándares de justicia que deberían aplicarse, véase: Uprimny, Saffón, Botero y Restrepo (2006), igualmente, Uprimny, Sánchez Duque y Sánchez León (2014).

2 Ley 1448 de 2011, artículo 43, cuya constitucionalidad fue revisada mediante Sentencia CoCons C-250/12 en Sala Plena.

3 Aunque hay que hacer la salvedad de que no se trata de una comisión de la verdad como la establecida en otros conflictos, ha sido una entidad que ha producido importantes documentos para la historia de las víctimas. Sobre los pueblos indígenas puede destacarse, por ejemplo, GMH (2012).

ha habido presencia de algunas víctimas indígenas y afrodescendientes en la mesa de diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP, estos han participado como víctimas directas o individuales y no como pueblos étnicos. A pesar de que, por ejemplo, los pueblos indígenas han debatido los acuerdos y han manifestado propuestas interesantes en clave de su derecho a la autodeterminación.

Para comprender este argumento el capítulo se divide en cuatro apartados. El primero reconstruye algunos antecedentes de diálogos de paz en Colombia, para evidenciar la exclusión sistemática de los pueblos indígenas de estos escenarios. El segundo reseña las fases del diálogo entre el Gobierno y las FARC-EP mostrando las rupturas y continuidades del proceso, así como la perspectiva de los pueblos indígenas respecto a lo acordado en La Habana. El tercero se enfoca en el debate en torno a la forma de refrendar los acuerdos, que se dio entre referendo y Asamblea Nacional Constituyente, lo que evidenció la desconfianza que estos dos mecanismos generan dentro de los pueblos étnicos. Por último, se presentan las afectaciones diferenciadas sobre los pueblos étnicos, particularmente indígenas y afrodescendientes, en el marco del conflicto armado interno, con base en la caracterización realizada por la Corte Constitucional, como argumentos que justifican tomar en serio su derecho fundamental a la consulta previa en virtud de su carácter reparador.

## ANTECEDENTES: LOS DIÁLOGOS DE PAZ SIN PUEBLOS ÉTNICOS

Colombia ha sido reconocida como un país con una “estabilidad democrática” que sobresale en la región, en contraste con las dictaduras que se impusieron en otras latitudes, como en el Cono Sur. Esto, a pesar de las sucesivas declaratorias de estado de excepción que antecedieron a la expedición de la Constitución de 1991 y la existencia del conflicto armado interno antes y después de la Constituyente (Gallón, 1991; García Villegas, 2001, pp. 317-370). Por eso, el valor de las constituciones ha captado gran parte de la atención, pues son mecanismos que formalmente mantienen la estabilidad.

Valencia Villa (1987) sostiene que las constituciones en Colombia han funcionado al estilo de “cartas de batalla”. Más que pliegos de conciliación que armonizaron posiciones políticas en el país, realmente fueron

y siguen siendo constituciones que nacen en la conflictividad y que no parecen conciliarla. En efecto, desde la Constitución de Cundinamarca de 1811 hasta la Constitución Nacional de 1886, las constituciones han funcionado como “[...] una herramienta para simular la participación y el desarrollo y preservar en realidad un régimen minoritario que habla y escribe el mejor discurso legal de la tierra” (Valencia Villa, 1987, p. 167). En esta medida, las constituciones solo han legitimado una suerte de orden excluyente y han perpetuado la guerra al no abrir oportunidades de participación. Formalmente, sin embargo, proyectan una imagen pacífica y unitaria del país.

La Constitución de 1991, por su parte, fue un intento por terminar con la violencia, se presentó como un mecanismo para reorganizar y armonizar la sociedad colombiana. En la Constituyente participaron desmovilizados del M-19 y, gracias a una amplia movilización indígena que buscaba la recuperación de tierras, hubo varios constituyentes en representación de los pueblos indígenas (Londoño Toro, 2002). Sin embargo, la Constitución de 1991 reproduce la llamada “paradoja colombiana”: en esta se da una tensión entre la persistencia de las armas y la creación de leyes para ordenar la sociedad, dirimir los conflictos y plantear grandes transformaciones (Lemaitre Ripoll, 2009).

En esta dirección, comprender el dilema de la exclusión histórica y la necesidad de la paz en Colombia en las negociaciones que se adelantan desde mediados del 2012 requiere reconstruir el papel que han tenido los pueblos étnicos y la sociedad civil en los diálogos y analizar el contexto en el que se dan entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP. El presente apartado presenta los antecedentes de la participación de la sociedad civil en los diálogos de paz mediante una descripción genérica desde el Gobierno de Belisario Betancur, para luego centrarse en el análisis de los diálogos iniciados a partir del 2012.

Los pueblos étnicos han sido históricamente excluidos de los diálogos de paz o de los acercamientos para terminar el conflicto armado interno. El primer antecedente de exclusión que se puede mencionar es el Frente Nacional, pacto entre liberales y conservadores que buscó poner fin al periodo denominado La Violencia (1946-1958), en medio de la desconfianza entre ambos bandos (González González, 2003, pp. 211-227). Después de este periodo surgirían las primeras guerrillas revolucionarias, en respuesta a los ataques militares del Gobierno de Rojas Pinilla perpetrados a los grupos de autodefensas comunistas campesinas que se acogieron a la amnistía (GMH, 2013, p. 112). En ningún

momento se tuvieron en cuenta a los pueblos étnicos, algunos de los cuales entraron en la lógica de la guerra, como el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), “como el resultado natural de las vejaciones de que era objeto la población indígena” (Peñaranda Supelano, 2010, p. 27).

Lo anterior puede tener origen en la dinámica del propio conflicto desde los años sesenta. El surgimiento eminentemente político de las guerrillas combina varios factores en el contexto de la Guerra Fría (Medina Gallego, 2010, pp. 121-161). El uso de la violencia para alcanzar objetivos políticos y las estructuras de exclusión en todos los ámbitos, por un lado, y los factores que ayudan a la reproducción del conflicto como el narcotráfico, la ineficacia de la administración de justicia y la corrupción, por otro (Vargas Velásquez, 2002, pp. 74-75). El origen de las FARC-EP se puede explicar como producto de dos tipos de procesos. Por una parte, unos de origen político entrecruzados con el devenir regional, junto a “procesos cuyo origen es primariamente político, que se entrecruza posteriormente con dinámicas regionales y sociales que le van a aportar el tejido social sobre el cual se implantan y desarrollan”; y, por otra parte, “procesos primariamente ligados a dinámicas regionales o étnicas, y en los cuales las luchas por la defensa del territorio y de su propia forma de organización social van transformándose y entrecruzándose con dinámicas cuyos referentes son políticos nacionales” (Vargas Velásquez, 1990, pp. 250-255).

Para la década de 1960, el conflicto tuvo una transformación notable debido al surgimiento del narcotráfico en distintas regiones del país, lo que causó impactos de carácter social y político ante la influencia de las mafias narcotraficantes y su posterior apoyo a los actores del conflicto armado (GMH, 2013, p. 143). Como respuesta a la expansión guerrillera, sobre todo de las FARC, el Estatuto de Seguridad Nacional del año 1978 criminalizó las conductas subversivas, justificó los ataques militares y los excesos y abusos de la fuerza pública. En apoyo a estas políticas gubernamentales, a finales de los setenta empezaron a aparecer grupos de autodefensas y antisubversivos como el denominado Muerte a Secuestradores (MAS) (Castillo, 1987, pp. 111-124).

Un repaso por la agenda de paz de los gobiernos en el periodo que va de 1982 a 2010, y la participación de la sociedad civil en ella, puede evidenciar de mejor manera la magnitud de la exclusión de los pueblos étnicos. Para ello habrá que considerar los tres mecanismos que identifica García Durán (2010), siguiendo a Barnes (2002), en que la sociedad civil ha participado de la mesa de negociaciones: uno, mecanismos de

consulta para aportar insumos a la negociación; dos, participación de representantes con capacidad de decisión; y tres, mecanismos de participación directa, generalmente a nivel local y regional.

Con el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), se plantea la posibilidad de adelantar un proceso de paz con las FARC y el M-19, lo cual cambia la forma de enfrentar el conflicto armado que se venía planteando, pues se propone la salida política como una solución al conflicto que se había extendido en el tiempo. En virtud de esta esperanza de terminación política del conflicto y de posible participación, se crea el partido político Unión Patriótica (UP), en el cual podrían eventualmente participar los guerrilleros reinsertados (Ortiz Palacios, 2008, pp. 36-39). Pero el intento falló, la iniciativa resultó “desinstitucionalizada, sin directrices claras ni respaldo social y político” y no logró derrumbar el peso de las soluciones armadas representadas en la doble toma del Palacio de Justicia en 1985 que echaría por tierra los tímidos avances (García Durán, 2001, pp. 25-26).

Posteriormente, el Plan Nacional de Rehabilitación (en adelante PNR) fue la bandera del Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990). Existía una oferta que exigía a los grupos armados muestras unilaterales de paz, concentración en lugares definidos y una agenda acotada para el diálogo (García Durán, 2001, p. 29). Hubo treguas con las FARC-EP que dieron lugar a una zona libre de hostilidades militares para el desarrollo de las reuniones, en la llamada “Casa Verde” o La Uribe, e incluso un enlace radial directo entre la guerrilla y la presidencia que luego se conocería como el “teléfono rojo” (Pardo Rueda, 1996, p. 22).

Sin embargo, según Pardo Rueda (1996, pp. 50-51), la “guerra sucia” y la ejecución sistemática de la UP no permitirían el avance de estos diálogos. El M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Quintín Lame se acogerían a las iniciativas de paz del Gobierno. Luego, la “guerra sucia” conllevaría el asesinato de Carlos Pizarro Leóngomez en 1988, el candidato a la presidencia del movimiento político Alianza Democrática M-19 después del proceso de desmovilización (García Durán, 2001, pp. 29-30). A pesar de que en su discurso inicial Barco parecía compartir la idea de que existen condiciones de injusticia social que explican la existencia de grupos armados en Colombia<sup>4</sup>, al final

---

4 Además, anuncia en su discurso de posesión: “se creará un organismo dependiente, directamente del Presidente de la República, que dirigirá y coordinará los planes políticos, sociales y económicos que contribuyan a la normalidad, y

redujo la negociación excluyendo las reformas y privilegiando la desmovilización (Bejarano, 1990, pp. 9-15).

El avance en términos de participación de la sociedad civil se logró mediante la creación de las Mesas de Análisis y Concertación en medio de la negociación con el M-19: “espacios de encuentro entre la insurgencia, la sociedad y el Estado para definir los contenidos de las reformas [...]” (Zuluaga Nieto, 1999, p. 31). No obstante, el Pacto Político por la Paz y la Democracia firmado en 1989 quedaría en el papel.

Luego, en el gobierno de César Gaviria (1990-1994) se consolida el acuerdo de paz entre el Gobierno y las guerrillas M-19, EPL y Quintín Lame (GMH, 2013, p. 153). Una vez promulgada la Constitución de 1991, de la cual participan estas agrupaciones, se flexibiliza el esquema de negociación. Pero los problemas del proceso de desmovilización finalizan con una declaratoria de guerra y el aumento del gasto militar con el resto de las guerrillas (García Durán, 2001, pp. 30-31). Para ese entonces, señalaría respecto a los pueblos indígenas la Comisión de Superación de la Violencia (1992), algo que podría ser extensivo a todos los pueblos étnicos:

Todo indica que a las comunidades indígenas y sus territorios se les ha dado un tratamiento de colonias internas, es decir, se les ha negado su existencia como sectores sociales con identidad, valores y derechos propios. Esa realidad histórica indica también que en el juicio sobre el tratamiento dado a los indígenas, no caben responsabilidades parciales: el Estado y la sociedad nacional son los responsables de unas condiciones que por fortuna para el país y para los pueblos indígenas, han empezado a cambiar. (p. 195)

En el siguiente gobierno, Ernesto Samper (1994-1998) amplía los esquemas de negociación al permitir los diálogos en medio del conflicto, la participación internacional y los escenarios de articulación con la sociedad civil (“pactos de convivencia”, Consejo Nacional de Paz y Cabildos Abiertos por la Paz). No obstante, no obtuvo éxito para lograr la paz dada la debilidad del presidente y la escasa legitimidad de su Gobierno, afectada por El Proceso 8000 (García Durán, 2001, pp. 33-34).

---

promuevan la rehabilitación de las zonas y las gentes azotadas por la violencia. Para ello no deben escatimarse esfuerzos ni recursos” (Presidencia de la República, 1986, p. 28). Este organismo, institucionalizado en el PNR, resultó preso del clientelismo.

A continuación, el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) inicia con el apoyo dado a su campaña por parte de las FARC<sup>5</sup>. La novedad en los diálogos está en el establecimiento de una zona de distensión desmilitarizada en El Caguán (Caquetá), que se mantendría entre 1998 y 2002. Este proceso implementó a su vez audiencias públicas que intentaban convertirse en alternativa de participación ciudadana. Estas fueron transmitidas por televisión, participaron más de veinticinco mil delegados y constituyeron un caleidoscopio variado y multiforme de distintos grupos y sectores de la sociedad. Igualmente, se posibilitó la participación de sectores de la sociedad civil en el Comité Temático, creado por las FARC y el Gobierno para contribuir con propuestas concretas a la mesa de negociación (González Posso, 2004, pp. 48-53).

El Comité Temático Nacional era un órgano anexo, auxiliar y dependiente de la Mesa Nacional de Diálogos y Negociación, creado como puente entre todos los sectores de la sociedad para consolidar propuestas e ideas en torno a los temas de la agenda. Este Comité tenía dos coordinadores, quienes debían informar periódicamente a la Mesa Nacional de Diálogos lo obtenido en las audiencias. El Comité Temático organizaba las audiencias públicas, dirigía las reuniones y consolidaba los planteamientos de forma sistemática, procurando no generar espacios para hacer proselitismo electoral. Según los temas que la Mesa iba acordando, se hacían convocatorias por medio de un sistema de inscripciones y control de los asistentes. Otras formas de participación consistían en enviar propuestas por medio de la estampilla de la paz, correo electrónico o página web (Presidencia de la República, 1998). A la postre, cuando el diálogo se rompe, buena parte del trabajo de sistematización de este Comité queda en los anaqueles.

Los ocho años de gobierno que siguieron bajo la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010) empezarían con una retórica militarista y con la idea de la derrota militar de las guerrillas.<sup>6</sup> En 2005 Uribe sentaría

---

5 En su discurso de posesión Pastrana (1998, p. 11) señalaría que “[...] la paz será el hilo conductor del próximo plan de desarrollo”.

6 En su primer discurso de posesión, señalaría Uribe (2002): “He solicitado al Secretario General de las Naciones Unidas, señor Kofi Annan, los buenos oficios de la institución para buscar el diálogo útil a partir de un alivio para la sociedad que debe ser el cese de hostilidades. En este marco exploraremos soluciones humanitarias, que liberen secuestrados, que se den a partir de acuerdos que vislumbren la paz definitiva como algo posible. *Quienes quieran disfrutar*

tres puntos inamovibles de un posible “acuerdo humanitario”: no a las zonas de despeje, no liberar personas en la cárcel por “delitos atroces” y que estos no vuelvan a delinquir (2005, p. 20). Estos tres puntos se ubican en un contexto político en el que las guerrillas son identificadas como “terroristas” y no como portadoras de una visión política. Adicionalmente, se recibe el apoyo militar y económico de Estados Unidos y se da impulso al Plan Patriota contra las guerrillas (Ospina, 2005, p. 41-51).

En retrospectiva, puede concluirse que, pese a la creación de un nuevo marco constitucional basado en la búsqueda de la paz, la exclusión de otros sectores en este proceso no solucionó el conflicto. Por el contrario, el siguiente periodo fue uno de los más violentos que vivió el país: por un lado, los grupos subversivos excluidos se expandieron en el territorio, y por el otro, tomaron fuerza los grupos paramilitares, que después serían las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Cruz Rodríguez, 2007). En este nuevo panorama los grupos subversivos, autodefensas y la fuerza pública continuaron sus enfrentamientos en varias regiones del país, lo que afectó gravemente a la población civil. Dentro del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez se dio un acuerdo de desmovilización con los grupos paramilitares. Sin embargo, como denuncian múltiples ONG, la desmovilización nunca se dio, pues no hubo ningún tiempo de tregua o transición entre estos acuerdos y la conformación de grupos neoparamilitares, o como los llamó el Gobierno: bandas criminales (bacrim) (Corporación Nuevo Arcoíris, 2012).

Como señala García Durán (2010), los mecanismos de participación de la sociedad civil en las mesas de negociación han sido restringidos, no han existido representantes con capacidad de decisión y lo más cercano a las consultas para generar insumos han sido las Mesas de Análisis y Concertación en el proceso del M-19, así como la propuesta que se dio durante los diálogos entre el Gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP de generar Audiencias Públicas y crear un Comité Temático Nacional.

---

*la libertad, que permitan que el pueblo disfrute la tranquilidad. He pedido a los medios de comunicación y a la opinión pública comprender la prudencia que el tema demanda. [...] Queremos la paz, no el apaciguamiento que se origina en el diálogo insincero, en el acuerdo claudicante o en la tiranía oficial. El apaciguamiento no reconcilia, suspende por momentos la violencia y la reaparece con superior intensidad”* (p. 8; énfasis agregado).

### Santos y las FARC-EP

En agosto del 2012 varios medios de comunicación rumoraban presuntos encuentros entre el presidente Juan Manuel Santos y líderes de las FARC-EP, luego de que el expresidente Álvaro Uribe calificara de incompresibles las posibles conversaciones ocultas con este grupo armado y que criticara la gestión de Santos frente a la seguridad democrática (*El Tiempo*, 19 de agosto del 2012).

Los diálogos entre las FARC-EP y el Gobierno fueron oficialmente confirmados por el presidente Juan Manuel Santos mediante una alocución presidencial el 4 de septiembre del 2012, en la cual el mandatario anunció que, de las reuniones exploratorias entre los negociadores, se había establecido el “Acuerdo General para la terminación del conflicto” como la hoja de ruta que contenía el procedimiento adecuado para llegar a un acuerdo fructífero y determinaba los puntos a tratar en la agenda. Este fue el resultado del encuentro exploratorio desarrollado entre el 23 de febrero y el 26 de agosto del 2012 en La Habana (Cuba). El documento fue firmado por representantes del Gobierno nacional, de las FARC y de los gobiernos de Cuba y Noruega, quienes fungían como garantes del proceso que se iniciaba, y en él las partes afirmaron la “decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz”.

El presidente justificó las negociaciones en la necesidad y oportunidad de alcanzar la paz y a su vez las diferenció de anteriores intentos, ya que este proceso se caracterizaría por no tener despejes de territorio, no tener cese de operaciones militares y por no establecer un tiempo ilimitado (Santos, 2012). Asimismo, informó que el acuerdo establecía una estructura dividida en tres fases: la primera, denominada exploratoria, estaba definida en una agenda cerrada que concluyó efectivamente con el acuerdo mencionado; la segunda estaría enmarcada dentro de sesiones de trabajo reservadas y directas para concretar un acuerdo final; y la última sería la implementación simultánea de todo lo acordado, con las correspondientes garantías y mecanismos de verificación y participación ciudadana.

Sin pretender brindar un panorama exhaustivo de este proceso, en lo que sigue intentaremos resaltar algunos hitos y momentos claves de este. Nuestro interés no es otro que el de generar una especie de telón de fondo que permita poner en contexto las observaciones y comentarios recogidos en el tercer capítulo de este documento, que se producen sobre una cierta comprensión colectiva, no necesariamente compartida, de este.

### El “Acuerdo General para la terminación del conflicto”

El “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” estableció cinco puntos de la agenda de negociación. Los dos primeros son reclamos históricos de las FARC-EP: política de desarrollo agrario integral y participación política. Los otros dos puntos se pueden entender como reclamos de la sociedad: solución al problema de cultivos de uso ilícito y atención a las víctimas. El tercero hace alusión al fin del conflicto, que se enmarca en un escenario posconflicto.

El mismo día que el presidente Santos anunció los diálogos, Timoleón Jiménez, alias “Timochenko”, comandante del Estado Mayor de las FARC-EP, ratificó la culminación de la fase exploratoria y la firma de “El Acuerdo”. Timochenko reconoció la cooperación de los gobiernos de Venezuela, Noruega y Cuba en la primera fase y la importancia del acuerdo general, que reconoció que el proceso atiende al clamor de la población en su conjunto y que requiere de la participación sin distinción de todos los colombianos. Para el líder de la organización, el acuerdo de la primera fase constituye el marco teórico de principios que deberá ser materializado en los acuerdos finales sobre la agenda pactada. Adicionalmente, las FARC-EP aceptaron que no se hicieran concesiones en el terreno de la guerra, incluyendo el no cese al fuego, tregua, armisticio o despeje (*Semana*, 1 de septiembre del 2012).

Desde ese momento, finales de agosto del 2012, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) se pronunció respecto a los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP, saludando positivamente las conversaciones exploratorias con miras a un diálogo de paz y demandando la participación de la población más afectada por el conflicto armado, como lo son el movimiento indígena colombiano, la población afrocolombiana y los campesinos del país, quienes para la ONIC deberían estar presentes en las posibles mesas de diálogo y concertación (*Prensa Rural*, 31 de agosto del 2012).

El llamado a los negociadores para incluir en la mesa a integrantes de diferentes sectores de la sociedad en representación de los grupos más afectados por el conflicto armado ha sido continuo desde que se hicieron públicos los acercamientos. En diciembre del 2012 el Movimiento Indígena Colombiano manifestó a la sociedad civil, al gobierno nacional y a las FARC-EP sus consideraciones frente a los diálogos de paz, indicando que no existe una representación de sus intereses en la mesa de negociación. De un lado, las FARC-EP han vulnerado sus territorios

en el marco del conflicto; y, de otro, el gobierno ha sido responsable del incumplimiento a los derechos colectivos, económicos y sociales de los que son acreedores. Las organizaciones indígenas proponen que dentro de los puntos de la agenda y el acuerdo general concertado entre el gobierno y las FARC se busque, a su vez, garantizar a todos los colombianos su derecho al desarrollo dentro del respeto a su cultura y cosmovisión, lo que se materializaría con la protección efectiva de los territorios ancestrales y la protección de los derechos diferenciados de los pueblos étnicos (ONIC, 2012).

No obstante estas advertencias, en esta primera fase Humberto De la Calle fue elegido como el jefe de la delegación del Gobierno y su equipo estaba conformado por el empresario Luis Carlos Villegas, presidente del Consejo Gremial; el exdirector de la Policía, general en retiro Óscar Naranjo; el General en retiro Jorge Enrique Mora Rangel; el exministro Frank Pearl y el asesor presidencial Sergio Jaramillo. Mientras que las FARC estarían representadas por 'Iván Márquez', miembro del Secretariado; Jesús Santrich, uno de los integrantes del Estado Mayor; Ricardo Téllez, Jesús Emilio Carvajalino, Luis Alberto Albán y Juvenal Ricardo Ovidio Palmera, alias 'Simón Trinidad', quien no ha podido tener presencia física en la mesa de diálogos porque está recluido en una prisión en Estados Unidos (*El Tiempo*, Especial 2012). Como es de público conocimiento, no existió en esta primera delegación ningún vocero, representante o siquiera intérprete de las necesidades de las principales víctimas del conflicto armado: los pueblos étnicos.

### Entre acuerdos y tensiones

El 18 de noviembre del 2012 se inició la segunda fase de conversaciones de paz entre el Gobierno y las FARC en La Habana. Esta etapa se ha caracterizado por la discusión de los puntos establecidos en la agenda y por la comunicación directa y reservada de los integrantes de la Mesa de Negociación. Los equipos que representaban al Gobierno y a las FARC decidieron comunicar sus avances al público mediante comunicados conjuntos, leídos en español por el delegado del gobierno cubano y en inglés por el noruego, así como en ruedas de prensa por separado, cuando los dos jefes negociadores lo consideraran oportuno. Aparte de los voceros de los equipos negociadores, en el recinto donde se desarrollan las conversaciones hacen presencia los delegados de Cuba y Noruega, garantes de este proceso, y los de Venezuela y Chile, que fungen como

acompañantes sin capacidad para participar en las deliberaciones (*El Espectador*, 18 de noviembre del 2012).

El primer punto de la agenda a discutir en esta etapa fueron asuntos como el acceso y uso de la tierra, programas de desarrollo con enfoque territorial, infraestructura de tierras y desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza). No obstante, el hecho que más sorprendió fue que un día después de haber iniciado formalmente esta etapa, y de manera sorpresiva, Iván Márquez anunció la orden —que emitió el Secretariado de las FARC-EP— a las unidades guerrilleras en toda la geografía nacional del cese de toda clase de operaciones militares ofensivas contra la fuerza pública y los actos de sabotaje contra la infraestructura pública o privada durante el período comprendido entre las 00.00 horas del día 20 de noviembre del 2012 hasta las 00.00 horas del día 20 de enero del 2013, como una contribución unilateral encaminada a fortalecer el clima de las negociaciones. Este cese de fuego fue ampliamente apoyado por la comunidad internacional y la población colombiana; sin embargo, el 20 de enero del 2013, a horas de culminar el cese al fuego, las organizaciones indígenas denunciaron el asesinato del líder Rafael Mauricio Girón Ulchur y las continuas amenazas y asesinatos a líderes indígenas en el territorio ancestral de Jambaló, atribuidos a las FARC-EP (ACIN, 2013).

Terminando el 2012, y a pesar de haber caracterizado este proceso como ilimitado, el presidente Santos puso como plazo máximo para llevar a buen término las negociaciones el mes de noviembre del 2013. *Ultimátum* que, a su vez, fue leído como una respuesta a declaraciones de integrantes de las FARC-EP que manifestaban tener prisioneros de guerra canjeables por líderes de la organización que se encuentran presos actualmente por la justicia colombiana, o que habían sido extraditados, lo que a su vez fue interpretado como una estrategia de dilación que no propiciaba una verdadera conciliación (*El Tiempo*, 3 de diciembre del 2012). Lo que se quiere resaltar en este punto es cómo a finales de ese año se mostraba un panorama de altibajos, efecto de las críticas que existían alrededor de esta segunda etapa y la presión de los medios de comunicación.

En este contexto las delegaciones convocaron a la población colombiana al Foro Política de Desarrollo Agrario Integral, que se desarrolló en el mes de diciembre bajo la coordinación del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia y las Naciones Unidas en Colombia, cuyo objetivo fue la recolección de propuestas en materia agraria para ser analizadas en la mesa de

negociación (*El Tiempo*, 15 de diciembre del 2012). Como una propuesta complementaria, encaminada a promover espacios de participación, el 29 de noviembre del mismo año las mismas delegaciones pusieron en marcha la página web de la Mesa de Conversaciones para facilitar la difusión de los comunicados conjuntos, así como medio para la participación virtual de la sociedad que estaba establecido en “El Acuerdo” (*El Tiempo*, 26 de noviembre del 2012).

Esta correlación entre avances y momentos de tensión se mantuvo durante el año 2013. Por ejemplo, después de anunciar públicamente acuerdos sobre el primer punto de la agenda, los diálogos pasaron por un momento complejo tras la noticia de cinco policías aparentemente secuestrados por parte de las FARC-EP. Mientras representantes del Gobierno emitieron fuertes declaraciones contra el hecho, manifestando serias dudas sobre la vocación de paz del grupo insurgente, Iván Márquez cuestionó la intención conciliadora del Gobierno y negó tener información sobre el presunto secuestro. La organización también afirmó reservarse el derecho a capturar como prisioneros a los integrantes de la fuerza pública que se han rendido en combate, aun cuando reafirmó su compromiso de no realizar más “retenciones” de carácter económico. Simultáneamente, el Gobierno hizo público su disgusto y su oposición frente al secuestro, como medida que atenta contra el proceso y pone en duda las intenciones del grupo guerrillero, al mismo tiempo, Humberto de la Calle exigió que las FARC-EP asumieran una actitud diferente y que no dilatara los diálogos (*El Tiempo*, 31 de enero del 2013).

También ilustra esta espiral de altibajos lo acontecido el 31 de enero del 2013, cuando se dio de baja a ‘Jacobo Arango’ en una operación conjunta entre la Policía y las Fuerzas Militares. Situación que hizo que muchos medios de comunicación pusieran en duda la continuidad del proceso, pero que a la postre llevó a radicalizar el planteamiento de una temporalidad definida para los diálogos, resaltando la necesidad de llegar a acuerdos con urgencia y señalando el mes de junio del 2013 como fecha límite para la finalización de los diálogos de paz (*El Colombiano*, 1 de febrero del 2013).

A pesar de los momentos difíciles por los que han atravesado los diálogos, es necesario advertir que ellos han logrado mantener su continuidad y generar el imaginario de que hay logros concretos, a pesar de la fórmula de que nada está acordado hasta que todo esté acordado. Prueba de ello es que, más allá de los comunicados de los delegatarios, representantes de algunas de las instituciones estatales buscaron

involucrarse de manera más directa con el proceso. Por ejemplo, en la primera semana de marzo una comisión de congresistas colombianos que ha manejado los temas de paz, tierras y víctimas, encabezada por el entonces Presidente del Senado, Roy Barreras, conversó con dirigentes de las FARC-EP en La Habana sobre el tema agrario, la participación política y la preocupación sobre las víctimas y su reparación (*El Universal*, 4 de marzo del 2013).

También ha aportado a dicho imaginario el hecho de que los delegatarios no han ocultado la dificultad para lograr acuerdos en ciertos aspectos neurálgicos. En este orden de ideas, fue pública la controversia en aspectos como los de restitución de tierras o zonas de reserva campesina (ZRC). Sin embargo, tras seis meses de negociación, las partes, mediante comunicado conjunto, anunciaron acuerdos en temas como el acceso y uso de la tierra, el manejo de tierras improductivas, la formalización de la propiedad, la frontera agrícola y, entre otros temas, la protección a las ZRC (*El Colombiano*, 26 de mayo del 2013).

En torno al segundo punto de la agenda de negociación, y después de haber obtenido los mencionados acuerdos trascendentales, en abril del 2013 se convocó a un segundo foro, coordinado por las mismas instituciones organizadoras del primero, cuyo objetivo era aportar propuestas frente a la participación política, punto siguiente a ser tratado.

Tanto en el foro respectivo como en lo que trascendió por parte de los delegatarios, más allá de limitar la discusión a reformas y garantías para el tránsito de las armas a la política, lo que estuvo en el centro del debate fue la pretensión de adelantar una constituyente que se consolide como un nuevo pacto social, propuesta que no solo ha tenido como voceras a las FARC-EP sino a otros representantes de sectores sociales del país. El Gobierno, por su parte, ha insistido en su propuesta de legalizar la paz por medio de un referendo, situación que llevó a la pausa unilateral de las negociaciones por parte de las FARC-EP, y quebrantó nuevamente la estabilidad de los diálogos de paz, pero que concluyó con el fortalecimiento de la propuesta del grupo armado en doce puntos que reúnen los requisitos mínimos para conformar un nuevo pacto político en una Asamblea Constituyente (Hernández, 2013).

### Antes y después de las elecciones presidenciales

Desde el mes de agosto del 2013, antes de hacerse oficial la intención del presidente Juan Manuel Santos de buscar la reelección, ya era

evidente que los diálogos estarían entrecruzados con el proceso electoral. En ese contexto Rodrigo Granda, como vocero del grupo insurgente, en declaraciones públicas afirmó el pleno derecho del presidente de buscar reelegirse para defender el proceso de paz. Sin embargo, apenas un par de meses después, Timochenko insistía en que el ritmo lento se debía al Gobierno y al interés del presidente Santos, que a pocos meses de terminar su mandato se veía abocado a la necesidad de mostrar resultados que justificaran su reelección (*El Espectador*, 22 de octubre del 2013).

Por supuesto, declaraciones como estas, en medio de un fuerte debate sobre la viabilidad y prolongación de los diálogos de paz, han configurado un terreno propicio para las diversas posiciones que adoptaron los entonces candidatos a la presidencia, tanto a favor como en contra de la prolongación de este. Situación que se agudizó a partir de noviembre de ese año, cuando el presidente Juan Manuel Santos confirmó su participación como candidato presidencial, apostándole a la paz como bandera de su candidatura (Lewin, 2013).

A partir de ese momento, cualquier noticia que se producía sobre el proceso de paz estaba ligada inmediatamente a la contienda electoral. Así sucedió, por ejemplo, con la posible participación de la sociedad civil en el proceso, a través de la convocatoria del Consejo Nacional de Paz por parte del presidente Juan Manuel Santos o con los resultados del tercer acuerdo parcial al que se llega en La Habana, esta vez sobre los temas de narcotráfico y la sustitución de cultivos ilícitos, que fueron leídos fundamentalmente como una estrategia política para atraer electores (NODAL, 2014).

Tras un periodo de altas tensiones entre los candidatos presidenciales que empaparon el periodo pre-electoral de acusaciones de sobornos, espionaje y piratería de correos (*Semana*, 25 de mayo del 2014), en la segunda vuelta electoral que se caracterizó por una abstención de más del 60 % de la población, con 7.816.684 de votos, fue elegido Juan Manuel Santos como presidente de Colombia (MOE, 2014).

En el discurso de posesión del 7 de agosto del 2014, el presidente Santos denominó su nuevo periodo como un camino de esperanza hacia la paz y agradeció a los partidos y ciudadanos que lo acompañaron en su candidatura porque compartieron sus propuestas o simplemente porque quisieron apoyar la paz (Santos, 2014).

En medio de este nuevo panorama, los diálogos entre las FARC-EP y el Gobierno se dirigieron a concretar sus propuestas y, a pesar de mantenerse como un proceso presidencialista, en el segundo semestre

del 2014 los negociadores abrieron espacios para la participación de sectores de la sociedad como las víctimas del conflicto armado interno. En el comunicado conjunto del 17 de julio del 2014 las delegaciones del Gobierno nacional y de las FARC-EP aceptaron la participación de víctimas dentro de los diálogos de La Habana bajo parámetros exhaustivamente estudiados por las partes y, de esta manera, por solicitud de la Mesa, la organización y el proceso de selección de las delegaciones estuvo a cargo de la Organización de Naciones Unidas en Colombia y del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia (2014).

Los criterios principales para la selección de las delegaciones enunciadas en el comunicado de este Centro fueron el equilibrio, el pluralismo y la sindéresis, con el propósito de que estas pudieran reflejar todo el universo de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH que se hubieran presentado a lo largo del conflicto interno, teniendo en cuenta también los sectores sociales y el enfoque regional de las víctimas sin exclusión de aquellos casos de victimización colectiva, como ha ocurrido con los pueblos étnicos.

Sin embargo, los indígenas se manifestaron reclamando una efectiva y pronta participación, en medio del vigésimo aniversario del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. Esta manifestación alertaba públicamente su inconformismo con el papel que los negociadores han otorgado a los pueblos como colectividad y agradecía la intención de generarles espacios de participación como víctimas colectivas del conflicto armado interno (*El Heraldo*, 12 de agosto del 2014).

Luis Fernando Arias Arias, Consejero Mayor de la ONIC, hizo parte de la tercera delegación de víctimas que asistieron a las rondas de La Habana, Cuba. Participación que si bien era necesaria resultó insuficiente, teniendo en cuenta que para los pueblos étnicos es preciso generar condiciones que amplíen la participación efectiva del complejo y numeroso universo de víctimas existente de todos los sectores y grupos de la sociedad, como lo veremos a continuación (ONIC, 2014).

Concluyendo el año 2014, el proceso llegó a una etapa de nuevas altas tensiones, la noticia en el mes de noviembre del asesinato de dos indígenas integrantes de la Guardia Indígena en manos de las FARC-EP y su posterior reconocimiento puso en entredicho la credibilidad del grupo armado y generó un masivo rechazo por organizaciones gubernamentales y por los negociadores del Gobierno. El Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia, Fabrizio Hochschild, no

solo rechazó estos actos sino que se mostró preocupado por las medidas adoptadas por la comunidad indígena, que hizo uso de su propio sistema de penas, pues este tipo de situaciones va contra la construcción de confianza y fomenta la polarización, la violencia y el conflicto (*El Universal*, 7 de noviembre del 2014).

En el mismo mes y de forma casi paralela, el domingo 16 de noviembre del 2014 el Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón confirmó que el comandante de la Fuerza de Tarea Conjunta Titán, brigadier general Rubén Darío Alzate, había sido secuestrado por las FARC-EP, lo que generó que el Presidente anunciara la suspensión de los diálogos y suscitó diferentes análisis y reacciones en todos los sectores del país (*Semana*, 22 de noviembre del 2014).

Luego de catorce días de retención, el domingo 30 de noviembre, las FARC-EP dejaron en libertad al general Alzate y a sus acompañantes, la abogada Alcira Urrego Pava y el cabo Jorge Rodríguez Contreras. La entrega fue realizada directamente por el integrante del equipo negociador de las FARC-EP, Félix Antonio Muñoz Lascarro, alias 'Pastor Alape', quien viajó desde La Habana, por solicitud directa del máximo jefe de esa guerrilla Timoleón Jiménez, alias Timochenko. Junto con la celebración de la opinión pública frente al hecho, vino la solicitud a Alzate, por parte de Santos y de la cúpula militar (*El Tiempo*, 1 de diciembre de 2014).

Según Álvaro Villarraga (2014), a pesar de que el año 2014 concluyó con un buen balance para del proceso de paz, las divergencias entre algunos sectores de la sociedad y de la oposición al Gobierno de Santos—rodeado de intentos de sabotajes, infiltraciones en las Fuerzas Militares y acciones ilegales—generaron a finales del 2014 una sensación de inseguridad sobre el futuro de los diálogos. Villarraga relaciona esta situación con el choque que sigue existiendo entre la estrategia de paz “estable y duradera” (como dice el Acuerdo inicial con las FARC-EP) y la realidad política, belicosa y económica del país.

A comienzos del 2015, en Comunicado Conjunto de la Mesa de Conversaciones del 18 de enero del 2015, se anunció el inicio del ciclo 32 de conversaciones que tendría como foco discutir la metodología de trabajo de la subcomisión del tercer punto de la agenda: “Fin del conflicto”. Este ciclo terminó el jueves 12 de febrero del 2015, y dio como resultado la publicación del Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

En este ciclo participaron representantes de organizaciones de mujeres y de la población LGBTI que aportaron su visión sobre el enfoque diferencial que debe tener tanto lo ya acordado como lo que falta por acordar. Se estableció el funcionamiento de la subcomisión técnica sobre cese al fuego bilateral y dejación de armas, y se demarcaron sus objetivos. Dentro de estos se destaca la necesidad de analizar experiencias y discutir alternativas que permitan acuerdos sobre el fin del conflicto, sin dejar de lado todas las consecuencias que se desprenderían del cese al fuego y la dejación de armas (Comunicado Conjunto, n.º 51, 12 de febrero del 2015).

En el mes de marzo, al finalizar los ciclos 33 y 34 de conversaciones, los acuerdos sobre el llamado “desescalamiento” empezaron a dar luz a hechos concretos. Por ejemplo, la implementación de un proyecto de limpieza y descontaminación de territorio por minas antipersona, artefactos explosivos improvisados y municiones sin explotar o restos explosivos de guerra, para esto contaron con el apoyo de la Organización Ayuda Popular Noruega (APN).

En el comunicado, las partes resaltaron la importancia de cumplir con los estándares internacionales y nacionales a la hora de definir los métodos de implementación de los procesos de descontaminación y mencionaron la necesidad de generar un diálogo activo con los pueblos afectados, para que estos tengan la oportunidad de participar en dichos procesos y haya confianza en las operaciones de despeje (Comunicado Conjunto, n.º 52, 7 de marzo del 2015). Lo anterior dio como resultado un plan piloto en Antioquia y Meta, sin definir exactamente las zonas, y la creación de tres grupos de trabajo para dar inicio al plan (Comunicado Conjunto, n.º 53, 27 de marzo del 2015).

El ciclo 35 de conversaciones inició el día 10 de abril del 2015, tenía pretensiones de abordar dos de los puntos faltantes de la agenda de negociaciones, el fin del conflicto y el tema de víctimas. El 9 de abril del 2015, el presidente Juan Manuel Santos anunció la prórroga, por un mes más, de los bombardeos al grupo guerrillero (*El Espectador*, 10 de abril del 2015). Por su parte, el grupo guerrillero se reunió por primera vez con algunos medios de comunicación colombianos el día 11 de abril del 2015 y rindió una suerte de informe general sobre los diálogos (Aldecoa, 2015).

A pocos días de haber iniciado el ciclo de conversaciones n.º 35, en la noche del 14 de abril del 2015, el asesinato de once hombres pertenecientes

a las Tropas de la Brigada Móvil 17 de la Fuerza Tarea Apolo del Ejército Nacional, perpetrado por integrantes de la Columna Móvil Miller Perdomo de las FARC-EP, desató una gran polémica sobre el futuro de las negociaciones (*El País*, 15 de abril del 2015). Como consecuencia, el presidente Juan Manuel Santos ordenó al día siguiente, el miércoles 15 de abril, el reinicio de los bombardeos y ataques a los campamentos de las FARC-EP (*El Espectador*, 15 de abril del 2015).

Tanto el Gobierno como varios funcionarios del Estado afirmaron que el ataque a las fuerzas militares fue de carácter ofensivo y se dio de manera premeditada con el uso de artefactos explosivos, granadas y armas de fuego (*El Espectador*, 16 de abril del 2015). Por su parte, varios comunicados de prensa emitidos por las FARC alegaron que el ataque no se trató de una acción ofensiva sino defensiva, producto de los hostigamientos que denunciaron desde el mes de enero (Delegación de paz de las FARC-EP, 2015), y que reiteraron en el mes de marzo (Aldecoa, 2015).

Igualmente, hicieron un llamado urgente a la firma de un cese bilateral del fuego y al no entorpecimiento de las negociaciones, por ello solicitaron al Frente Amplio por la paz, a los países acompañantes y garantes en los diálogos —Venezuela, Chile, Noruega y Cuba—, al Comité Internacional de la Cruz Roja (cicr) y a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) iniciar acciones tendientes a verificar lo ocurrido y presentar un informe claro de los hechos (Delegación de paz de las FARC-EP, 2015).

Las medidas tomadas por el Gobierno frente a este hecho no afectaron el desarrollo del ciclo 35 de conversaciones, no obstante, las reacciones de los opositores al proceso de paz no se hicieron esperar, al igual que la defensa tanto del proceso de paz como de la urgencia de un cese bilateral del fuego por parte de los colombianos y colombianas que apoyan las negociaciones (*El Espectador*, 18 abril del 2015).

### Un balance del proceso de paz desde la participación de los pueblos étnicos

Desde que el Gobierno y las FARC-EP anunciaron públicamente que abrirían el espacio dentro de la mesa de negociaciones a las víctimas para discutir con ellas temas como reparación y verdad, la selección de los grupos que irían quedó en manos de las Naciones Unidas en Colombia, el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional y la Conferencia Episcopal Colombiana.

Estos aplicaron los criterios de equilibrio, pluralismo y sindéresis establecidos por la Mesa de Conversaciones y hechos públicos en el comunicado del 17 de julio del 2014 para realizar la selección de las víctimas. Dichos criterios debían reflejarse en la composición de cada una de las delegaciones y adicionalmente debían tener en cuenta a los diferentes sectores sociales y a las poblaciones, además de un enfoque regional en el que las víctimas participaran directamente y no en representación de otros (Comunicado Conjunto n.º 36, 16 de mayo del 2014).

El primer grupo viajó el 15 de agosto del 2014 a La Habana (Cuba) y estuvo conformado por doce víctimas y tres acompañantes de estas, a saber: Belén Sanz, representante para Colombia de ONU Mujeres, el sacerdote Darío Echeverry de la Conferencia Episcopal y Marco Romero, académico de la Universidad Nacional de Colombia. El grupo estuvo conformado por víctimas que vivieron secuestros o asesinatos de familiares perpetrados por las FARC-EP, muchas de las masacres dirigidas por paramilitares y los asesinatos extrajudiciales registrados como “falsos positivos”. En esta mesa participaron dos víctimas de pueblos étnicos (ONU, 2014)<sup>7</sup>.

El segundo grupo que viajó a mediados de septiembre del 2014 estuvo compuesto por víctimas de reclutamiento infantil, de minas antipersona, familiares de sindicalistas asesinados por los paramilitares, familiares de líderes estudiantiles desaparecidos y de líderes políticos asesinados. En esta jornada participó un gobernador indígena víctima de diversos hechos victimizantes por parte de varios grupos armados ilegales, tales como desplazamiento forzado, amenazas, desapariciones y muertes al interior de su pueblo<sup>8</sup>, y un representante afrodescendiente<sup>9</sup> (*El País*, 9 de septiembre del 2014).

El tercer grupo estuvo conformado por víctimas de desplazamiento forzado, secuestro y extorsión por parte de las FARC-EP; una mujer acusada

---

7 Débora Barros, indígena wayúu, líder de las víctimas de la masacre de Bahía Portete en la Alta Guajira, donde fueron asesinadas, el 18 de abril del 2004, cinco mujeres de su familia y Leyner Palacios, líder afrodescendiente de los familiares de víctimas de la masacre de Bojayá del 2 de mayo del 2002 (ONU, 2014).

8 Gabriel Bisbicuís, gobernador indígena del pueblo awá.

9 Esau Lemos Maturana, coordinador de la Mesa Departamental de Víctimas del Chocó, en representación de las víctimas del desplazamiento forzado en esta región del país.

de ser miliciana de este mismo grupo; víctimas del atentado al Club El Nogal; familiares de defensores de derechos humanos asesinados; Aída Avella, líder política víctima del exterminio sistemático del movimiento político colombiano Unión Patriótica; víctimas del paramilitarismo; y, el presidente de la ONIC, perteneciente al pueblo kankuamo y víctima directa del conflicto armado<sup>10</sup>. Este grupo de víctimas se caracterizó por manifestar en un comunicado conjunto que su participación obedece a la convicción como víctimas de apoyar sin vacilaciones el proceso de paz pero que, a diferencia de los grupos anteriores, no llegaron a un acuerdo en cuanto a la exigencia de cese al fuego bilateral (Delegación Tercer Grupo de Víctimas, 2 de octubre del 2014).

El cuarto y penúltimo grupo estuvo conformado por una periodista víctima de secuestro, tortura, amenaza de muerte y violencia sexual por parte de paramilitares; familiares de víctimas de ejecución extrajudicial y una lideresa indígena<sup>11</sup>. De esta delegación se resalta el comunicado del 2 de noviembre del 2014, en el cual se señaló la importancia de la construcción de la paz sin odio ni rencor y la exigencia del reconocimiento de víctimas diferenciadas, así como garantías de seguridad y no repetición con enfoque diferencial, con prontas soluciones para el retorno de comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes a su territorio (Delegación Cuarto Grupo de Víctimas, 2 de noviembre del 2014).

El quinto y último grupo estuvo conformado por víctimas de paramilitares; líderes políticos sindicalistas víctimas de persecución y amenazas; una religiosa que trabajó al lado de la hermana Yolanda Cerón —asesinada por paramilitares—; un empresario víctima de las FARC-EP y una víctima afrodescendiente<sup>12</sup> (*El Tiempo*, 15 de diciembre del 2014).

Desde los inicios de las conversaciones, algunos representantes de los pueblos étnicos han asistido a La Habana para ser partícipes y testigos solo como víctimas directas del conflicto armado por medio de estas cinco convocatorias. De los sesenta delegados de las víctimas del conflicto armado interno del país que asistieron a La Habana a finales del 2014, siete fueron representantes de pueblos indígenas y afrodescendientes; dos mujeres líderes indígenas, una mujer afrodescendiente,

---

<sup>10</sup> Luis Fernando Arias, del pueblo kankuamo, quien perdió a su primo y a su tío en manos de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

<sup>11</sup> Lisinia Collazos Yule, lideresa indígena del pueblo nasa, víctima de desplazamiento forzado y tortura en la masacre de El Naya.

<sup>12</sup> Francia Márquez, víctima afrodescendiente de las bacrim.

dos líderes indígenas y dos líderes afrodescendientes. Ellos asistieron no como representantes de los intereses colectivos de sus comunidades o pueblos étnicos, sino como víctimas directas de masacres y atentados que ocurrieron en el marco del conflicto armado interno dentro de sus territorios y que afectaron la vida de sus familiares y su integridad, con lo cual cumplieron los requisitos establecidos por los negociadores para poder participar.

Así las cosas, si bien ha existido una pequeña apertura a espacios de participación dentro de la Mesa de negociación con la asistencia de integrantes de pueblos indígenas y afrodescendientes que han integrado las delegaciones, hasta el momento no ha existido una representación significativa y concreta que represente a los pueblos étnicos como víctimas colectivas del conflicto. De ello se puede inferir que la participación de estos ha sido restringida, no solo por los criterios de las partes para aceptar su asistencia a las mesas en calidad de invitados, sino ante la ausencia de mecanismos que garanticen su participación en todos los temas y acuerdos a que se llegue. Por ejemplo, en las decisiones legislativas y administrativas que les afecten en la etapa de acuerdos o posacuerdos.

### Entre “lo acordado” y lo propuesto por los pueblos étnicos

A pesar de que los diálogos se rigen bajo el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, existen algunos puntos de divergencia que parecen haber sido resueltos por los negociadores. La publicación de estos borradores conjuntos, a partir del miércoles 24 de septiembre del 2014, fue interpretada como un acto de transparencia muy importante y como un esfuerzo de las delegaciones para hacer pedagogía sobre las transformaciones que se requieren en materia de políticas de desarrollo agrario, de participación política y de solución al problema de los cultivos de uso ilícito (Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2014).

El primer acuerdo fue sobre el tema agrario y giró alrededor de cuatro ejes de discusión: acceso y uso de la tierra, programas especiales para el desarrollo, reducción de pobreza rural y creación del sistema especial de seguridad alimentaria y nutricional. Allí se propuso una Reforma Rural Integral (RRI) cuyo objetivo principal sería la transformación estructural de las relaciones con la tierra (Comunicado Conjunto n.º 16, 26 de mayo del 2013).

El acuerdo reconoce que el acceso a la tierra es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el bienestar de los habitantes del campo y el desarrollo eficiente de la producción. No se pretende simplemente brindar acceso a la tierra, sino asegurar el acceso integral. Plantea que, junto con las tierras, se deberán proveer los medios y capacidades para hacer uso de ellas, así como crear un entorno que contribuya a la productividad y al buen vivir de los pobladores rurales. Asimismo, se anuncia la creación de un fondo de tierras para distribuirlas de forma gratuita entre aquellos campesinos que, o no tienen o les son insuficientes, y la protección de las áreas de especial interés ambiental mediante un plan de zonificación que no frene las alternativas económicas de los pueblos (Borrador Conjunto, Política de desarrollo agrario integral, 24 de septiembre del 2014).

Dentro del borrador también se reconoce la importancia de la contribución de los pueblos étnicos a la transformación del campo, la importancia de apoyar las diferentes formas de “asociatividad solidaria” como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), y de respetar las formas de producción de los pueblos étnicos. Asimismo, resalta dentro de los principios del acuerdo la participación de los pueblos en la ejecución de los planes y programas que a futuro se adelanten e incluye la necesidad de adoptar un enfoque territorial y étnico que responda a las necesidades rurales, que obedezca a una distribución equitativa de la tierra y que proteja también el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento y despojo forzado (Borrador Conjunto, Política de desarrollo agrario integral, 24 de septiembre del 2014).

Frente a este acuerdo, algunos pueblos indígenas<sup>13</sup> comparten varios puntos con los esbozados por los negociadores, empero, defendiendo

---

<sup>13</sup> El presente análisis se hace con base en las observaciones de algunas integrantes del Colectivo de Estudios Poscoloniales/Decoloniales en América Latina (Colectivo Copal) que participaron en los encuentros macrorregionales realizados por la ONIC entre el 27 de octubre y el 17 de noviembre del 2014 con el objetivo de consolidar la Agenda Nacional de Paz Indígena. Los encuentros se llevaron a cabo en los siguientes lugares y fechas: 1) Macro-Orinoquía: 27 y 28 de octubre, en Villavicencio; 2) Macro-Norte: 30 y 31 de octubre, en Santa Marta; 3) Macro-Occidente: 7 y 8 de noviembre, en Cali; 4) Macro-Centro-Oriente: 10 y 11 de noviembre, en Silvania; y 5) Macro-Amazonía: 13 y 14 de noviembre, en Leticia. También se cuenta el Foro Nacional que se llevó a cabo en Bogotá el 12 y 13 de febrero del 2015. Se reitera que las afirmaciones aquí expresadas no comprometen a las organizaciones sino exclusivamente a los autores.

la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado en las etapas de acuerdo y posacuerdo. Por ejemplo, consideraron válido el respeto por las formas de producción de los diferentes pueblos étnicos y de los campesinos y la necesidad de participación en la definición de los planes y programas por parte de estos. Sin embargo, los indígenas proponen como forma de participación y garantía de su derecho, la consulta previa sobre los acuerdos que afecten sus territorios. Asimismo, plantean la necesidad de fortalecer el mecanismo para que en su aplicación se garantice fundamentalmente el cuidado de los derechos adquiridos históricamente por parte de los pueblos indígenas<sup>14</sup>.

Uno de los principales reclamos que históricamente han hecho los pueblos indígenas es el despeje armado y la desmilitarización de sus territorios, pues los reconocen como territorios de paz, convivencia y diálogo, tema que no fue abordado en los acuerdos entre el gobierno y las FARC hasta ahora. Del mismo modo, en relación con el Fondo de Tierras que estaría conformado por terrenos baldíos, los indígenas niegan la existencia de este tipo de territorios en Colombia, precisamente porque los pueblos originarios ocuparon cabalmente todo el territorio; sin embargo, concuerdan con la iniciativa de una distribución equitativa de la tierra que responda a las necesidades de los pobladores rurales étnicos y campesinos más necesitados.

También hay que destacar las objeciones respecto a la forma como se pueden implementar la ampliación y consolidación de las ZRC y los efectos sobre los territorios indígenas. Esto, dado que el acuerdo contempla estas zonas como una figura para promover la economía campesina (Borrador Conjunto, Política de desarrollo agrario integral, 24 de septiembre del 2014). Esta consideración no contempla en detalle la existencia de territorios indígenas que deben ser respetados, pues, como se indicó, en la Macro regional Norte, los territorios indígenas no son negociables ni deben sufrir intervención alguna; por lo tanto, todas las políticas públicas deben ser incluyentes y aplicadas diferencialmente.

Sobre el segundo punto de diálogo, la participación política, los negociadores explicaron los avances en cada pilar: apertura democrática, mayor participación ciudadana para consolidar la paz y el aseguramiento de romper el vínculo entre la política y las armas (Borrador Conjunto, Participación política, 24 de septiembre del 2014). Se acordó

---

<sup>14</sup> Esta propuesta se observó especialmente en la Macro regional Orinoquía y en la Macro regional Occidente.

el surgimiento de una nueva apertura democrática, basada en la creación de nuevos partidos políticos que no tengan que depender de un umbral para conservar su personería jurídica, y la creación de circunscripciones especiales transitorias de paz que permitan la elección de representantes de las zonas que se han visto más afectadas por la violencia y marginadas de las decisiones políticas del país.

Con el propósito de motivar y asegurar la participación de los ciudadanos, se acordaron medidas para el desarrollo de una ley de garantías para los movimientos sociales que busque promover una cultura de tolerancia y asegurar garantías para la protesta social y la diversidad de opiniones. Por último, para acompañar el tercer pilar se determinó la necesidad de abrir espacios para la participación de las personas pertenecientes a las FARC y el acceso de estos a medios de comunicación, así como garantías de seguridad para sus aspirantes (Borrador Conjunto, Participación política, 24 de septiembre del 2014).

Para los pueblos indígenas es importante una reorganización electoral que incluya la creación de una entidad indígena de control político, que promueva la inclusión de partidos propios del movimiento indígena, amplíe la circunscripción especial y asegure la posibilidad del ejercicio al voto en sus territorios<sup>15</sup>.

Respecto al cuarto y último acuerdo de la agenda, la solución al problema de los cultivos de uso ilícito, los negociadores se refirieron a ciertos acuerdos concertados sobre los cuatro pilares que condujeron la discusión: sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, consumo, narcotráfico y compromisos (Comunicado conjunto n.º 36, 16 de mayo del 2014).

Al discutir este tema los negociadores fijaron las bases de un nuevo Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo de alcance nacional. La intención de este programa es buscar que por medio de un trabajo conjunto con los pueblos se creen mecanismos que hagan frente al cultivo y comercialización de sustancias ilícitas, ya que la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

Dentro de lo acordado se indicó que la transformación de los territorios y las alternativas para los pueblos afectados por los cultivos de uso

---

<sup>15</sup> Esto se pudo observar especialmente en la Macro regional Amazonía y en la Macro regional Centro Oriente.

ilícito partirán de la construcción conjunta y participativa entre estos y las autoridades, manteniendo el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena (Borrador Conjunto, Solución al problema de drogas ilícitas, 24 de septiembre del 2014).

En la Macro regional de la Orinoquía, por ejemplo, se concluyó que aunque la coca no es una planta sagrada para los pueblos indígenas de la zona, sí lo es para muchos pueblos, por lo cual es necesaria la no criminalización de la planta y el apoyo a alternativas de trabajo que reduzcan los impactos negativos del monocultivo y la producción de cocaína (deterioro ambiental por tala de bosques y contaminación por químicos; así como el deterioro social por desunión, desigualdad, ingobernabilidad, alcoholismo, deserción escolar, entre otros). Esto demuestra que si bien el uso de la coca no tiene un significado único para los diferentes pueblos indígenas, sí existe una manifestación general que avoca por el respeto a su utilización y su no criminalización.

Los pueblos indígenas han afirmado que la erradicación y las políticas que acompañen esta actividad deben ser consultadas con autoridades indígenas, deben ser voluntarias y graduales, con propuestas de alternativas viables. Además, debe prohibirse la aspersión aérea y se debe fortalecer la gobernabilidad territorial interna mediante legislación, organización y cooperación de guardias indígenas<sup>16</sup>.

Para los pueblos indígenas el gran problema en este tema se debe al cultivo de uso ilícito y a gran escala de coca, y no al uso como planta sagrada y medicinal que le dan diferentes pueblos. Por lo tanto, no se trata de una erradicación absoluta sino de la protección del uso cultural de la planta sin que esto indique un control por parte de terceros sobre el territorio indígena. Para estos pueblos lo que debe existir es una protección de los ritos y usos indígenas y un control de la interferencia de otros actores en los territorios ancestrales<sup>17</sup>.

De lo expuesto, lo acordado y lo manifestado por los pueblos indígenas puede inferirse que si bien existe apoyo a las iniciativas de diálogo, también existe la necesidad de que estos sean consultados y puedan participar sobre lo que se está negociando, pues su participación responde a exigencias propias de su cosmovisión que no han sido contempladas por los demás actores. El miedo a que los derechos colectivos

---

<sup>16</sup> Esto se pudo observar especialmente en la Macro regional Orinoquía.

<sup>17</sup> Esto se pudo observar especialmente en la Macro regional Occidente.

reconocidos sean vulnerados podría aumentar si no se permite que los pueblos étnicos aporten a los temas sobre los que se está negociando.

En tal sentido, puede rescatarse la propuesta del Alto Comisionado para la Paz del Gobierno, Sergio Jaramillo Caro, retomada por el profesor Marco Romero Silva en relación con la idea de “paz territorial”. Este concepto no se enfoca en las formas de refrendación, sino que trata de ir más allá de esto y se preocupa por los desafíos posacuerdos de cara a la implementación de estos en el territorio nacional (Romero Silva, 2015). Lo anterior es una oportunidad para edificar soluciones a los problemas de desigualdad a partir de la propuesta de implementar reformas rurales que tengan en cuenta las diferentes posiciones de los sectores de la sociedad, sus intereses y las diferentes formas de relacionarse con el territorio (Jaramillo Caro, 2015).

Es por esto que la construcción de paz territorial a la que se ha referido el Alto Comisionado busca tener en cuenta diferentes posiciones y reconocer que las dinámicas del conflicto han ocasionado daños diferenciados y desproporcionados, en donde se resalta que los pueblos indígenas, afrodescendientes, el campesinado y las mujeres rurales han sido los más afectados. Esto implica que el significado de paz territorial no puede ser el mismo en todas las zonas del país y debe desarrollarse —en palabras del profesor Romero Silva— como una “política estructural de reconocimiento, reparación colectiva e individual y de inclusión efectiva” de estos sectores mayormente afectados esto respecto a la posible terminación del conflicto armado (Romero Silva, 2015).

Esta propuesta de paz territorial también busca que los modelos de desarrollo rural sean incluyentes a la hora de tomar decisiones frente al uso del territorio y se garantice una “coexistencia pacífica de los diferentes sistemas productivos y de poblamiento”, lo que para Romero Silva implica fortalecer las formas de participación y el sistema de consulta de los pueblos y des-estigmatizar la consulta previa como supuesto freno al desarrollo (2015).

Para una posible consecución de lo anterior se habla de una nueva institucionalidad en los territorios que rompa las dinámicas centralistas y tenga en cuenta un enfoque de derechos diferencial. Se trata de un “enfoque territorial” en el cual se desarrolle una democracia local que permita la existencia de un sistema descentralizado en donde las instituciones<sup>18</sup> estén en capacidad de resolver los conflictos territoriales

---

18 “[...] ‘Institucionalidad’ entendida nuevamente no solo como la presencia de unas

y de tierras —antiguos y actuales— en donde haya una verdadera sinergia entre las autoridades y la comunidad en torno a las necesidades del territorio encaminadas a la transformación de la visión territorial, lo cual, como se puede observar, no dista mucho de los planteamientos que Orlando Fals Borda hiciera sobre los procesos de reordenamiento territorial para la paz.

Esta iniciativa del Gobierno, en cabeza del Alto comisionado para la Paz, a pesar de no ser una novedad, es importante porque en ella pueden articularse las reivindicaciones históricas de los pueblos étnicos. Sin embargo, hace falta un reconocimiento amplio a la visión que estos tienen del territorio como sustento sagrado de la vida y el desarrollo de sus pueblos. Dicho en otros términos, se hace necesaria la construcción de un concepto de territorio por parte del Alto Comisionado y del Gobierno, que integre las cosmovisiones de los pueblos étnicos (Zubiría Samper, 2014).

Como se vio en el primer capítulo de este libro, la importancia que para los pueblos étnicos tiene la relación con la tierra y con el territorio ha llevado a que la jurisprudencia internacional de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos distingan estas dos nociones. La de tierra está ligada a un espacio geográfico que es ocupado por los pueblos étnicos, es el espacio que han habitado y que por derecho les corresponde; y el territorio es la relación que tienen los pueblos indígenas con la tierra, la manifestación de sus vidas en ella y las construcciones culturales que están ligadas fuertemente con el uso de la tierra y la unión espiritual, colectiva y vital que tienen con esta (CIDH, 2010).

En el ámbito nacional los pueblos étnicos también manifiestan de diversas maneras la importancia que tienen para ellos la tierra y el territorio, el *Mandato Político General de los Pueblos Indígenas de Colombia 2012-2016* (ONIC, 2013) desde sus primeros artículos resalta la importancia que tiene la madre tierra como dadora y sostén de vida, por eso la defensa de esta implica defender las relaciones que se tejen dentro de los territorios, así como la vida misma. La proclama de “autonomía, autodeterminación y

---

entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar [...] El comienzo de la solución está en que sean actores y no simples receptores de esos programas. En que vean que sus derechos también cuentan. En la medida en que las instituciones responden, la gente es más consciente de sus derechos y exige más. Así se construye institucionalidad” (Jaramillo Caro, 2015).

gobierno propio de los pueblos sobre los territorios”, así como el reclamo por una reforma agraria que convoque diferentes sectores como los campesinos y los afrodescendientes (ONIC, 2013), y la relación y construcción de identidad atadas a la tierra y al territorio que tienen los pueblos étnicos, no pueden ignorarse si se pretende construir un concepto de paz territorial en el marco de las actuales negociaciones de paz.

En el ámbito académico, podría recuperarse el análisis de Orlando Fals Borda en la época de las negociaciones del presidente Pastrana con las guerrillas en El Caguán, en relación con la importancia del ordenamiento territorial como un aporte a la construcción de paz dentro de las regiones y la pacificación nacional (Fals Borda, 2000). Sus postulados parten del reconocimiento de que los conflictos por las tierras en el país son parte de la violencia y la guerra que se vive, y reconocen que esto debe ser un proceso que se adapte a las realidades y necesidades de cada época (Fals Borda, 1996).

Dentro de sus postulados Fals Borda (1996) resalta la importancia que tiene la paz dentro de los procesos de ordenamiento territorial, afirmando que es necesario que exista un equilibrio regional en donde más importante que el desarrollo se encuentra la construcción de justicia y paz para los pobladores, el respeto por la soberanía popular, las decisiones que tomen los pobladores y sus necesidades, especialmente en zonas de conflicto armado:

[...] la paz va más allá del silenciamiento de las armas. Debe haber paz con justicia, lo que en el campo significa acceso democrático y equilibrado a la tierra productiva y a las riquezas generadas, con un retorno a la tierra en una reforma agraria real y profunda, porque hay que saldar una vieja y sangrienta deuda social. Vivir en paz en nuestras localidades significa vivir sin el terror ubicuo de la violencia como la hemos venido sufriendo, porque habrá por fin un respeto real por los derechos fundamentales. (Fals Borda, 2000, p. 53)

En síntesis, los pueblos indígenas han manifestado sus preocupaciones respecto a los acuerdos en La Habana, los cuales, aunque se basen en el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado, no han contado con su efectiva participación ni prevén la consulta previa como mecanismo de refrendación e implementación. Aun así, existen importantes propuestas por parte de los pueblos étnicos que en algunos casos coinciden con la institucionalidad estatal y que tienen altas potencialidades en un escenario de posacuerdo.

No obstante, el debate ha girado alrededor de los mecanismos de refrendación, principalmente el referendo y la asamblea constituyente. En este escenario también han existido manifestaciones de descontento por parte de los pueblos étnicos. A continuación se pasa a estudiar este debate mostrando la vigencia de considerar la consulta previa tanto en los acuerdos como respecto a su implementación.

### ENTRE REFERENDO Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE<sup>19</sup>

Distintos sectores de la sociedad han manifestado la necesidad de que los colombianos que no se encuentran sentados en La Habana tengan una participación activa en los diálogos de paz. Ante las críticas a la falta de participación, el Gobierno ha propuesto la realización de un referendo para legitimar lo decidido, y que sean los colombianos quienes tomen las decisiones en última instancia. Por su parte, las FARC-EP son partidarias de una Asamblea Nacional Constituyente que permita modificar el orden jurídico y social de manera acorde con sus propuestas de desarrollo. A pesar del apoyo que tienen ambas propuestas en distintos sectores, no se visualiza aún en forma clara la manera en que serían útiles para permitir la participación efectiva de los pueblos étnicos, o para respetar su derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado.

Teniendo en cuenta este propósito, en lo que sigue haremos una breve introducción a los elementos centrales de las dos figuras, con miras a visualizar, posteriormente, las implicaciones que conllevan para los pueblos étnicos teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad en la que los ha puesto el conflicto armado en el país.

#### La propuesta del Gobierno: referendo

En agosto del 2013, el Gobierno nacional señaló que el mecanismo de refrendación adecuado es el referendo previsto en la Constitución, el cual podría efectuarse al tiempo de las elecciones legislativas o

---

<sup>19</sup> La presente investigación se desarrolló en el marco de discusiones que giraban en torno a la refrendación por dos vías: referendo y asamblea constituyente. Durante el desarrollo del proceso, el plebiscito constitucional no había sido puesto en el escenario de discusión.

presidenciales del 2014. Incluso se radicó un proyecto de ley estatutaria que permitiera realizar estos dos ejercicios democráticos al tiempo (González Posso, 2013b). En este sentido, la propuesta del Gobierno nacional estaba dirigida a brindar un espacio que permitiera determinar si la sociedad está de acuerdo o no con lo que se establezca al término de los diálogos de paz.

El referendo está previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia y es desarrollado por la Ley 134 de 1994, la que reguló varios mecanismos de participación en Colombia para que los ciudadanos habilitados para votar puedan participar en las decisiones del país, entre los que se encuentran la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular (del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local), que incluye la consulta a una asamblea constituyente, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. En estas dos normativas se encuentran los preceptos del ejercicio de este mecanismo, el cual permite que el pueblo participe en la modificación de las normas jurídicas que rigen la vida en la sociedad y que sea el pueblo quien tenga la última opinión sobre el objeto del referendo (García Villegas, 1997, p. 38; Quinche Ramírez, 2004, p. 58).

Generalmente se clasifica al referendo como aprobatorio o derogatorio. Sin embargo, la jurisprudencia y la doctrina han ampliado esta clasificación de acuerdo con criterios más amplios como “el territorial, el normativo, de acuerdo al origen, de acuerdo con los efectos del mismo referendo, en atención a la exigibilidad de su realización y según el sometimiento a la materia”. Estos criterios desarrollan lo enunciado en la normativa vigente sobre el tema (Quinche Ramírez, 2004, p. 59).

Una característica esencial de este mecanismo es que versa sobre un contenido normativo que ya se encuentra plasmado, ya sea en un proyecto de ley o en una ley que es pronunciada por el legislador primario, lo que implica que la ciudadanía no participa directamente en su creación (García Villegas, 1997, p. 39). Los referendos pueden recaer sobre la totalidad de la norma o sobre algunos de sus artículos. El único referendo obligatorio es el que convierte una región en entidad territorial (Constitución Política, art. 307), mientras que los legales o constitucionales son de carácter opcional (García Villegas, 1997, p. 40). En materia de reformas de ley los ciudadanos son quienes están autorizados para convocar el referendo, y debe realizarlo un número de ciudadanos que correspondan al menos al 10 % del censo electoral, en trámite que se realiza frente al Registrador del Estado Civil. Tratándose de reformas

constitucionales, el gobierno también podrá tener la iniciativa, pero el requisito porcentual de ciudadanos que lo pueden solicitar disminuye al 5 % del censo. Igualmente, se solicitará que el proceso de reforma sea sometido a referendo mediante ley aprobada por las dos Cámaras (García Villegas, 1997, p. 40).

La decisión del elector en el caso del referendo se da mediante la votación a un sí o a un no frente a la ratificación o derogación de la norma que se someta a consideración. En el caso del referendo constitucional el votante podrá también decidir qué articulado rechaza y cuál aprueba. Finalmente, la ley determina que la decisión en el referendo deberá ser tomada por la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando la totalidad de estos comprenda una cuarta parte del censo electoral (García Villegas, 1997, p. 41).

Frente al actual proceso de paz, se ha hablado de la posibilidad de utilizar este mecanismo para darle legitimidad a los acuerdos a los que posiblemente se llegue. Sin embargo, las FARC-EP manifestaron su desacuerdo con esta iniciativa, llegando a suspender durante unos días los diálogos en La Habana, por considerar que la solicitud hecha al Congreso fue realizada de forma unilateral por parte del Gobierno, lo que contradice los propósitos del diálogo (Caracol Radio, 12 de enero del 2014).

A pesar de las críticas que ha generado el referendo, es necesario advertir que la fórmula aún no ha sido plenamente establecida. En ocasiones, se habla no solo de un referendo sino de varios que se deberían realizar, tanto de carácter legal como constitucional. Sin embargo, también se destacan las limitaciones de este mecanismo, pues se trata de respuestas asertivas a preguntas cerradas que no dejan lugar a debate sobre las opciones. Las opiniones de los grupos minoritarios y pueblos étnicos no serían tenidas en cuenta, como ha sucedido a lo largo del proceso de paz hasta ahora.

### La propuesta de las FARC-EP: Asamblea Nacional Constituyente

Las FARC-EP han promovido el mecanismo de la asamblea constituyente como punto fundamental para la ratificación popular de los acuerdos que se alcancen durante el proceso de paz, apuntando a un cambio estructural que incluya la participación de toda la población colombiana donde esta asuma de manera plena su poder creador y su condición de soberano (*El Universal*, 21 de diciembre del 2013). En tal

sentido, presentaron a finales del 2013 doce propuestas mínimas para una asamblea nacional constituyente para la paz. Dentro de los doce puntos se destaca la necesidad de convocar a una asamblea de participación directa, como máxima expresión del constituyente primario y soberano, fundada en un “Gran Acuerdo político nacional para una Asamblea Nacional Constituyente” con los siguientes objetivos: darle viabilidad jurídica y política a esta iniciativa, establecer los criterios para el logro de la más amplia movilización y participación popular, y, por último, definir los objetivos y alcances legislativos de la asamblea (Delegación de paz, 27 de mayo del 2014).

La naturaleza de la asamblea nacional constituyente propuesta por las FARC-EP tiene un doble carácter. Por un lado, es un mecanismo de refrendación de los acuerdos, fruto del proceso de paz sobre la normativa vigente, y, por otro, se asume como un mecanismo de decisión sobre asuntos no acordados en la agenda de negociación y que son de interés político para toda la sociedad, lo que la constituye en un elemento de proyección democrática. De acuerdo con la propuesta de las FARC, la asamblea estaría conformada por 141 integrantes, y debería incluir representantes de las fuerzas guerrilleras que se han encontrado en la condición de alzamiento armado contra el Estado, representantes de los pueblos campesinos, indígenas y afrodescendientes, víctimas del conflicto, representantes de las mujeres organizadas, de los estudiantes organizados, de los grupos LGTBI, de los militares retirados, de los nacionales residentes, refugiados o exiliados en el exterior; además, representantes de las fuerzas políticas, económicas y sociales del país.

Desde el punto de vista normativo, existe la asamblea o convención constitucional, que consiste en una reunión nacional de personas del pueblo que tiene el objetivo específico de formar las nuevas reglas que regirán la relación entre dirigentes y gobernados, así como el funcionamiento y la distribución del poder, fundamento de su sistema político y social en razón del ejercicio y poder del constituyente primario que es el mismo pueblo (Quinche Ramírez, 2004). La asamblea, mediante ley aprobada por el Congreso, es consultada de manera popular frente a la conveniencia o no de convocarla para reformar de manera parcial o total la Constitución. Dentro de la misma ley se debe definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo, bajo la condición que se aprueba cuando, al menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral la aprueban (art. 58 de la Ley 134 de 1994).

Sin embargo, esta figura presenta ciertas dificultades de cara a lo que impulsa el grupo insurgente. Por un lado, según el artículo 376 de la Constitución, la asamblea goza de limitaciones en cuanto a su conformación, duración y temario, de ahí que sea constitucional y no constituyente. De este modo, las facultades de los delegatarios no son totales y lo que finalmente se vaya a aprobar al interior de ella goza de un alto grado de indeterminación, pues entre más genéricas sean sus facultades mayor autonomía tiene y más incierto será el resultado. De otro lado, si las facultades son demasiado precisas, podría darse una invasión de competencias por el legislador. Adicionalmente, se tiene que el cronograma que debe seguir una asamblea constituyente depende del consenso del Congreso al aprobar la convocatoria, y de que esta sea aprobada en su revisión respectiva por parte del juez constitucional (MOE, 2013).

Aparte de las dificultades formales y del largo trámite que exige, para algunos la asamblea no es un mecanismo para refrendar acuerdos de paz, pues ella solo debe ser aplicada cuando hay una crisis institucional profunda y/o cuando las reglas del juego son profundamente anacrónicas y disfuncionales (Nasi, 2013). En tal sentido, el país se encuentra en un panorama menos sombrío del planteado por las FARC, y asumir como mecanismo de participación una asamblea constituyente es asumir que la Constitución actual no es eficaz.

En contraste, existen partidarios de la asamblea que ven en ella la oportunidad de consolidar un cambio estructural que diferentes sectores de la sociedad han demandado. Estrada Álvarez (2014, p. 9) explica que el país está frente a un agotamiento de facto de la Constitución de 1991 que, teniendo en cuenta la lógica constituyente, sería solucionado si el acuerdo resultado de diálogos directos y secretos entre el gobierno y las FARC deja de ser monopolio de los actores que participan en los diálogos, lo cual permitiría que la población no solo participe de lo acordado, sino que incluso abre la posibilidad de incorporar nuevos temas o asuntos no abordados en la Mesa de Diálogo. Lo que saldría de ella es un nuevo contrato social, un nuevo poder constituido, contentivo del nuevo marco normativo para la implementación de los acuerdos y el pleno ejercicio de la política.

Las FARC-EP, en recientes intervenciones, han defendido su propuesta con base en la necesidad de fortalecer la constitucionalidad misma que ha sido afectada con las múltiples reformas a la carta de 1991. El grupo revolucionario invita a que el mecanismo elegido no se restrinja

a analizar exclusivamente cómo el grupo armado accede al ejercicio de los derechos políticos, sino que vaya más allá de una refrendación y se consolide como un espacio democrático que defina la paz (*Semana*, 18 de junio del 2013).

Diferentes sectores de la población han ido sumándose a la promoción de este mecanismo como adecuado y necesario en la etapa de posconflicto. Para algunos, optar por este mecanismo en miras a obtener la solución política y la paz con justicia social en Colombia es una manifestación de la plena confianza en el constituyente primario y su deseo de transformar la estructura política y social del país desde la reforma constitucional. Así se manifestó en el pliego final como corolario de la pasada cumbre agraria en el mes de febrero del 2014, que dentro de sus disposiciones exige las garantías suficientes para avanzar en un proceso constituyente por la democracia, la justicia social y la paz (Cumbre Agraria, 26 de febrero del 2014).

Este pronunciamiento se relaciona con una tendencia recurrente de diversos movimientos sociales. Durante las dos últimas décadas, en Colombia ha sido frecuente ver convocatorias populares que buscan una nueva asamblea constituyente, como lo fue el “Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad”, que nació del intento de diálogos del expresidente Pastrana con las FARC en El Caguán, entre otros llamados de diferentes sectores a realizar un cambio radical constitucional (Romero, 2002).

Por su parte, algunos miembros de comunidades étnicas se han sumado a la propuesta, pero buena parte de ellas ven el proceso más bien con cierto recelo por las experiencias vividas en la Constituyente que dio como resultado la Carta Política de 1991. En ella, a pesar de aportar significativos cambios en materia cultural, su participación no fue relevante, sus derechos siguen siendo cuestionados en la práctica y solo han podido ser refrendados y reivindicados en la lucha política (Vélez, 2012). Además, pese al reconocimiento multicultural registrado en la Constitución de 1991 su situación sigue siendo lamentable en virtud del etnocidio que sufren permanentemente, consecuencia de diferentes factores como el del conflicto armado interno (CoCons A-004/09).

Independientemente del mecanismo de participación que se aplique, lo importante para la ciudadanía, y en este caso para los pueblos étnicos, es que la manera en que se vayan a legitimar las decisiones en La Habana sea democrática y se otorguen garantías de participación.

En este punto se debe considerar que la legitimidad que ella aporta no es igual cuando se invoca a la sociedad en general que cuando se referencia en particular a los grupos étnicamente diferenciados, pues la protección de sus derechos, tanto a nivel nacional como internacional, implica la existencia y aplicación de mecanismos de participación específica que no permitan que sus intereses sean ignorados al enfrentarse a los del conglomerado social, como se espera que no suceda aplicando el mecanismo de consulta previa. En el apartado siguiente puntualizaremos someramente esta condición, antes de desarrollar en detalle lo concerniente a consulta previa.

### PUEBLOS ÉTNICOS Y FACTORES DE VULNERABILIDAD: CARACTERIZACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Los pueblos étnicos cuentan con derechos diferenciados, como el consentimiento previo, libre e informado y la consulta previa, los cuales se ven vulnerados en el marco del conflicto armado de forma aguda y desproporcionada. Aquí puede notarse la intersección entre los derechos diferenciados en razón de la pertenencia étnica y los derechos en razón del carácter de víctimas de la guerra. En medio de esta relación entre los derechos, la intervención de la Corte Constitucional, a propósito de la declaración del “Estado de Cosas Inconstitucional” realizada mediante la Sentencia T-025/04, ha permitido la caracterización fáctica de las múltiples afectaciones y riesgos que existen para los pueblos étnicos en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Con base en la competencia jurídica que la Corte mantiene, mientras no se restablezcan los derechos fundamentales o se eliminan las causas de su amenaza a la población desplazada, la Corte ha expedido dos autos de seguimiento de gran trascendencia: el 004 y el 005 de 2009<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> CoCons A-004/09 y A-005/09 MP Cepeda Espinosa. Sobre la competencia de la Corte puede leerse en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991: “El juez [...] mantendrá la competencia hasta que esté completamente reestablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”, igualmente, pueden consultarse los A-010/04 y A-045/04 MP Escobar Gil y la sentencia T-086/03 MP Cepeda Espinosa.

El primero se refiere a la constatación y descripción de la situación humanitaria de los pueblos indígenas, mientras que el segundo hace lo propio en relación con los pueblos afrodescendientes. Este apartado resume el análisis hecho por la Corte Constitucional y argumenta que los derechos diferenciales y las afectaciones agudas reconocidas judicialmente evidencian la exclusión sistemática de los pueblos étnicos, no solo de los diálogos de paz sino de la mayoría de ámbitos sociales que permitirían el desarrollo individual y colectivo.

### El Auto 004: los pueblos indígenas

El análisis fáctico realizado por la Corte Constitucional en relación con los pueblos indígenas describe las principales afectaciones de que son víctimas, soportado en las intervenciones realizadas por sus organizaciones, diferentes sectores de la sociedad civil y el gobierno. De conformidad con el estudio de la Corte se pueden identificar dos tipos de factores: unos de afectación directa, que pueden o no involucrar activamente a los pueblos indígenas y sus integrantes en el conflicto armado, y otros procesos conexos relacionados con aspectos territoriales y socioeconómicos. En estos últimos es posible distinguir entre aquellos elementos que perjudican directamente los territorios y la cultura indígena, y aquellos que de manera indirecta se ven exacerbados con ocasión de la guerra.

La Corte se dedica a constatar estos factores en la situación específica de 34 pueblos indígenas y concluye afirmando que estos se encuentran en “grave riesgo de exterminio físico y cultural”<sup>21</sup>. Por consiguiente, la Corte ordena la creación de un programa de garantía de los derechos y de planes de salvaguarda étnica para los 34 pueblos indígenas sobre los que realiza un análisis detallado. Las medidas específicas para cada pueblo, así como las órdenes de protección específica

---

<sup>21</sup> En el anexo de la providencia se describe la situación de los siguientes pueblos indígenas: wiwas, kankuamos, arhuacos, koguis, wayúu, embera-katíos, embera-dobidá, embera-chamí, wounaan, awá, nasas, pijaos, koreguajes, kofán, sionas, betoy, sicuani, nukak-makú, guayabero, u'wa, chimila, yukpa, kuna, eperara-siapidaara, guambianos, zenú, yanaconas, kokonukos, totoró, huitotos, ingas, kamentzá, kichwa y kuiva.

para personas individualmente consideradas, encuentran justificación según la Corte pues:

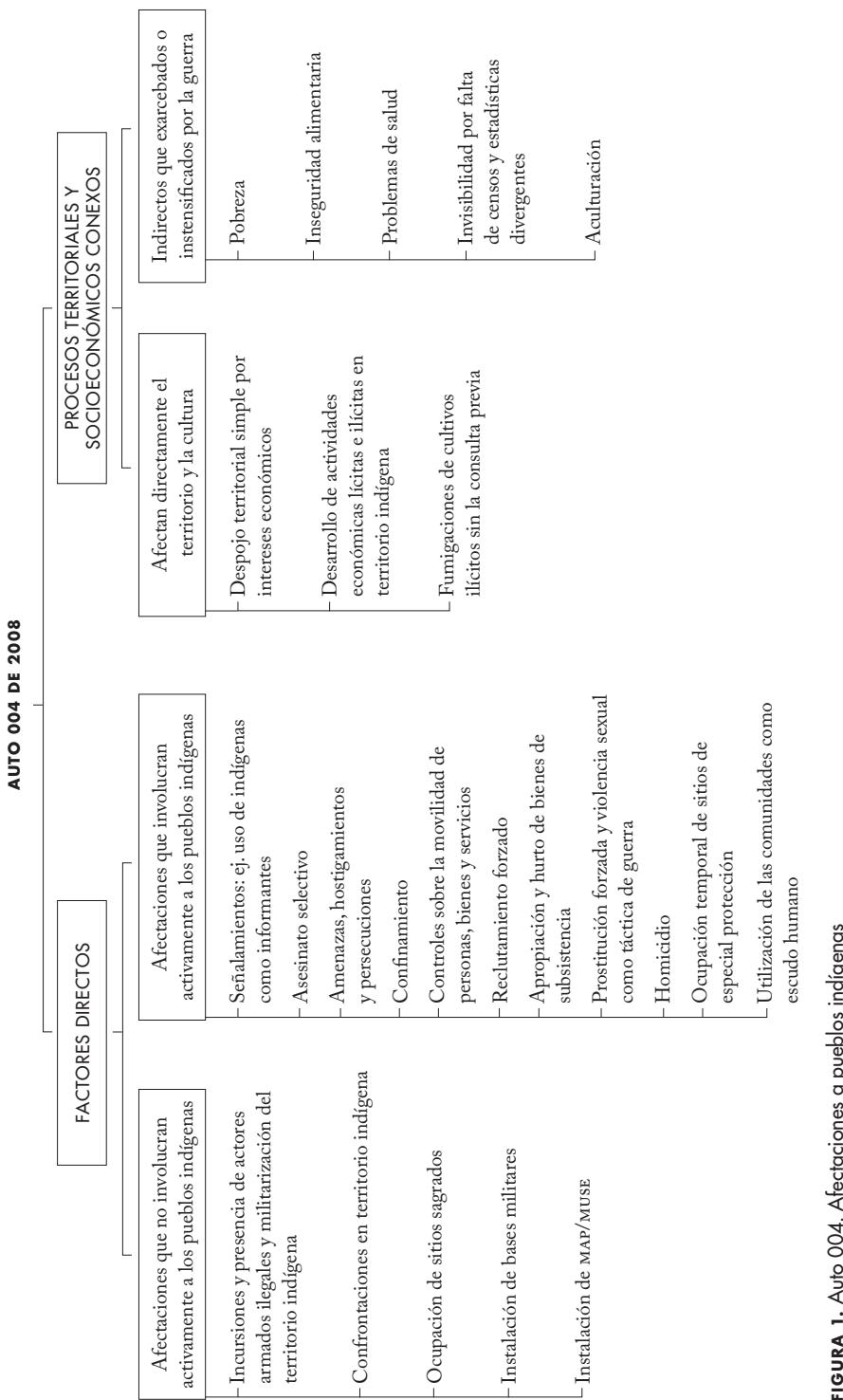
La naturaleza diferencial del impacto del desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas radica en que entremezcla facetas individuales con facetas colectivas de afectación, es decir, surte impactos destructivos tanto sobre los derechos individuales de las personas pertenecientes a las etnias afectadas, como sobre los derechos colectivos de cada etnia a la autonomía, la identidad y el territorio. Lo individual y lo colectivo del desplazamiento se retroalimentan e interactúan. Además, cada grupo étnico en particular tiene sus propios patrones de desplazamiento forzado, y su propia situación específica, que se deben reconocer en la magnitud plena de su gravedad para dar una respuesta apropiada de parte del Estado. (CoCons A-004/09)

Posteriormente, sería incluido dentro de estas medidas el pueblo hitnú o macaguán, asentado en el departamento de Arauca<sup>22</sup>. Asimismo, ante el riesgo de exterminio físico y cultural del pueblo awa, asentado en Nariño y Putumayo, la Corte adoptó medidas de carácter específico sin precedentes en el seguimiento efectuado, con lo cual dio cumplimiento a la solicitud hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: la adopción de un Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia como medida cautelar que debía contar con consulta previa y con presupuesto propio mediante la inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, y la aceleración del Plan de Salvaguarda Étnica (CoCons A-174/11 MP Vargas Silva). Sin embargo, a pesar del activismo de la Corte y de la especificidad de su intervención en las políticas públicas, los informes de las organizaciones reflejan un alto grado de incumplimiento de sus órdenes y la no superación de la crisis humanitaria que padecen los pueblos indígenas (Rodríguez Garavito, 2010).

La figura 1 intenta resumir la caracterización realizada por la Corte en el Auto 004:

---

<sup>22</sup> CoCons A-382/10, sala especial de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 integrada por los magistrados Juan Carlos Henao Pérez, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva.



**FIGURA 1. Auto 004. Afectaciones a pueblos indígenas**

### El Auto 005: los pueblos afrocolombianos

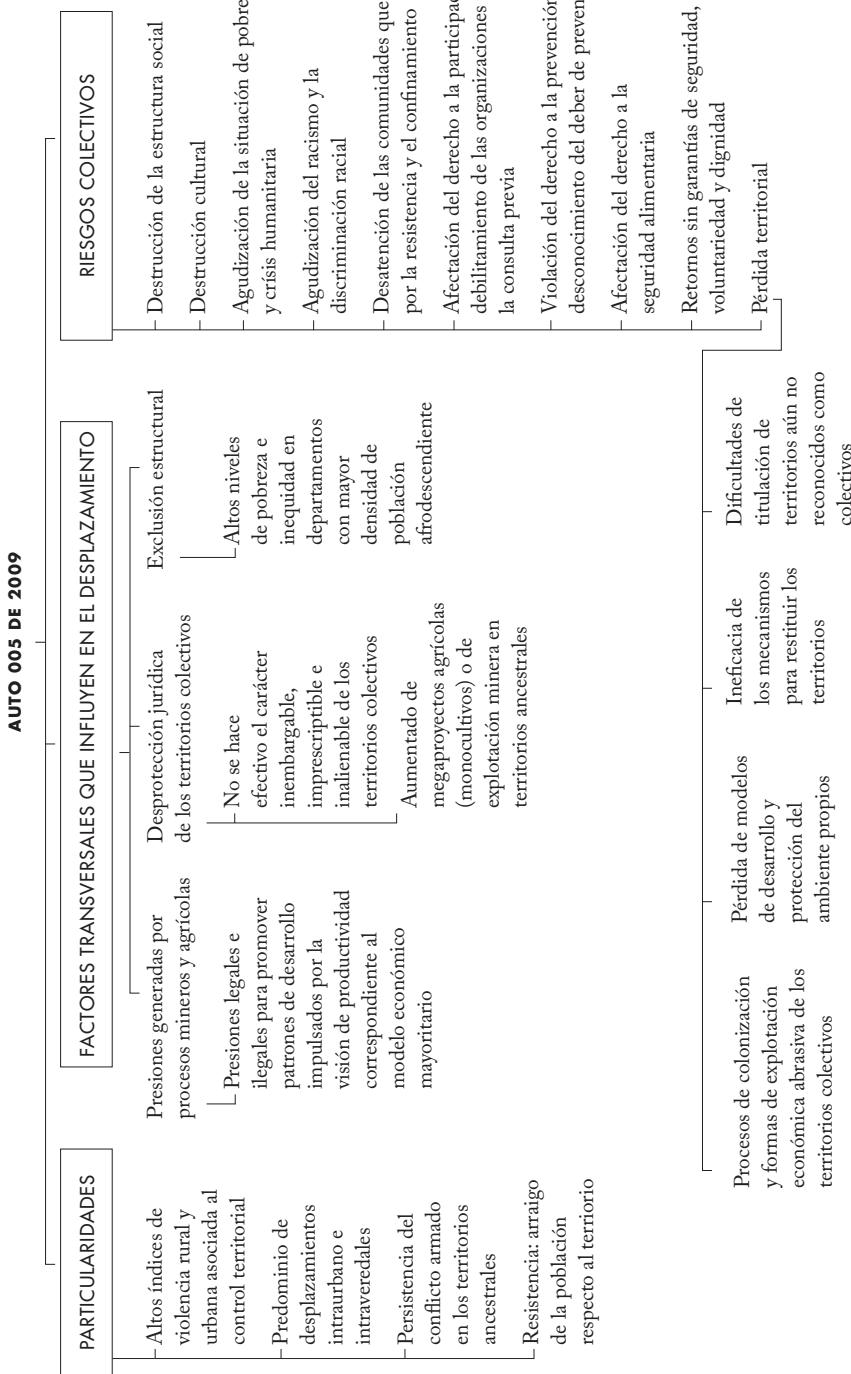
Las constataciones realizadas por la Corte Constitucional respecto a los pueblos afrocolombianos se sostienen sobre la necesidad de implementar un enfoque diferencial que reconozca su diversidad. En efecto, para la guardiana de la Constitución el alto subregistro y la precariedad de la información no permiten de forma certera caracterizar a la población desplazada y menos aún tener en cuenta diferencias en razón de su pertenencia étnica. No obstante, ello no releva al Estado de las obligaciones internacionales adquiridas frente a los pueblos afrodescendientes, dentro de las cuales se encuentra la observancia del Convenio 169 de la OIT; por el contrario, advierte la urgencia de materializar los derechos de estos pueblos como sujetos de protección constitucional especial y reforzada.

En esa medida, basada en la información suministrada por los intervinientes en el marco del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, la Corte se permite señalar algunas particularidades del desplazamiento de los pueblos afrocolombianos: la violencia rural y urbana asociada al control territorial, el predominio de desplazamientos intra-urbanos e intra-veredales, la persistencia del conflicto armado en los territorios ancestrales y la resistencia de la población arraigada en el territorio. Igualmente, anota tres tipos de factores transversales que inciden en el desplazamiento: las presiones generadas por procesos mineros y agrícolas, la desprotección jurídica de los territorios colectivos y la exclusión estructural que históricamente les afecta. Todos estos factores se entrecruzan y producen mayores riesgos para los derechos de los pueblos afrocolombianos.

Dentro de estos riesgos, la descripción de la Corte identifica diez tipos de facetas del desplazamiento que pueden agravar la situación de la población afrodescendiente. El estudio de estas facetas se basa en los casos presentados por los intervinientes, con base en los cuales se detecta que la situación es más grave en aquellos municipios y ciudades de población mayoritariamente afrodescendiente, residente en territorios colectivos, desplazada o confinada<sup>23</sup>. La figura 2 trata de resumir dicha caracterización:

---

<sup>23</sup> El análisis específico se realiza con base en información de Cali y Buenaventura, los territorios colectivos de los ríos Calima, Yurumanguí y Anchicaya en el departamento del Valle del Cauca; Curvaradó, Jiguamiandó, Bojayá, Bagadó, Ungía, Cacarica, Alto y Bajo Mira, Carmen del Darién, Alto y Bajo Baudó,



**FIGURA 2.** Auto 005. Afectaciones a pueblos afrodescendientes

Por otra parte, los “derechos individuales” al interior de los pueblos étnicos también han sido objeto de pronunciamientos judiciales, en cuanto se ven afectados de forma particular y exacerbada. De esta manera, la Corte Constitucional ha proferido decisiones, como la prórroga automática de la Ayuda Humanitaria de Emergencia, en las que busca proteger a las mujeres<sup>24</sup>, los niños, niñas y adolescentes<sup>25</sup>, adultos mayores<sup>26</sup> y personas en condición de discapacidad<sup>27</sup>. Todas las medidas en el marco de la consulta previa, con el propósito de no afectar las estructuras culturales de cada pueblo.

El análisis anterior hecho por la Corte permite inferir algunos elementos de debate que tienen relación directa con los diálogos de paz. En primer lugar, las dificultades para proteger a las personas individualmente consideradas si no se realizan las consultas previas respectivas con el pueblo étnico al que pertenecen. En segundo lugar, como se señala en los dos autos reseñados, el lugar especial que ocupan el territorio y la tierra para los pueblos étnicos, siendo un factor común subyacente que en el marco del conflicto es objeto de disputa y de mayores riesgos de exterminio físico y cultural. En tercer lugar, la exacerbación de las afectaciones debido a la exclusión estructural de que han sido víctimas,

---

Juradó, Sipí, Tadó, Nóvita, Frontera, Riosucio, Itsmina, Condoto y Quibdó en el departamento del Chocó; los municipios de La Tola, El Charco, Iscuandé, Mahuí Payán, Tumaco, Pizarro y Barbacoas, en el departamento de Nariño; Guapí, Timbiquí, López de Micay, en el departamento del Cauca; en el Urabá Antioqueño y Chocoano, en particular en los municipios de Apartadó, Turbo, Chigorodó, Mutatá, Caucasia, Murindó y Vigía del Fuerte; en Cartagena, María la Baja, Turbaco y Carmen de Bolívar en el departamento de Bolívar; en San Onofre, Chengue, Chinulito, Macayepo, El Salado, Pigüay y Coloso en el departamento de Sucre, en Montelíbano, Uré, Valencia, Puerto Libertador, Tierra Alta, Cerromatoso en el departamento del Córdoba; en La Jagua de Ibirico en el departamento del Cesar; y en la ciudad de Bogotá y el municipio de Soacha, Cundinamarca, provenientes de los municipios de Bagadó, Atrato, Lloró, Quibdó, Medio Atrato, Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Bajirá, Bojayá, Riosucio, Ungía, Acandí, Nariño, Opagadó, Domingodó, Murrí, Truandó, Salaquí y Cacarica, entre otras.

<sup>24</sup> CoCons A-092/08 MP Cepeda Espinosa; A-098/13 MP Vargas Silva.

<sup>25</sup> CoCons A-251/08 MP Cepeda Espinosa. Véase (Codacop, 2010).

<sup>26</sup> CoCons T-856/11 MP Pinilla Pinilla.

<sup>27</sup> CoCons A-006/09 MP Cepeda Espinosa.

lo que redunda en la reproducción de esquemas de discriminación cultural, ahondamiento de las brechas económicas y en la pobreza extrema.

El territorio, como una de las demandas de los pueblos étnicos, explica en buena medida las dificultades de la negociación del conflicto armado, ya que los puntos de la agenda —como se vio— tocan profundamente su modelo de desarrollo económico, los usos legítimos de la tierra y el ambiente. Asimismo, el respeto por el carácter ancestral y espiritual implicaría el cese de las conductas operadas por las partes inmiscuidas en el conflicto bélico.

En síntesis, de la reseña de los autos 004 y 005 es posible inferir que las circunstancias en que se encuentran los pueblos étnicos combinan varios factores de exclusión sistemática. Según lo establecido por la Corte, podría considerarse en rasgos generales que, por un lado, se encuentran aquellos factores vinculados íntimamente con el desarrollo del conflicto y las operaciones bélicas realizadas por las fuerzas militares y las guerrillas, y, por otro, los factores de exclusión estructural que se reproducen y exacerbaban provocando mayores riesgos y afectaciones. Este carácter sistemático se extiende a la vulneración del derecho fundamental a la consulta previa y a la participación real y efectiva en la construcción de alternativas en el marco de la Mesa de conversaciones. Como veremos en el siguiente apartado, las propuestas sugeridas por el gobierno y la guerrilla continúan dejando al margen a los pueblos étnicos.

Además, se debe considerar el contexto internacional específico en que se le ha dado cuerpo a estas medidas de protección, ya que para garantizar la participación, y en esa medida asegurar los derechos de los pueblos étnicos en el mundo, se han creado mecanismos especiales. El trabajo, impulsado por la OIT y la ONU, en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas fue motor de cambio en la legislación y en las políticas de Estado tanto a nivel internacional como nacional, y son la base del desarrollo normativo y jurisprudencial que se ha dado en el país sobre el particular.

#### PARA ABRIR EL DEBATE

Si bien Colombia aparenta ser un país que cuenta con estabilidad política y social, también convive con un conflicto armado interno que ha dejado innumerables repercusiones en la población y especialmente dentro de los pueblos que han sido ignorados en cada uno de los diálogos iniciados

entre el gobierno y los actores armados sin reparar en la necesidad de participación de ciertos pueblos dentro de los asuntos que les afectan directamente como sujetos colectivos y como víctimas diferenciadas e históricas.

Es evidente que actualmente dentro de los diálogos iniciados entre el Gobierno del Presidente Santos y las FARC-EP la marginalización sigue presente de manera preocupante, pues estos diálogos actuales se definen como un proceso cuya ruta es una agenda con temas de vital trascendencia para la población colombiana y especialmente para los pueblos étnicos.

Lo anterior se infiere del constante cambio del lenguaje pacífico y retador antes y después de las elecciones presidenciales del 2014, el clima político dentro de la nación, las continuas críticas y las fuertes discusiones entre negociaciones que dejan pequeños acuerdos en tres puntos álgidos (drogas ilícitas, política de desarrollo agrario y reparación de víctimas). No obstante, estas aún no recogen las propuestas de los pueblos étnicos y generan solamente espacios reducidos para integrantes de los pueblos como víctimas individualizadas de la violencia.

Igualmente, estas son propuestas de participación inadecuadas para los intereses de estas colectividades, pues el referendo y la constituyente son procesos de consulta masiva cuyo resultado no incluye las propuestas propias de los pueblos, pues se trata de un mecanismo de refrendación de mayorías. Esto no sucedería si se tuvieran en cuenta las propuestas de los pueblos étnicos y se incluyera la noción de paz territorial al ejecutar lo acordado, como aquella que hace uso de una política estructural consecuente con la afectación propia de cada parte del territorio y que demanda un modelo de desarrollo que no responda a generalidades sino a las demandas de la diversidad de la población colombiana.

Por último, esta exigencia de participación efectiva se justifica en la vulneración colectiva de la que han sido víctimas los pueblos étnicos, que afecta el derecho a la autodeterminación y aquellos que de este se desligan poniendo en riesgo no solo su existencia sino la perduración de su cultura e identidad. Esta situación hace más que urgente una política que proteja los derechos colectivos y asegure el debido cumplimiento de su derecho a participar sobre aquellos temas que les afectan directamente, como acuerdos en los diálogos entre el gobierno y las FARC-EP, un proceso que aún puede apartarse de aquellos que no solo no lograron la construcción efectiva de la paz sino que se caracterizaron por omitir la participación étnica.



---

## **CAPÍTULO 3**

### **LAS VOCES DE LOS ACTORES**

---

**L**uego de realizar la caracterización fáctica y jurídica de la situación de los pueblos étnicos y los diálogos de paz, es necesario dar espacio a las voces que de una u otra manera han intervenido o han sido afectadas en estos dos escenarios, y que pueden aterrizar el encuentro entre consulta previa y proceso de paz. La práctica de las entrevistas permite conocer la perspectiva de los actores, sus categorías mentales, sus interpretaciones, percepciones y motivaciones frente a los temas objeto de estudio. Por ejemplo, la posibilidad de un acuerdo de paz futuro, la existencia de un proceso de negociación, los alcances en la práctica de la consulta previa y su percepción, más allá de las normas del ordenamiento jurídico que le consagran.

Por lo anterior, recurrimos a la provocación de conversaciones con los sujetos entrevistados en torno a temas específicos, aunque no de manera inflexible ni estandarizada. En esa medida nos preocupamos por ofrecer amplia libertad a nuestros interlocutores en la estructuración de sus respuestas, alejándonos lo más posible de un esquema de encuesta, pues el objetivo principal era entender sus puntos de vista, más que agotar una cifra o cubrir un campo de actividad social específico (Corbetta, 2007).

La libertad relativa con la que procedimos a realizar las distintas entrevistas se intensifica en particular frente a los y las integrantes de los

pueblos étnicos, ya sea en calidad de líderes o no, debido al conocimiento más acertado que podían ofrecer respecto de aquello que les concierne, consistente en este caso en una comprensión de aquello que representa un riesgo de afectación para sus pueblos (Corbetta, 2007). Lo anterior es posible por la experiencia de procesos pasados y se da siguiendo los criterios otorgados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional, en el sentido de que solo los pueblos pueden comprender de la mejor manera los efectos que contra ellos implica una medida, cualquiera que sea.

Entendemos que más allá de la obligación jurídica en cabeza del Estado, nos encontramos ante un escenario eminentemente político, en el cual la voluntad marca decididamente las posibles transformaciones. En este orden de ideas, las preguntas estuvieron orientadas no solo a obtener información institucional sino a promover valoraciones y juicios subjetivos. Las posturas y percepciones definen muchas veces de qué forma se interpretan los alcances del derecho en la realidad. En este caso, la consulta previa en un escenario particular como el proceso de paz que se adelanta.

Por estos objetivos y necesidades optamos por la entrevista de tipo semiestructurada, en la cual el entrevistador dispone de un guion que recoge los temas que debe tratar a lo largo de la entrevista, pero puede escoger el orden para presentarlos, con la posibilidad de hacer o no aclaraciones y explicaciones al entrevistado, y así otorgarle libertad para introducir matices o aspectos complementarios, sin que por ello sea necesario abordarlos con los demás entrevistados (Corbetta, 2007).

## SUJETOS ENTREVISTADOS

Por tratarse de una entrevista cualitativa, los sujetos a entrevistar no fueron escogidos de manera aleatoria u ocasional, ni con la pretensión de llegar a muestras representativas en sentido estadístico. La escogencia de sujetos cualificados fue el criterio que orientó la selección de las personas. Es así como llegamos a escoger tres grupos de personas. En primer lugar, planteamos la necesidad irrenunciable de conocer las posturas construidas al interior de los pueblos étnicos, dada su trayectoria política y laboral, su experiencia con las organizaciones de los pueblos étnicos o su condición de autoridades o líderes.

Dentro de este grupo de personas tuvimos la oportunidad de entrevistar a Axcan Duque, abogado especialista en Derechos Humanos y consultor para el informe “Crisis humanitaria de la población afrocolombiana”, quien para el momento de la entrevista figuraba como asesor jurídico de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes). Asimismo, a José Ben Hur Teteye Botyay, hijo de madre uitota y padre bora, perteneciente al cabildo indígena Centro Chorrera, que hace parte del resguardo Putumayo de la Amazonía colombiana. Para el momento de la entrevista era el Secretario General de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), entidad que reúne varias organizaciones de los departamentos del Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. En total cincuenta y dos pueblos indígenas de la selva amazónica son representados por esta organización, que busca proteger, promover y desarrollar los derechos y la autonomía de estos pueblos mediante procesos articulados con otras ONG y con algunos entes estatales tanto nacionales como internacionales.

En la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) tuvimos la oportunidad de entrevistar a Feliciano Valencia Medina, indígena nasa del Cauca, nacido en el resguardo de Canoas, ubicado en Santander de Quilichao, y connotado líder indígena desde temprana edad; a Juvenal Arrieta González, indígena del pueblo embera-chamí ubicado en el suroccidente antioqueño y Secretario General de esta organización; a Luis Evelis Andrade Casamá, nativo de Riosucio, Chocó, y que pertenece al pueblo indígena embera, también fue Consejero Mayor de la ONIC, Presidente del Fondo Indígena en el periodo 2003-2011 y elegido Senador de la República por circunscripción especial indígena en 2014; al Mayor Alberto Yace del pueblo kokonuko del Cauca, quien apoya las actividades y proyectos que se llevan a cabo dentro de la ONIC frente al actual proceso de paz; el Mayor Yace integra el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC); a María Deisy Quistial, indígena nasa encargada del trabajo político con mujeres de su comunidad; y, finalmente, a Rodolfo Adán Vega Luquez, indígena perteneciente al Resguardo Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, quien se desempeña como Presidente de Relaciones Públicas del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), partido político de la ONIC.

La ONIC nace como resultado de la unión de varios procesos indígenas de los departamentos del Cauca, Chocó, Córdoba, Tolima y regiones como los Llanos Orientales y la Sierra Nevada. Esta unión respondía a la

necesidad de crear un movimiento que representara exclusivamente a los indígenas, respondiera a las necesidades de protección de sus derechos, a la autonomía de sus pueblos y sus respectivas autoridades y que salvaguardara sus tierras y sus culturas. Por su parte, el CRIC, organización indígena regional afiliada a la ONIC, reúne varios pueblos indígenas del Cauca como los nasas, kokonukos, tutorós, yanaconas, ingas y esperara siapidaras, entre otros. El CRIC tiene dentro de sus exigencias el cumplimiento de la legislación que aporta a la autonomía y reivindicación de sus pueblos, y a la recuperación de sus tierras, formas de vida y culturas. Para lograr sus objetivos se articulan proyectos políticos, jurídicos, culturales y económicos.

Con los integrantes de esta última organización tuvimos una oportunidad muy importante e ilustrativa, por cuanto el día en que nos recibieron en sus instalaciones en Bogotá se encontraban desarrollando las reuniones políticas y gestiones pertinentes al lanzamiento del partido político MAIS, a través del cual esta organización y los pueblos adscritos a la ONIC optaban por la creación de un espacio de participación política. En las elecciones del pasado 9 de marzo del 2014, este partido obtuvo una curul en el Senado, gracias a que alcanzó una votación de 45.964 ciudadanos (Jesús Javier Chávez Yondapiz, que tuvo 16.604 votos; Luis Evelis Andrade Casama, con 15.961 votos; y Rosa Iguarán Epieyu, con 4.915 votos).

Siguiendo con la caracterización de los grupos de personas entrevistadas, en segundo lugar, vimos la necesidad de recurrir a personas que como integrantes del gobierno nacional hubieran tenido la oportunidad de conocer el desarrollo de la consulta previa en la práctica, desde la institucionalidad, y tuvieran claro el punto de vista del Gobierno frente al proceso de paz, o pudieran manifestarse al respecto.

En este grupo de personas entrevistamos, por un lado, al director de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, Pedro Santiago Posada Arango, abogado con experiencia en el sector público y en proyectos de intervención y diálogos políticos con comunidades y pueblos étnicos; y, por otro lado, al Director de Consulta Previa del mismo Ministerio, Álvaro Echeverry Londoño, abogado especializado en derecho administrativo, quien por considerar que los temas por nosotros planteados inicialmente en la entrevista, relacionados con el proceso de paz, constituyan temas relacionados con el orden público, afirmó que no podía conceptualizar o compartir su posición al respecto, pues por tratarse de temas de este tipo, eran competencia del Presidente de la República o del Ministro de Defensa o del

Interior, no de cualquier otro funcionario. Pese al criterio previamente expuesto, Álvaro Echeverry pudo manifestarse frente a otros temas de interés para esta investigación.

El último grupo considerado fue el de investigadores y académicos que pudieran aportar sus puntos de vista. Entrevistamos al profesor Rosembert Ariza Santamaría, abogado y doctor en sociología jurídica e instituciones políticas, docente de la Universidad Nacional de Colombia y de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, coordinador del Diplomado en Consulta Previa de la Universidad Nacional de Colombia, asesor de organizaciones indígenas y defensor de derechos de los pueblos. Asimismo, entrevistamos a Clara Inés Henao Londoño, profesora de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia y docente del diplomado sobre consulta previa que se realizó en esta institución en el año 2013.

### LOS TEMAS: VÍCTIMAS, MECANISMOS Y CONSULTA PREVIA

A continuación presentamos los resultados de la sistematización de la información agrupada por subtemas, tratando de evidenciar los matices y perspectivas de los actores entrevistados y su relevancia en términos de la relación entre consulta previa y diálogos de paz. Dichos temas son: 1) la victimización con carácter diferenciado sufrida por los pueblos étnicos a causa del conflicto armado; 2) la perspectiva de los diferentes sujetos frente al proceso de paz y los mecanismos de participación propuestos por los actores en negociación para la refrendación de los acuerdos que de allí se obtengan; y 3) la posibilidad de aplicar la consulta previa como mecanismo de participación para la refrendación e implementación de los acuerdos que se logren en el proceso de paz y sus implicaciones.

#### Víctimas diferenciadas

Los sujetos entrevistados de los tres sectores que elegimos coincidieron en el reconocimiento que tienen los pueblos étnicos como víctimas, y en su mayoría, a excepción de una entrevistada, los definieron como víctimas diferenciadas e históricas.

[H]emos sido víctimas de este conflicto atroz que vive Colombia desde hace más de 500 años, y en mi caso desde que nací, porque

los pueblos indígenas han sido afectados por situaciones externas de violencia, de guerra, que hemos vivido en nuestros territorios y nuestros pueblos. (Rodolfo Adán Vega Luquez)

Por su parte, el profesor Rosembert Ariza indicó que:

Las minorías étnicas por supuesto que son víctimas del conflicto armado, pero haría una diferenciación en esta primera parte y es que las comunidades étnicas no son solo víctimas del conflicto armado, son víctimas también del proceso de desarrollo de las multinacionales y especialmente son víctimas del modelo económico [...] hay un vínculo de ancestralidad y de espiritualidad que hace precisamente que tengan una diferencia profunda con otras personas miembros de la sociedad.

Igualmente, la profesora Clara Henao afirmó:

[...] lo que se requiere es que el Estado no los vea de manera diferencial sino que los trate digamos de una manera totalmente digna, que se les garantice lo que ellos están viviendo, que se les garantice su plan de vida, que el Ejército no los ataque, no los vulnere, que no hayan tantas omisiones frente al tema de salud, educación, pero entonces, como yo digo, es igual para los campesinos, igual para los negros.

Uno de los factores que reconocieron las autoridades indígenas, los académicos y el representante del Ministerio entrevistados fue la relación estrecha con la tierra que tienen los pueblos étnicos, la cual es diferente a la que tiene el resto de la población civil colombiana. En efecto, esta relación determina sus formas tradicionales de vida, su cultura y sus prácticas sociales. En esa dirección, la violencia contra los territorios es vista como una forma de afectación y de violencia.

[S]i nosotros pensamos en el territorio como la fuente de vida, como la que suministra el pan, como la que da todo en la vida, entonces ahí tendríamos otro tipo de afectación, y cuando consideramos que los ríos son los principales actores fluviales de nuestra comunicación, los confinamientos y los desplazamientos forzados fueron destruyendo un poco esos aspectos culturales que nosotros teníamos y que no se pueden reproducir de la misma forma en los otros territorios. (Axcan Duque)

En el mismo sentido, el líder indígena Feliciano Valencia habló sobre la necesidad de reparación del territorio: “hay que reparar lo que sucedió con la tierra, porque fue violentada también”. Tanto las autoridades de los pueblos étnicos como el académico Rosembert Ariza señalaron la importancia del reconocimiento al territorio como víctima del conflicto armado que se impulsó a propósito de la creación de la Ley de Víctimas. Según ellos, la afectación que se da en los territorios a causa del desplazamiento, de la explotación de recursos naturales y de las invasiones por parte de los actores armados del conflicto generan un detrimento en las formas de vida de los pueblos étnicos, por lo que es pertinente exigir reparaciones acordes con cada cultura y diferenciadas en razón de la dimensión de los daños.

[E]l indígena reclama su territorio en conjunto y lo que implica restablecer la armonía con el territorio como un todo, recomponer su historia, sus mitos porque en esos sitios están los puntos de referencia que dan la identidad, hay un impacto en todas las comunidades que componen la gran población colombiana pero en la medida en que los indígenas somos más apagados al territorio se pierde mucho el tema de identidad en indígenas y afros; aunque en ciudad se representen algunos intentos de espectros de identidad, jamás será igual porque son nuestros territorios sagrados donde se debería escribir nuestra historia. (José Ben Hur Teteye)

Esta conexión ancestral y espiritual que se teje con la tierra y con la naturaleza en la que, como afirman los indígenas, no hay ánimo de posesión sino de pertenencia, muestra que además de las formas de violencia que han sido reconocidas en los autos 004 y 005 de la Corte Constitucional, estudiados anteriormente, los pueblos tienen afectaciones subyacentes a estas prácticas que generan conflictos socioculturales que perduran en el tiempo y que afectan sus prácticas tradicionales, sus ritos religiosos, y, en general, la permanencia de su cultura. De esto da cuenta el impacto que tienen, por ejemplo, los asesinatos.

[C]uando asesinan a un indio no solo están asesinando al indio como tal, sino que están asesinando una historia, una memoria, una tradición y un pueblo, porque eso somos nosotros (...) pero como a nosotros no solo nos han matado hombres y mujeres sino sabios tradicionales, autoridades, dirigentes, líderes, la caracterización de la víctima coge una dimensión no solo de lo que está categorizado

en términos de la justicia ordinaria sino que sería una especie de etnocidio cultural, entonces ahí ya se ve una diferencia de las otras víctimas que son los colombianos y colombianas. (Feliciano Valencia)

Sin embargo, también se reconocen las formas de violencia que atentan contra los derechos de los pueblos indígenas y de sus integrantes considerados individualmente. Como enunció Pedro Santiago Posada, el conflicto armado

ha afectado desde el principio a la vida, el principio a la autonomía, el principio al territorio, el principio a la movilidad cuando hay campos minados y todo lo demás; o sea que han tenido afectaciones en todo el paquete derechos de los pueblos indígenas. Y lo mismo para comunidades negras, y en el caso de los gitanos menos marcados, porque no pertenecen a territorios específicos y demás, pero también su movilidad y sus posibilidades de desarrollarse y no ser afectados por el conflicto armado. Es decir, afectaciones ha habido en todos los órdenes, en todos los niveles.

La pérdida de identidad que genera la violencia es un punto común y relevante cuando los entrevistados hablaron sobre su condición de víctimas y las formas en las que el conflicto les ha afectado. El desarraigo que genera el desplazamiento es uno de los mayores factores que atenta contra la identidad y permanencia de muchos pueblos. Este fenómeno afecta principalmente a los jóvenes, como lo destacan varios líderes indígenas y afrocolombianos entrevistados: “las consecuencias las han vivido nuestra juventud, el desarraigo territorial y consigo la ruptura cultural y familiar de las dinámicas sociales y culturales que nos eran propias” (Luis Evelis Andrade Casamá).

Por su parte, Axcan aseveró:

[E]l desplazamiento, que ha ocasionado pérdidas de identidad cultural (...) cuando hablamos con muchos de los jóvenes acá en Bogotá, no sabían qué era un alabado, no sabían qué era un *lumbalú*<sup>1</sup>. Ya el biche y esas cosas son para viejos, el biche es nuestro trago tradicional, esas cosas ya son para los viejos, que se cante y se baile de tal manera es para los viejos, entonces ya bailamos el choque, el perreo, tal cosa, entonces dejamos la chirimía, dejamos el currulao y lo demás, nuestras danzas, a un lado, entonces todo

---

<sup>1</sup> Rituales fúnebres para niños y adultos, tradicionales de los pueblos afrocolombianos.

esos factores qué los generó, un desplazamiento forzado, un desarraigó cultural, y sobre todo la destrucción del tejido social.

Esta condición agrava la ruptura simbólica que significa la aparición de actores armados y con poder letal en los pueblos. Así lo refiere el mismo Axcan:

Cuando llegó la guerrilla en la primera oleada eran hasta paisanos, conocidos, primos, y eso generó un referente en la juventud y en los más pequeños, porque la única presencia que se veía era referente era una persona armada, y eso genera un quiebre en el proceso de relación con ellos.

Y José Ben Hur Teteye agregó:

El hecho es que muchos de nuestros imaginarios colectivos de los pueblos indígenas se irrumpieron con la imagen de un sujeto armado con una prenda distintiva, en este caso militar, y que esto también fue referente para que otros indígenas siguieran esa imagen. Sí hay un quiebre, una ruptura en los procesos socioculturales.

De esta manera, se reconoce el carácter diferencial de las víctimas de los pueblos étnicos en virtud de su cosmovisión, su cultura y de la violencia histórica a la que han sido sometidos desde la Colonia. Sin embargo, también es importante mencionar que son las principales víctimas del conflicto armado, pues es en sus territorios donde se han desarrollado la mayoría de los enfrentamientos. Frente a esta situación se han pronunciado las autoridades indígenas: “los que han puesto las mayores víctimas del país, los primeros desplazados son los indígenas y afrocolombianos, los mayores desplazados y desarraigados de este país, han perdido su dignidad, su espiritualidad y su cultura” (José Ben Hur Teteye).

Además de esta grave situación, el representante de Afrodes, Axcan Duque, mencionó el desconocimiento que se tiene de la situación de las víctimas afrocolombianas.

Obviamente el conflicto nos afecta de una manera diferencial.

Si ustedes miran, nos afecta tanto que ni siquiera estamos en cifras, y que no estemos en cifras, de acuerdo al último informe para la población afrodescendiente que sacó la Comisión Interamericana, y que dijo no estar reflejado en las cifras, constituye un factor claro de exclusión.

## Los Acuerdos de La Habana y los mecanismos de participación propuestos

Ante el escenario de afectaciones graves sufridas por los pueblos étnicos como consecuencia del conflicto armado, estudiadas en los capítulos anteriores, la posibilidad de alcanzar su terminación, y con ello avanzar hacia la paz, genera una serie de inquietudes y posturas en los diferentes tipos de personas que entrevistamos, particularmente en torno al futuro de estas víctimas en un escenario de terminación del conflicto y la forma en que sería este proceso.

Al plantear el tema de la negociación del conflicto armado que actualmente se adelantan entre Gobierno y FARC-EP, y el papel del Estado colombiano como institución, los integrantes de pueblos étnicos entrevistados, de forma unánime, manifestaron su preocupación en torno a la reparación de las víctimas, a la responsabilidad del Estado de garantizar y proteger los derechos humanos, de castigar a los culpables y de cumplir con los derechos de las víctimas de verdad, justicia y reparación.

En el mismo sentido se expresó el profesor Rosembert Ariza, quien consideró que en el marco de la negociación del conflicto armado, las obligaciones para el Estado colombiano se encontraban ligadas a lo contemplado en la Ley de Víctimas, Ley de Tierras y en el Marco Jurídico para la Paz, al tiempo que hizo énfasis en que es también obligación importante del Estado el reconocimiento de los pueblos étnicos como sujetos pasivos de las violaciones de derechos en el conflicto armado, al ser este un presupuesto básico para garantizar la defensa de sus derechos.

Por su parte, Feliciano Valencia afirmó que la reparación de los daños sufridos por las víctimas del conflicto armado debe contar con medidas que no surjan de decisiones unilaterales de parte del Estado o que involucren solo a quienes hoy se sientan en La Habana, pues esto no constituiría una verdadera construcción de paz. En este sentido, agregó José Ben Hur Teteye que la reparación que ha de perseguirse es de *orden estructural* y es consecuencia de un *proceso de violencia histórica*.

Si bien muchos de los entrevistados hicieron énfasis en que es obligación del Estado garantizar principalmente la reparación de las víctimas, otros consideraron que resulta de trascendental importancia la búsqueda de lo que denominan “reconciliación ciudadana”. Este es el caso del Mayor Alberto Yace, quien considera que solo de esta manera es posible evitar la existencia de más víctimas, pues las indemnizaciones de carácter monetario no serán suficientes para la verdadera reparación. En esta necesidad de comprender que la construcción de

la paz se da de la mano con los pueblos, coincide Rodolfo Adán Vega, al afirmar que

[L]a paz se construye desde los territorios, mejorando las condiciones de vida de todos los habitantes, en el caso de los pueblos indígenas mejorando las condiciones del buen vivir de los pueblos de las comunidades, para que las comunidades tengan un territorio donde realizar sus prácticas ancestrales, donde vivir, donde producir, donde pervivir.

A esta afirmación, Luis Evelis Andrade agrega que el proceso de paz, al integrar la participación de los pueblos étnicos y de toda la sociedad, debería tener una dimensión pedagógica, en la cual las víctimas sean los principales actores de construcción de paz y de superación del conflicto social que se genera como consecuencia del conflicto armado. Vale resaltar que para el Senador, así como para muchos de los entrevistados, la intervención de la sociedad en la construcción de la paz, se dé o no dentro del proceso que se adelanta hoy, no debe estar dirigida exclusivamente a la decisión en torno a la justicia en términos penales, sino de *inclusión y reconocimiento de diversidad y diferencia, pues solo así se superan los problemas estructurales que origina la violencia*.

Otras opiniones, como la de Rodolfo Adán Vega, agregan el apoyo al proceso de paz que ofrecen los pueblos étnicos que habitan el país, pues se han identificado desde siempre como constructores de paz. En esa medida, afirman que la obligación de respeto y criterio de distinción que se les ha de aplicar dentro del conflicto armado, al ser población no combatiente, mucho más en tiempos de negociación. Ahora bien, como puede inferirse de las opiniones referidas, existen salvedades al apoyo al proceso de paz que estos ofrecen ofrecen, pues en su mayoría consideran que la construcción real de paz no puede hacerse a costa de los derechos de los pueblos étnicos. En este sentido, para Luis Evelis Andrade la terminación del conflicto no puede implicar el sacrificio de los derechos de las víctimas.

Por su parte, Pedro Santiago Posada, como funcionario del Ministerio del Interior, refiere las consecuencias positivas que traerá la negociación del conflicto armado para el respeto de la diversidad étnica y cultural del país, reflejada en

[...] menos presencia de actores armados ilegales, menos presión de reclutamiento sobre jóvenes, posiblemente se van a poder desminar y se van a saber dónde están los campos minados que

hay en muchos de los territorios, se baja la presión sobre tráfico de armas, tráfico seguramente de estupefacientes, habrá en general en todos los órdenes le traería beneficio a la protección de las distintas comunidades en los territorios.

Dado que se planteó la pregunta por las implicaciones que impone el principio de la protección de la diversidad étnica y cultural sobre la terminación del conflicto armado, para este funcionario la relación va en sentido contrario, pues manifiesta: “yo creería que más que ser una causa para la terminación del conflicto, la terminación del conflicto va a traer muchas consecuencias positivas para el tema de la protección de la diversidad

Igualmente, Posada manifestó que es muy importante que la visión de los pueblos indígenas sea tenida en cuenta en la negociación del conflicto armado, pero consideró que su participación en este momento se encuentra limitada, no por su condición de pueblos étnicos, pues esta limitación, según él, se puede afirmar frente a toda la sociedad, sino por la necesidad que surge de que los diálogos se adelanten solo entre los negociadores, de acuerdo con la metodología escogida por los actores sentados en La Habana y por la experiencia que vivió el país con los diálogos adelantados por el expresidente Pastrana, la que consideró haber fracasado porque aspiró a permitir la participación de todos los sectores de la sociedad y eso hizo que el avance en la búsqueda de la paz se bloqueara.

Sí creemos que los indígenas son un actor fundamental en el proceso, que obviamente el tema de paz los incluye como al resto de los colombianos y muy particularmente tiene unas implicaciones en sus comunidades, en sus territorios, en sus vidas, por estar localizados donde están localizados y por estar localizado el conflicto donde está localizado, pero realmente no hay en ningún momento interés de bloquear su participación o de no conocer sus propuestas, sino que es un mecanismo que viene elaborándose y ese mecanismo tiene unos puntos acordados y el Gobierno los está respetando, no es para con los pueblos indígenas, sino con todos los sectores. Allá no están los gremios, allá no están los industriales, allá no está la iglesia católica, allá no están las fuerzas armadas, allá están negociando los delegados del Gobierno con los delegados de las FARC, pare de contar, eso es una regla general, no es una regla particular [...].

Además de las obligaciones atribuidas al Estado colombiano en el marco de las negociaciones de paz, relativas a la reparación de las víctimas, los integrantes de los pueblos étnicos entrevistados fueron insistentes en señalar que se debe dar un espacio de participación para las víctimas en los acuerdos, aunque se pueden evidenciar criterios distintos frente a la forma de hacerla efectiva.

Son varias las razones manifestadas a favor de la participación de los pueblos, así como las exigencias frente a la forma de efectuarla. En primer lugar, si bien la participación de los pueblos indígenas no debe darse necesariamente en la mesa de negociaciones de La Habana, para todos los entrevistados esta ha de llevarse a cabo de manera compleja y permanente para la efectiva protección y garantía de su autodeterminación, lo que permitió que sean oídas las voces de los afectados y aseguró que no se llegue a acuerdos a costa de la generación de afectaciones en contra de los pueblos étnicos. Esta última sería la idea fuerte. Entonces, se puede afirmar que la participación se sustenta en la necesidad de evitar la toma de decisiones que afecten de manera directa o indirecta a los pueblos étnicos.

[N]osotros no podemos esperar que se hagan acuerdos en La Habana que nos vayan a afectar, que a los pueblos nos afecten directa o indirectamente porque nosotros hacemos parte de ese conglomerado social que es el Estado colombiano y tenemos unos derechos constitucionales y legales que no pueden ser reducidos a la hora de llegar a un acuerdo en el marco de La Habana y refrendarlos como los quieran refrendar. (Rodolfo Adán Vega)

A su vez, la participación de los pueblos, de la forma que sea, se sustenta en la posibilidad que tienen de contribuir a la reconciliación, dada su condición de actores de paz. Es así como el Mayor Yace hace hincapié en que no se trata solo de un tema de participación política, sino también de la realización de verdaderos actos de paz a partir de la reconciliación y en que al parecer estos dos aspectos se encuentren en una misma vía de diálogo. Para esta autoridad es importante que los pueblos tengan la posibilidad de dialogar sobre la paz con los distintos sectores de la sociedad, pues solo así podrá existir un verdadero proceso de paz.

Frente a los mecanismos de participación propuestos por los actores en negociación se puede afirmar que la mayoría comparte una posición en contra de los mecanismos propuestos por el Gobierno y las FARC-EP para la refrendación de los acuerdos, pues tanto la asamblea nacional

constituyente, propuesta por las FARC-EP, como el referendo propuesto por el Gobierno nacional, son vistos como instrumentos ineficaces de cara a la garantía de sus derechos en perspectiva del derecho a la participación. Es así como Axcan Duque afirma que la constituyente no sería un mecanismo que satisfaga las necesidades de participación que tiene el pueblo afrocolombiano, sobre todo al referir la desconfianza que le inspira la Constitución de 1991.

[A]puesto que en la constituyente tampoco van a estar nuestras afectaciones ni nuestras necesidades como grupo étnico, o si no, pregúntenle a la Constitución de 1991, que como la única y gloriosa constitución en el mundo pone artículos transitorios, entre esos el 55 que ahí quedamos nosotros para la Ley 70.

Para varios integrantes de la ONIC, así como para Axcan, la Asamblea Nacional Constituyente implica miedos y desconfianzas. Es vista como un salto al vacío, en la medida en que se pone en riesgo el reconocimiento de ciertos derechos alcanzados tímidamente en la Constitución de 1991. Por ejemplo, Luis Evelis Andrade teme a lo que llama una constituyente sin garantías, y el Mayor Yace manifestó que existe el temor para los pueblos de estar en desventaja por ser parte de aquella sociedad que no ostenta el poder político, además de encontrarse dividida en su interior. En esa medida, difícilmente serían tenidos en cuenta ante una nueva Constitución que derogue la anterior, como sucede con la absorción que sufre la visión de desarrollo de los pueblos indígenas frente a la visión mayoritaria.

Para mí, particularmente, una constituyente es un salto al vacío porque Colombia es un país derechizado y los referentes de opinión son netamente mediáticos [...] creo que se neoliberalizaría más la Constitución, además estaríamos en una Asamblea Nacional Constituyente en una total desventaja. [...] Los sectores populares sí existimos, pero no tenemos la capacidad de cohesión tan fuerte para codearnos con aquellos que sí saben manejar el poder para definir las reglas del juego desde la sociedad que nos tocó. (Mayor Alberto Yace)

Podría agregarse esta reflexión:

En este momento una asamblea nacional constituyente no es pertinente, y no porque las asambleas constituyentes sean malas, yo creo que, yo le escuché una vez a alguien que leía a Rousseau y

a los contractualistas que las asambleas más allá que ser constituyentes, son pactos de paz que pactan las reglas de convivencia [...] esto es Colombia, y las situaciones del derecho se ven desbordadas por dinámicas de poder, de forma atomizada y concentrada y más allá de la cuestión de las dinámicas de poder bajo un referente de identidad netamente criminal, violento. Entonces las aspiraciones, las reglas de juego, las nociones o los imaginarios que hay en los diferentes [sectores] de la sociedad muchas veces se constituyen no alrededor de la moral o de la ética del derecho, sino de las armas y el control militar, lo que tiene que ver con otro tipo de cosas que a la vez son el motor del conflicto. (Juvenal Arrieta)

En oposición a los planteamientos antes referidos, para el profesor Rosembert Ariza no solo debe implementarse la Asamblea Nacional Constituyente, sino que es el único mecanismo que favorecería los derechos de los pueblos étnicos. De acuerdo con esto, afirmó que debe aplicarse este mecanismo con miras a *replantear el acuerdo político*, pues solo de esta manera será posible “hacer que ese proceso de negociación unilateral entre Estado y FARC se convierta en un acuerdo de la sociedad”. Para Ariza, la terminación del conflicto tendrá sentido si confluyen en el diálogo y en la definición del destino del país los distintos sectores de la sociedad.

Por otro lado, sobre el mecanismo de referendo propuesto por el Gobierno, el Mayor Yace opina que este es un sofisma de distracción de utilidad momentánea, que no implicaría un verdadero acuerdo político de voluntades entre la sociedad civil, que es la forma como él considera que deben hacerse los acuerdos en el proceso de paz. En este aspecto, diferentes entrevistados como Juvenal Arrieta, Rodolfo Adán Vega y Feliciano Valencia, entre otros, coinciden, pues argumentan que este mecanismo no permite una real participación o construcción de paz.

A mí lo que me preocupa de la refrendación es que solo le pregunten a los colombianos: usted está de acuerdo con esto que se acordó, ¿sí o no? [...] entonces nosotros no estamos siendo parte activa en la construcción de esos acuerdos y eso es lo que estamos reclamando los pueblos indígenas. (Rodolfo Adán Vega)

Así, varios integrantes de pueblos étnicos entrevistados no se oponen tajantemente a estos mecanismos de participación, pero modulan su falta de oposición. En este sentido, tanto Feliciano Valencia como

Rodolfo Adán Vega difieren sobre las etapas del proceso. Para el primero, las modificaciones que surjan necesarias como consecuencia de los acuerdos requieren la realización de una constituyente; sin embargo, esto no sería suficiente para la segunda fase de implementación de los acuerdos, en la cual otros mecanismos serían necesarios con alcances y efectos distintos.

[D]espués viene la parte de implementación de los acuerdos, que ahí es donde venimos a jugar nosotros, que las FARC y el Gobierno nos expliquen a nosotros cómo van a implementar estos acuerdos, ¿lo van a hacer bajo qué figura? ¿Plan de desarrollo nacional? ¿Con Conpes? ¿Con presupuesto? ¿Cómo lo van a implementar? Segundo: ¿qué van a implementar, proyectos productivos? ¿Asociaciones cooperativas? No sabemos, y si fueran proyectos a gran escala donde vamos a estar involucrados nosotros, es ahí donde juega la consulta previa. (Feliciano Valencia)

Por su parte, Rodolfo Adán manifiesta que la construcción de paz no se puede identificar con la terminación del conflicto, pues el primero es un proceso mucho más complejo que requiere la participación activa de los pueblos, como constructores de paz, y el segundo es un proceso que se da solo entre los actores del conflicto sentados en La Habana, en el que incluso podría darse alguno de los mecanismos propuestos, pero que no debe decidir, por la escasa participación de las víctimas y de la sociedad en general, el futuro de Colombia. Con respecto a esto, Juvenal Arrieta indicó:

Saludamos que estas iniciativas marquen una ruta hacia la desmovilización de las FARC, y, por supuesto, una esperanza hacia la paz, pero creemos que las reglas del juego que nos deben satisfacer son las que se construyan con todos nosotros, no solo con indígenas, sino con los sectores de la sociedad, porque la paz se hace es en la sociedad, no entre armados, ellos armarán los acuerdos de desarme, de no utilizar más el fusil, pero la reconciliación, la conciencia de paz está en los corazones de los ciudadanos, la capacidad de perdonar.

José Ben Hur Teteye propuso otros mecanismos de participación como foros nacionales o departamentales tanto para los pueblos étnicos, como para el resto de la sociedad, pues resalta la necesidad de que toda la sociedad participe. Pero al mismo tiempo manifiesta su total

apoyo a las propuestas de Asamblea Nacional Constituyente o referendo, en la medida en que sean mecanismos útiles a la conclusión exitosa del conflicto, al tiempo que no descarta la necesidad de que los pueblos participen de forma directa en La Habana.

Finalmente, María Deisy Quistial manifiesta no tener claridad al respecto y reafirma la necesidad de que el tema sea decidido por los pueblos en conjunto. Ante esta pregunta, ella afirma: “no, no tengo claro cómo es eso y qué es necesario, para eso todos tenemos que reunirnos y llegar a una conclusión de cómo debe ser eso”.

#### **Consulta previa y sus implicaciones en el proceso de paz**

Al dividir el proceso de paz en dos etapas, los entrevistados ven la trascendencia de la aplicación de la consulta previa en una segunda etapa del proceso, pues en esta sería en la que se crearían las reglas de juego por medio de las cuales se ejecutarían los acuerdos, además de que sería por medio de estas reglas que se evidenciarían las afectaciones para los pueblos.

Manifestamos que en el proceso, aunque es un proceso que no requiere consulta previa, muchas de las medidas a adoptar por parte del Estado, a convertirse en política pública en nuestro territorio, que nos afecten de una manera directa o indirecta, atendiendo a los preceptos establecidos en el convenio 169 de la OIT, entonces sí se debe hacer consulta previa, tanto de las medidas administrativas como de las legislativas. (Axcan Duque)

Esto implicaría que para la implementación de los acuerdos de los diálogos de paz, primero sería necesario llevar a cabo un proceso de consulta previa. Así, inicialmente, los entrevistados reconocen la obligatoriedad de la consulta previa, pues una vez se ha mostrado cómo el conflicto ha afectado a los pueblos y cómo esta afectación se ha dado de forma diferenciada, es evidente que la terminación del conflicto y la implementación de sus posibles reparaciones debe ser consultada con los pueblos que han sido afectados.

Lo que pasa es que el conflicto ha tenido afectaciones diferenciales, y eso no se puede, tanto no se pueden generalizar las afectaciones del conflicto, como tampoco se pueden generalizar las reparaciones en derecho. Debe haber marcos particulares que tengan que ver con la normatividad existente, y la consulta previa

es una herramienta para ello. Mas no significa que sea un instrumento que vaya a trancar o se vuelva un obstáculo para avanzar hacia la paz y la reconciliación, hay que tener en cuenta los avances en la particularidad y la diferencia, y la afectación diferencial, y por supuesto en la reparación. (Juvenal Arrieta)

Aun así, entre los entrevistados no hay un consenso en las opiniones sobre la consulta previa y lo apropiado o no de aplicarla al proceso de paz. Mientras varios líderes promueven este derecho, y hablan no solo de su obligatoriedad sino también de los beneficios que traería al proceso y a la construcción de paz, otros temen por sus efectos. Por ejemplo, Rodolfo Adán Vega sostuvo que

[E]l Convenio no dice no, para acabar la guerra, pase por encima de la víctimas, que sería lo que pasaría si no se consulta aquellos temas cruciales para una parte de ellas que son las comunidades indígenas, pues por medio de la consulta se busca garantizar que nosotros tengamos la posibilidad de analizar y proponer si estamos de acuerdo, si esto afecta o no nuestra visión y cultura.

De esta forma, la consulta previa se presenta como la garantía por medio de la cual se buscaría proteger los derechos como el de autonomía de los pueblos.

Pero la consulta previa no solo tendría un rol de garantía, sino que también sería un mecanismo que permitiría la construcción de paz, pues creemos que la consulta previa sí es un instrumento importante en la reconciliación y en la posibilidad de avanzar hacia la paz de los colombianos, porque estarían muchas cosas en la mesa, tú sabes que en la consulta se interpelan muchas cosas, se interpela el modelo de desarrollo económico, se interpela el ejercicio de la participación política, se interpela el ejercicio de los derechos civiles, se interpela el ejercicio de los derechos laborales, se interpelan muchas cosas que tienen que ver e incluso con el consentimiento. (Juvenal Arrieta)

Como ya se había mencionado, no todas las partes concuerdan en su perspectiva sobre el rol de la consulta previa en el proceso de paz. Desde la academia se evidencian algunas críticas que cuestionarían la aplicación de este derecho. El profesor Rosembert Ariza señaló al respecto:

[M]e parece que la consulta previa no es un mecanismo que garantice en posconflicto ninguno de los derechos, me parece que el acuerdo político tiene que zanjarse en un nuevo acuerdo nacional, por lo menos. En mi opinión, para avanzar seguramente en una lucha legal ardua, en una defensa acérrima, con la organización social los movimientos indígenas y étnicos en Colombia medianamente lograrán mantener lo que han conquistado, pero no avanzarán ni un paso. La única posibilidad de avanzar sería en la vía de una constituyente que permita una visión distinta de este país [...].

A lo que se suman las críticas de la profesora Clara Henao, pues a su juicio la consulta previa no es un mecanismo y garantía que se deba aplicar a un determinado grupo de sujetos o a un pueblo en especial, sino a toda la sociedad. Es decir, que toda la sociedad debe tener la oportunidad de participar en las decisiones que les afectan, en cumplimiento de la *descentralización propuesta por la Constitución*. Para la profesora, la garantía de los derechos de los pueblos étnicos del país no es un tema de consulta previa sino de igualdad y dignidad. Ella considera que la consulta previa constituye más un perjuicio que un beneficio, pues, en primer lugar, cuestiona la forma como el funcionamiento de este mecanismo lleva a que la participación de los integrantes de los pueblos se dé a través de las organizaciones, las cuales no representan efectivamente a cada uno de los integrantes:

[S]e trata es de consultar a la diversidad, ellos no son homogéneos, o sea, yo no puedo decir, los indios, y entonces porque alguien es indio dice yo hablo por todos los indios, no, como así, dentro de los mismos grupos indígenas existe una diversidad demasiado amplia.

Dentro de los pueblos étnicos las opiniones coinciden en demandar participación colectiva dentro del proceso de paz; sin embargo, existen divergencias sobre las formas, alcances y efectos de esta participación. Para los afrodescendientes la participación de los pueblos étnicos en el proceso de paz garantizaría la construcción de acuerdos interculturales en asuntos que han ocasionado una prolongación del conflicto y una inclusión de la guerra en la esfera colectiva de su comunidad, y que de no ser conciliados de forma incluyente no se podría asegurar una verdadera paz que perdure en el tiempo. Para Axcan Duque, la participación de

su pueblo no debe ser cuestionada en temas que han afectado profundamente la armonía de su comunidad al vulnerar derechos colectivos constitucionalmente reconocidos.

Hay que tener en cuenta que parte del territorio colombiano está integrado por territorios colectivos de la comunidad [...] vuelvo y te reitero, tenemos que participar de una manera efectiva en la construcción y consolidación de los acuerdos, porque no ha habido ningún proceso de paz que se haya firmado sin las víctimas, ningún proceso de paz se hace con victimarios o Estado, insurgencia, o alzados en armas y demás, porque las víctimas también tienen que participar, se tiene que sentir lo que se ha querido manifestar y efectivamente la consulta previa tiene un papel muy preponderante y sería el único camino para construir las otras políticas públicas, o hacer efectivos sus acuerdos. Los afrocolombianos tenemos que ir a La Habana y La Habana tiene que ir a los territorios si se va a jugar un partido por la paz y va a haber dos picaditos, uno en La Habana y que el otro sea en Pescadito, o por qué no uno en La Habana y otro en Bellavista.

Este panorama deja ver el respaldo a la consulta previa por parte de sectores que representan a los pueblos y la perplejidad que produce su aplicación para algunos conocedores del tema, eso sin dejar a un lado el recelo que algunos integrantes de las colectividades le tienen a la consulta previa por su aplicación real en nuestro país y la poca diligencia de las autoridades competentes para hacerla efectiva. Nuevamente, estas visiones podrían contrastar con la de las bases. María Deisy Quistial sostiene que la consulta previa es inviable “porque cuando ha sido necesario [aplicarla], ellos hacen lo que quieren, ahí al final, no queda lo que nosotros queremos, pocas veces se ve que se cumpla la consulta con lo que dice la ley”.

De lo anterior, podemos trasladarnos al escenario hipotético en que las comunidades tuvieran acceso y participación en el proceso de paz por medio de la consulta previa. El problema se direccionaría a los temas de la agenda de negociación que se ha hecho pública y que deberían consultarse, pues existen puntos que específicamente entran en el debate de la necesidad de aplicar o no la consulta previa para su aprobación teniendo en cuenta sus calidades como derecho fundamental y mecanismo de participación propio de los pueblos indígenas y tribales.

Para los pueblos, los temas que más motivan su participación recaen en su calidad de víctimas diferenciadas, su derecho colectivo sobre la propiedad y la proliferación de cultivos ilícitos. Sin embargo, encontramos una expectativa en torno a que todos los temas, al ser regulados, tengan en cuenta la afectación cultural que pudieran generar. Por ejemplo, para Rodolfo Adán Vega todos los temas de manera general y a simple vista tienen conceptos cuya regulación afecta a los pueblos étnicos de todo el país; y, por ende, frente a lo decidido debe hacerse un análisis exhaustivo que no puede quedar en manos exclusivas de los que actualmente negocian la paz de todo un país. Para él ni las FARC-EP ni el Gobierno han tenido un respeto por su cosmovisión a la hora de plantear un modelo agrario, lo que deja serias dudas sobre la intencionalidad de las partes negociadoras al no incluir las demandas que por años han realizado los pueblos.

Cuando usted va a consultar un proyecto de ley nosotros siempre exigimos que se presente la propuesta integral de ley, nosotros analizaremos de acuerdo con lo concertado lo que a nosotros nos afecta. Por ejemplo, en el tema agrario la primera discusión que tenemos es que las FARC y el Gobierno no tuvieron en cuenta la visión de desarrollo de los pueblos indígenas, por lo tanto, el tema minero quieren tratarlo como un tema aislado [...] y también está el tema de las reservas campesinas, creemos que debe ser consultado, por la protección de los territorios ancestrales a estas formas jurídicas, [...] entonces todos esos temas nos afectan para bien o para mal, el tema de las víctimas, las FARC como actores de la guerra van a reparar a sus víctimas o simplemente el acuerdo va a ser de indulto, de amnistía o de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Esas son cosas que hay que analizar y desde la perspectiva étnica tenemos un decreto de ley de víctimas, el territorio es víctima, tenemos varios elementos que a nosotros nos interesa, y nos interesa saber qué acordaron, en varios nos interesa saber y proponer, hacer ver nuestro modo de ver. Un último tema que nos preocupa es el reclutamiento de muchos de nuestros miembros en las filas de las FARC. (Rodolfo Adán Vega)

Para José Ben Hur Teteye la participación tendría que darse de forma directa, pero de no ser así y lograr que la consulta previa fuera usada como herramienta de participación, esta debería darse directamente frente a todos los puntos. Él indica que

Todos deben darse de manera directa, todo esto que se negocia en La Habana tiene que ver con todos nosotros. En el caso de la Amazonía es en esa región donde están los grandes cultivos y grandes combatientes, es la zona [del] bastión de la guerrilla y es allí donde están los mayores resguardos. Todo es susceptible de afectarnos directamente.

Axcan Duque consideró que existe una afectación importante y trascendental de los puntos concentrados en la agenda sobre los pueblos afrocolombianos, por su trascendencia como víctimas y la vulneración a sus territorios de carácter histórico, por lo cual requieren urgentemente una participación que podría darse por medio de la consulta previa. Así lo indicó:

Hay varios puntos, la política antidrogas en el país debe cambiar, la participación política también. Recordemos que a nuestros territorios iban las avionetas, fumigaban o nos sometían los erradicadores manuales, que también estaban haciendo un trabajo y demás, pero la Corte Constitucional muy sabiamente indicó que tanto fumigación como erradicación, cuando se trata de territorios ancestralmente habitados o territorios étnicos, debía consultarse, entonces la política antidrogas debe consultarse. Segundo, la participación, la participación política, las mayores víctimas en este país han sido los grupos étnicos no solo por el conflicto social, político y armado, también por la exclusión social y la brecha histórica que se ha dado.

El territorio, en perspectiva afro, le mereció las siguientes palabras a Axcan Duque:

En territorio, se requiere la reforma agraria. Y esa reforma agraria de nuestros territorios, recuerdan, digo recuerdan pero es una forma de hablar, es que nuestros territorios no tienen derecho a saneamiento. Los territorios indígenas sí, y en nuestros territorios fueron muchos colonos bajo la estrategia paramilitar. Si ustedes ven, [en] Nigua, Jijuamiandó y Curbaradó se nos metieron un pocotón de colonos, pero a esos no se les puede quitar porque ya tienen un derecho real de posesión y demás sobre la tierra, pero entonces si existiera la política de saneamiento para los territorios de comunidades negras lo podríamos hacer.

Para algunos autores que han analizado la problemática, como el profesor Ariza, la consulta previa resulta por sí misma problemática y errada; sin embargo, de realizarse, sostiene que sería como consecuencia del fracaso de la constituyente y producto de la activación de otro mecanismo como el referendo para involucrar especialmente a los pueblos étnicos y de esa forma asegurar un cumplimiento de la consulta sobre normas que seguramente generan una afectación directa a sus derechos. No obstante, el panorama de la consulta previa sobre el proceso de paz no se aclara con su activación subsidiaria, pues el mencionado mecanismo trae inconvenientes por su naturaleza misma.

Lo que creo es que si no hay una constituyente y se va a otro mecanismo de participación, la consulta es otro mecanismo de participación, que se activaría, es decir, si se activa un mecanismo como el referendo se tiene que activar la consulta, y en este caso tendría que homologarse si es que cabe. Yo lo que veo es cómo cabría, pero con un poco de imaginación jurídica. [...] Es que se homologaría a un proceso de consulta legislativa macro en los puntos que a ellos atañe. Si toda la sociedad vota es muy complicado, entonces votaría toda la comunidad, es decir, ese es un mecanismo que es complejo porque no sería el clásico mecanismo en un territorio, sino sería el clásico mecanismo de consulta nacional y entonces ya no sería una consulta indígena sino popular. (Rosembert Ariza)

La consulta previa, para el profesor, no respondería a los criterios propios de un mecanismo de participación, que a la vez respondiera a las necesidades propias de toda la población colombiana. Él propone un mecanismo alternativo que podría crearse ante la necesidad de que el proceso cumpla las expectativas de la sociedad. En últimas, a su juicio realmente se aplicaría en un escenario de posconflicto. Sin olvidar que no aseguraría la protección adecuada, como sucede en la práctica.

Pedro Santiago Posada no explicó cuál sería el mecanismo de participación adecuado para refrendar lo decidido en la Mesa de Conversaciones, pero sí aseguró que existirá un esfuerzo por incluir en la medida escogida la participación de los pueblos étnicos.

El Ministerio del Interior ha venido hablando con los pueblos indígenas. De hecho, el Ministro del Interior trabajó con ellos en la minga que se realizó por parte del CRIC y de la ONIC, y hemos venido conversando también con la OPIAC y con las distintas organizaciones, porque sí nos parece muy importante que la opinión

y la visión de los pueblos indígenas sea tenida en cuenta. En este momento no existe una limitación porque sean o no pueblos indígenas, sino porque dentro de los mecanismos de negociación... porque si ustedes recuerdan aquí hay un proceso anterior que fue el que lideró el doctor Andrés Pastrana, cuando [era] presidente de la república, la metodología que se hizo fue un territorio despejado en Colombia con participación de todos los sectores y pues la experiencia que quedó fue que no fue un proceso.

En cuanto a la oportunidad y la forma en la cual se debería aplicar la consulta previa, Luis Evelis Andrade afirmó que esta debe estar precedida de una preconsulta, que aumentaría o delimitaría los temas a negociar sin que estos coincidan necesariamente con los puntos de la agenda oficial de negociación.

Para mí, la consulta se ha venido reglamentando a través de la jurisprudencia nacional e internacional, y hay unos elementos que nos han permitido avanzar en las rutas metodológicas para poder entendernos con los actores interesados en consultarnos. Por ende, algunas experiencias que hemos tenido en el marco de la consulta, sobre todo en el gobierno de Santos, dan algunas herramientas. Pero yo veo que con lo que ha dicho la Corte, en primer momento tiene que ver con la preconsulta, que es la etapa donde tenemos que acercarnos y analizar cuál sería la lucha, la metodología para hacer el proceso de consulta. Donde podamos proponer, analizar aquellos puntos que nos interesan a nosotros, que es refrendado en los acuerdos finales. Por eso esa ruta metodológica tiene que ser acordada con la mesa de negociación, tiene que ser acompañada por el Ministerio del Interior, ojalá por el mismo Congreso y por veedores internacionales, acompañantes del proceso. No algo a muchos meses, pero sí algo que permita que nosotros podamos plasmar nuestra visión, previo a ser refrendados mediante un referendo o una asamblea constituyente como lo están proponiendo.

Si la consulta previa se hiciera punto por punto o de manera general intentando seguir los lineamientos propios de su naturaleza, existe otro tema controvertible y es el de las consecuencias de la posición de los pueblos étnicos y comunidades y su efectividad frente a los resultados legales que se desprendan del proceso. Teniendo en cuenta que la jurisprudencia ha resaltado la importancia de la consulta como un verdadero

espacio de diálogo, cuyo resultado, a pesar de no tener la posibilidad de vetar lo decidido, sí debe ser acorde con la protección a los derechos colectivos de los pueblos étnicos en cabeza del Estado, se deben analizar los alcances de la participación de los pueblos indígenas y tribales a través de la consulta previa en la práctica.

La preocupación de los pueblos étnicos siempre ha radicado en los efectos que pueda tener la consulta previa en todos los procesos en los que es aplicada. Si la herramienta de participación es trasladada al proceso de paz, la intranquilidad no se atenuaría, pues nada aseguraría que en la práctica, a pesar de hacer uso de la consulta previa, se garantice la protección de los derechos colectivos frente a lo negociado. Por ejemplo, para José Ben Hur Teteye, si el escenario planteado realmente se diera, las consecuencias de un desacuerdo limitan el objetivo de la consulta previa.

[Si] estas autoridades tuvieran ingreso al escenario que se desarrolla en La Habana y no hubiera un acuerdo entre nuestras peticiones y los otros actores no pasaría nada, porque la institución gubernamental sigue su camino y por otro lado el movimiento sigue su objetivo. Lo que sí puede suceder es que a pesar de los desacuerdos se logren entablar nuevas vías de participación. Pero eso deber ser un principio de la mesa, la dirección a otros escenarios tipo posconflicto que lleve a la resolución de conflictos, resolución de intereses y nuevas perspectivas después del conflicto que inicialmente nacen con el cese al fuego y que realza diferentes temáticas en esos nuevos escenarios de discusión y de debate.

De igual forma, Rodolfo Adán Vega consideró:

Nosotros tenemos quinientos años donde el gobierno le dice que no a todo. Los pueblos indígenas tenemos unos derechos, una autonomía y la lucha indígena va a seguir, se acuerde o no cualquier mecanismo. Sea con gobierno, sea con las FARC, los pueblos indígenas van a seguir perviviendo y construyendo paz, porque nosotros, a pesar de toda la violencia que nos han generado en nuestro territorio, somos constructores de paz, y vamos a seguir insistiendo a los actores de la guerra que se desmovilicen, que ya no le vamos a decir actores de la guerra sino constructores de paz, que se desmovilicen y dejen las armas. Con ellos tenemos que seguir avanzando, con ellos tenemos que seguir construyendo la paz. Yo creo que nosotros vamos a exigir que seamos escuchados, que allí queden plasmados nuestros acuerdos. Y si uno de los acuerdos es

que le van a dar a los campesinos nueve millones de hectáreas en territorios indígenas, pues vamos a tener que acudir a las vías de hecho, porque esa ha sido una apelación del movimiento indígena para decir no estamos de acuerdo. Entonces, para que no persistan situaciones de violencia y no tengamos que ver situaciones de violencia en el posconflicto, es que tenemos que ser escuchados.

Finalmente, el profesor Ariza indicó que existe un alto riesgo y un posible fracaso al no existir un acuerdo entre los pueblos étnicos y las autoridades competentes si se llegase a activar la consulta previa en el proceso de paz:

Hay que reconocerlos porque la consulta también es un derecho que restringe y que limita, y uno no puede creer que la consulta sea el remedio a todos los problemas del movimiento indígena y de todos los movimientos étnicos. En mi opinión, la consulta previa es más limitante que “posibilitante”, para mí lo que tienen que hacer los movimientos es movilizarse.

#### PARA ABRIR EL DEBATE

Los pueblos étnicos del país, además de ser víctimas del conflicto armado como muchos colombianos, son víctimas diferenciadas debido a las graves implicaciones que tiene el conflicto en sus integrantes y por las especiales circunstancias que los determinan en razón de su etnia. Igualmente, más allá del conflicto armado, estos pueblos han estado sometidos desde la colonización a diversas formas de violencia a lo largo y ancho del territorio colombiano. Es por esto que es importante resaltar que son, además de víctimas del conflicto armado que atraviesa el país actualmente, víctimas ancestrales.

Una de las circunstancias que hacen que se trate de víctimas diferenciadas consiste en que las afectaciones que el conflicto genera para esta población son de carácter colectivo, así como que el territorio, considerado como víctima por estos pueblos, tiene una connotación espiritual, dada la relación vital que tienen con él. Afectaciones como el asesinato de autoridades políticas y espirituales dentro de las comunidades redundan en el carácter diferenciado de este tipo de víctimas. Para los integrantes de los pueblos étnicos dichos actos se consideran ataques

colectivos en cuanto se ven afectadas sus prácticas sociales y culturales por la ausencia de los líderes.

A su vez, el desplazamiento es una de las mayores afectaciones a la que se han visto sometidos los pueblos étnicos, tal como lo narran varios líderes indígenas y afrocolombianos, y reconoce la Corte Constitucional. El desplazamiento despliega afectaciones colectivas y mayores para los pueblos, como lo es el desarraigo que sufren las nuevas generaciones, pues debido al desplazamiento han crecido en las ciudades, lo que ha generado que la reproducción de las tradiciones haya entrado en un declive de forma tal que muchos jóvenes pierden completamente su identidad étnica.

El desarraigo también es consecuencia de los procesos de ocupación territorial por parte de los distintos actores armados que han entrado a los territorios, interrumpiendo así la cotidianidad y el desarrollo de los pueblos con su presencia, lo que ha provocado que las nuevas generaciones normalicen la presencia de estas personas dentro de la comunidad y los tomen como referentes de identificación o ejemplos a seguir.

Son múltiples las formas de violencia que tanto durante el conflicto armado, como antes de este, han convertido a los pueblos étnicos de Colombia en población en riesgo de exterminio físico y cultural. Es claro que la dramática disminución de su población no se ha dado meramente por causas naturales ajenas a procesos de violencia con victimarios identificables, así como también es claro que el conflicto armado constituye hoy una de las causas directas de exterminio.

De acuerdo con lo anterior y con las entrevistas realizadas, podemos afirmar la ineludible necesidad de que exista un verdadero espacio de participación de los pueblos étnicos en la construcción de la paz en Colombia por diversos motivos. En primer lugar, preocupa la garantía de los derechos de estos pueblos en cuanto víctimas del conflicto armado, derechos que se desprenden de su reconocimiento como sujetos pasivos de violaciones de derechos en el conflicto. Esta garantía se encuentra predominantemente en cabeza del Estado colombiano, representado por el Gobierno que hoy se sienta en la mesa de negociaciones con las FARC. Dentro de las obligaciones del Estado, la más acuciante es la concerniente a la reparación de los derechos de estas víctimas, acompañada de la verdad, justicia y garantías de no repetición.

En segundo lugar, para los integrantes de estos pueblos resulta de trascendental importancia su participación por varias razones, entre ellas la necesidad de que las medidas de reparación que se acuerden como

resultado del proceso de paz no deben ser decisiones unilaterales que excluyan a los directamente afectados. De lo contrario, este proceso sería solo de terminación del conflicto armado parcialmente, y en esa medida no llegaría a constituir un verdadero proceso de construcción real de paz que cuente con medidas de reparación estructurales, necesarias para responder a las consecuencias de un proceso de violencia histórica.

Otro aspecto lo constituye lo que se denominó reconciliación ciudadana, como una necesidad básica de la construcción de paz basada en la participación y diálogo con los afectados, para evitar el surgimiento de un nuevo proceso de guerra y violencia y con ello de nuevas víctimas. Es por esto que, como se desprende de la opinión de los integrantes de pueblos étnicos entrevistados, la construcción de paz no ha de centrarse solo en la decisión sobre la justicia en términos penales, sino que se han de tener en cuenta las causas estructurales de la violencia.

Adicional a lo anterior, es innegable el apoyo que manifiestan los pueblos étnicos al adelantamiento de un proceso de paz, en la medida en que por ser históricamente afectados por la violencia se reconocen como constructores de paz. Es innegable también la relación que existe entre la reconocida e inocultable situación de estos pueblos como víctimas del conflicto armado, dadas las afectaciones directas que este último significó para sus integrantes, y la necesidad de estos de participar en la toma de decisiones sobre aspectos que podrían nuevamente significar un tipo de afectación, ya sea positiva o negativa. Además, la Constitución Política de Colombia reconoce este innegable derecho a todos sus ciudadanos y, especialmente, a estos pueblos, por ello el proceso de paz no puede significar un sacrificio de sus derechos.

Ahora bien, la forma de llevarse a cabo esta participación, independientemente del mecanismo de que se trate, debe permitir el ejercicio del derecho de autodeterminación. Es decir, que sus formas de organización y de toma de decisiones sean tenidas en cuenta, sin que sus visiones sean opacadas por la visión de una amplia mayoría que parta de percepciones y necesidades distintas. Es por esto que se evidenció un fuerte rechazo a los mecanismos que desde la mesa de negociaciones se han propuesto para la refrendación de los acuerdos.

Por un lado, se percibe la Asamblea Nacional Constituyente como un riesgo, un *salto al vacío*, por la posibilidad de retroceder en materia de derechos y garantías. Para los pueblos étnicos, si bien la Constitución de 1991 les permitió un estrecho espacio de participación y la concesión de unos mínimos derechos, la nueva asamblea podría significar la

exclusión total y la pérdida de los derechos ya ganados. Y para los integrantes de pueblos afrodescendientes optar por este mecanismo puede reeditar incluso la experiencia pasada, cuando sus derechos quedaron dependiendo de un artículo transitorio. Y ello por cuanto estos mismos integrantes afirman su condición de no pertenencia a la clase con poder político de decisión, capaz de afectar las determinaciones de una nueva constitución al enfrentarse a los demás sectores. Es por lo anterior que la Asamblea Nacional Constituyente no se concibe como un mecanismo de participación útil para este escenario.

Sin embargo, también se percibe la separación de dos procesos. Un primer momento consistente en la terminación del conflicto y el acuerdo entre los actores en negociación, en el cual un mecanismo como la Asamblea Nacional Constituyente sería posible. Pero existiría un segundo momento, de implementación de los acuerdos, en el cual los mecanismos planteados no alcanzan a asegurar la participación que la construcción de la paz y la defensa de los pueblos étnicos exige.

Por otro lado, los diferentes entrevistados reconocen la consulta previa como el mecanismo que, por su carácter de obligatoriedad, representa una garantía para los pueblos, pues en principio estaría orientado a garantizar que su derecho a la participación deba ser satisfecho primero para poder permitir la implementación de cualquier acuerdo que resulte de los diálogos de paz y que les vaya a afectar.

Sin embargo, la pertinencia de este mecanismo en el contexto que nos reúne implica ciertos riesgos y ventajas que tanto pueblos como autoridades del gobierno y ciertos versados del tema han mencionado. La consulta previa en la práctica se ha caracterizado por su complejidad, al intentar armonizar el derecho de los pueblos a ser consultados sobre medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente, y la necesidad o importancia de aplicar la medida en virtud de intereses de carácter general. Situación que no parece observarse de una forma más armónica si se traslada la consulta previa a los diálogos de paz.

Indagar sobre la consulta previa en el proceso de paz requería analizar la trascendencia de la participación de los pueblos étnicos en el proceso teniendo en cuenta su carácter cultural. Las entrevistas arrojaron información de gran importancia que dejó ver no solo por qué resulta necesaria una participación efectiva de los pueblos en el proceso de paz, sino que aportó una reflexión importante sobre el papel que estos desean tener en las negociaciones y en la etapa de posconflicto, como tejedores de paz de una sociedad renovada que esté basada en lazos de

fraternidad y respeto a la diversidad, para que la violencia no se vuelva a repetir en el país.

Para los pueblos étnicos existen temas que son de indudable trascendencia y cuya posible regulación, producto del proceso de paz, podría acarrear una afectación directa de manera positiva o negativa. El primer tema está vinculado con el territorio, debido al contenido cultural que este tiene para los pueblos afrocolombianos e indígenas. El segundo ha sido generado por el conflicto mismo, y se representa en la calidad de víctimas que, como lo hemos resaltado al analizar las entrevistas, impone un carácter diferenciado y cuya regulación ya resulta por sí misma problemática. Sin embargo, vale aclarar que estos dos temas no son los únicos que para los pueblos implican hacer uso del mecanismo de la consulta previa, sino que este deberá ser usado ante cualquier regulación que se desprenda del proceso y que incida directamente en su estabilidad y permanencia cultural.

Se debe resaltar también la desconfianza que genera la aplicación de la consulta previa para los mismos pueblos, debido a los resultados negativos que han tenido que afrontar a pesar de las declaraciones de la Corte Constitucional. En este punto vale aclarar la posición que fortalece este argumento desde la doctrina, y advierte el riesgo de aplicar la consulta previa en el proceso de paz y desconfigurar los requisitos de procedibilidad de la consulta, porque difícilmente podría catalogarse como previa e impregnarse de ese elemento étnico exclusivo para los pueblos étnicos o tribales.

Asimismo, se debe concluir que por parte del gobierno no se vislumbra una intención de incluir directamente a los pueblos indígenas y tribales dentro de la mesa de negociación debido al modelo establecido en este proceso de paz que busca apartarse de los intentos de conciliación iniciados en gobiernos anteriores, ofreciendo como alternativa la participación mediante foros y propuestas ciudadanas, sin que ello implique una consulta previa a futuro como lo ven necesario los pueblos étnicos.

La consulta previa no es un mecanismo seguro, ha encontrado obstáculos al aplicarse. Pero si fuera necesaria y tuviera el seguimiento adecuado serviría para asegurar que frente a lo decidido exista una participación intercultural de los pueblos étnicos, aun cuando su posición no sea recogida al finalizar el procedimiento consultivo, pues como bien lo manifestaron, el esfuerzo se volcaría a la movilización para demandar la inclusión en aquellos asuntos que de ser conciliados entre FARC y gobierno los afectara directamente.

---

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

---

**E**l principio de autodeterminación es columna vertebral de los derechos de los pueblos étnicos, su reconocimiento ha implicado, a su vez, la importancia de hacer efectivos los demás derechos de los pueblos con criterios diferenciadores respecto del resto de la sociedad. En esa medida, para que sea posible hablar de la existencia de una verdadera autodeterminación en cabeza de los pueblos étnicos, es condición *sine qua non* que se apliquen y garanticen los demás derechos que les asisten, de lo contrario estaríamos ante un principio vacío y de existencia meramente formal.

Uno de esos derechos que permiten a los pueblos ejercer su autodeterminación es la participación, orientada a hacer que los pueblos decidan sobre sus propios destinos en el interior de los Estados en los que habitan y, en esa medida, que sus vidas en colectivo no sean materia de decisión del grueso de la sociedad. En otras palabras, la participación es un derecho que procura impedir que un modo de vida esté por encima de otro.

Dicha participación puede hacerse efectiva de diversos modos, una forma de hacerlo es justamente la consulta previa, que como vimos, es un mecanismo de participación con carácter de derecho fundamental, por su importancia y relación sistémica con los demás derechos de los

pueblos étnicos. En este sentido, se ha evidenciado que el trabajo impulsado por la OIT y la ONU en el desarrollo de los derechos humanos, y más específicamente en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ha sido motor de cambio en la legislación y en las políticas de Estado tanto a nivel internacional como nacional, y son la base del desarrollo normativo y jurisprudencial que se ha dado en el país sobre el particular, lo que ha transformado la relación entre los pueblos étnicos y el Estado, signada históricamente por la exclusión.

En esa lógica, la consulta previa se convierte tanto a nivel nacional como internacional en el mecanismo por medio del cual los pueblos étnicos del mundo pueden participar en las decisiones que les afecten. Por medio de la jurisprudencia se establece que esta se debe llevar a cabo cuando los intereses de estos pueblos, marcados por costumbres o tradiciones particulares, se vean afectados. Esta afectación se puede ver en dos escenarios: en proyectos de desarrollo de un plan de exploración y explotación de bienes naturales en territorios habitados por pueblos indígenas y tribales; o en la expedición de una medida legislativa que amenace con afectarles.

La consulta debe ser previa, buscar la participación de los pueblos antes de afectarles y lograr un acuerdo o el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Este proceso no debe agotarse en un simple trámite formal, debe concebirse como un verdadero instrumento para la participación por medio del cual se busca la protección de los derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una nación diversa étnica y culturalmente, tal como se define el Estado colombiano.

Así las cosas, el estado actual de desarrollo de la consulta previa sugiere la necesidad de garantizar un verdadero diálogo intercultural, si bien entre modos de vida distintos, no por ello en un sentido jerárquico. A pesar de que la normatividad nacional tiene una perspectiva estrecha y reduccionista frente a este derecho, no por ello los compromisos del Estado colombiano se reducen, pues por bloque de constitucionalidad las perspectivas internacional y jurisprudencial enriquecen dicha obligación de acuerdo con los estándares antes referidos.

Ahora bien, dos aspectos centrales motivaron la realización del presente trabajo, el primero de ellos ha sido descrito a partir de los contenidos esenciales del derecho a la consulta previa, consistente en la necesidad de que ante una posible afectación, no necesariamente determinada, ya sea positiva o negativa en los derechos e intereses de los pueblos étnicos

estos deben tener la facultad de ser consultados y en un ejercicio propio de autodeterminación den su consentimiento y decidan el destino de dicha afectación. Pues no de otra manera podría afirmarse que los Estados asumen su deuda frente a la exclusión histórica de los pueblos étnicos y, en esa medida, reconocen el ejercicio de la autodeterminación de estos.

El segundo aspecto viene determinado por la afectación que motivaría la exigencia de un ejercicio de participación, constituido en primer lugar por la condición de víctimas diferenciadas del conflicto armado que ostentan los pueblos étnicos del país, respecto del cual, el proceso de paz que actualmente se adelanta promete tomar decisiones trascendentales. Y, en segundo lugar, por los asuntos que son materia de decisión y de transformación en los puntos de la agenda de negociación, aspectos agrarios y derechos de las víctimas, por ejemplo.

Los procesos de paz adelantados en el país, previos a la experiencia que actualmente vivimos, han tenido un carácter presidencialista que da principal participación a los representantes del gobierno y excluye efectivamente a la sociedad civil. Si bien pudimos determinar la existencia de espacios y mecanismos de participación propuestos, ninguno de estos estuvo diseñado para permitir una participación real y eficaz de los pueblos étnicos, y de igual manera ninguno de estos intentos pudo concluir, debido a la agudización del conflicto armado.

El actual proceso de paz ha tenido altibajos que en algunas ocasiones han puesto en peligro la continuidad de los diálogos, a pesar de esto, a la fecha hay acuerdos que dan cuenta de la posible finalización del conflicto armado. En el desarrollo de estas conversaciones, las delegaciones instalaron varios foros coordinados por las Naciones Unidas en Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia en donde se buscaba que la población participara por medio de propuestas sobre los temas, que serían llevadas a la Mesa de Conversaciones en La Habana. Posteriormente, se eligieron los grupos de víctimas que viajarían a Cuba a discutir temas de reparación y verdad en los que participaron indígenas y afrodescendientes, pero netamente como víctimas directas e individuales, y no en representación de los intereses colectivos de los pueblos étnicos.

Los pueblos étnicos demandaron desde los inicios de los diálogos su participación directa en las mesas como víctimas colectivas, siendo manifiesta la preocupación por la efectiva participación de los pueblos étnicos en aras de proteger sus legítimos derechos como víctimas diferenciadas y colectivas. A esto se une la preocupación por la forma de refrendación

de los acuerdos. Sin embargo, independientemente del mecanismo que finalmente se aplique, lo importante es que sea democrático y garantice una participación amplia tanto de la sociedad civil como de los pueblos étnicos debido a su carácter diferencial.

Otra gran preocupación, quizá más importante que la forma de refrendación, es la implementación de los acuerdos en los territorios, en cuanto esto generará afectaciones directas a los derechos e intereses de los pueblos étnicos, por lo que la gran demanda actualmente es la efectiva garantía de su participación como pueblos étnicos para que así sean ellos mismos quienes protejan sus derechos. La propuesta y recomendación es que esto se garantice mediante la consulta previa al momento de implementar todo lo que se haya decidido en los Acuerdos de La Habana, al tiempo que se dé participación efectiva de los pueblos étnicos en dichos escenarios.

Estas preocupaciones han sido analizadas en diferentes escenarios de concertación en el interior de los pueblos. Ejemplo de esto es el proceso de construcción de la agenda de paz indígena que se llevó a cabo en la segunda mitad del año 2014, por medio de macrorregionales realizadas en todo el territorio nacional en zonas de asentamiento indígena, que dio bastantes insumos para el debate sobre la importancia y las implicaciones del proceso de paz para la vida de los pueblos indígenas.

También se pudo constatar que los pueblos étnicos son víctimas diferenciadas del conflicto armado, tal como lo reconoce la Corte Constitucional en sus providencias. Por ejemplo, lo hace en los autos 004 de 2008 y 005 de 2009, cuando establece que en el desarrollo del conflicto armado estos pueblos fueron víctimas de afectaciones que los involucraron directamente, como señalamientos, asesinatos, amenazas, confinamientos, control sobre su movilidad, reclutamiento y prostitución forzadas como tácticas de guerra, ocupaciones e instalaciones de bases militares, desplazamiento y destrucción de su estructura social y cultural. Lo anterior ha significado una agudización de fenómenos como pobreza, crisis humanitaria y discriminación racial, pérdidas territoriales y de soberanía sobre los territorios y afectación a los derechos individuales en el interior de los pueblos, entre otros. Así las cosas, las circunstancias en las que se encuentran estos pueblos combinan varios factores de exclusión sistemática.

Son múltiples las formas de violencia que tanto durante el conflicto armado como antes han convertido a los pueblos étnicos de Colombia

en población en riesgo de exterminio físico y cultural, y en víctimas históricas y ancestrales. Es claro que la dramática disminución de su población no se ha dado por causas naturales ajenas a procesos de violencia con victimarios identificables, así como también es claro que el conflicto armado constituye hoy una de las causas directas de exterminio.

En esa medida, por un lado, podemos afirmar la ineludible necesidad de que exista un verdadero espacio de participación de los pueblos étnicos en la construcción de la paz en Colombia. Por otro lado, para los miembros de estos pueblos resulta de trascendental importancia su participación por la necesidad de que las medidas de reparación que se acuerden como resultado del proceso de paz no sean decisiones unilaterales que excluyan a los directamente afectados, sino que sean medidas de reparación estructurales, necesarias para responder a las consecuencias de un proceso de violencia histórica, que eviten adicionalmente posibles revictimizaciones posteriores.

En este contexto, su participación debe estar asentada en el ejercicio del derecho a la autodeterminación de estos pueblos, consagrado y tutelado internacionalmente. Por ello, se insiste, no debe confundirse con la participación necesaria del conjunto de la ciudadanía en la eventual refrendación de los acuerdos de paz.

Se percibe la consulta previa como el mecanismo que, por su carácter de obligatoriedad, representa una garantía para los pueblos, pues en principio estaría orientado a garantizar que su derecho a la participación deba ser satisfecho primero, para poder permitir la implementación de cualquier acuerdo que resulte de la Mesa de Conversaciones y que les vaya a afectar. Sin embargo, la pertinencia de este mecanismo en el contexto que nos reúne implica ciertos riesgos y ventajas, que hemos analizado en el desarrollo de este libro.

Por último, en el tercer capítulo nos aproximamos a la percepción de algunos integrantes de pueblos étnicos de Colombia sobre la temática aquí planteada, principalmente, sobre la afectación que representa el conflicto armado para ellos, su papel en los diálogos de La Habana como ejercicio de decisión y autodeterminación frente a las afectaciones sufridas y las potenciales que surjan de los acuerdos.

En primer lugar, para los integrantes de estos pueblos su participación en este escenario surge de la necesidad de que las medidas de reparación que se acuerden como resultado del proceso de paz no deben ser decisiones unilaterales que excluyan a los directamente afectados, para

garantizar así un verdadero proceso de construcción de paz que cuente con medidas de reparación estructurales, necesarias para responder a las consecuencias de un proceso de violencia histórica.

En segundo lugar, los pueblos hicieron hincapié en lo que denominan reconciliación ciudadana, como una necesidad básica de la construcción de paz basada en la participación y diálogo con los afectados, para evitar con ello el surgimiento de un nuevo proceso de guerra y violencia, y con ello de nuevas víctimas, esto es, garantías verdaderas de no repetición. Es por esto que la construcción de paz no ha de centrarse solo en la decisión sobre la justicia en términos penales, sino que se han de tener en cuenta las causas estructurales de la violencia.

En tercer lugar, es innegable el apoyo que manifiestan los pueblos étnicos al adelantamiento de un proceso de paz, en la medida en que por ser históricamente afectados por la violencia se reconocen como constructores de paz. Es innegable también la relación que existe entre la reconocida e inocultable situación de estos pueblos como víctimas del conflicto armado, dadas las afectaciones directas que este último significó para sus integrantes, y la necesidad de estos de participar en la toma de decisiones sobre aspectos que podrían nuevamente significar un tipo de afectación. Más aún cuando la Constitución Política de Colombia reconoce este derecho para todos sus ciudadanos y, especialmente, a este tipo de individuos, el proceso de paz no puede significar un sacrificio de sus derechos.

Ahora bien, la forma en que se lleva a cabo esta participación, independientemente del mecanismo de que se trate, debe permitir el ejercicio del derecho de autodeterminación. Es decir, que sus formas de organización y de toma de decisiones sean tenidas en cuenta, sin que sus visiones sean opacadas por la de una amplia mayoría que parta de percepciones y necesidades distintas. Es por esto que se evidenció un fuerte rechazo a los mecanismos que desde la mesa de negociaciones se han propuesto para la refrendación de los acuerdos.

Los entrevistados reconocen la consulta previa como el mecanismo que, por su carácter de obligatoriedad, representa una garantía para los pueblos, pues en principio estaría orientado a garantizar que su derecho a la participación deba ser satisfecho primero para poder permitir la implementación de cualquier acuerdo que resulte de los diálogos de paz y que les pueda afectar.

Para los indígenas y demás pueblos étnicos existen temas que son de indudable trascendencia y cuya posible regulación, producto del

proceso de paz, podría acarrear una afectación directa de manera positiva o negativa. El primer tema está vinculado con el territorio, debido al contenido cultural que este tiene para los pueblos afrocolombianos e indígenas. El segundo ha sido generado debido al conflicto mismo, y se representa en la calidad de víctimas que, como lo hemos resaltado al analizar las entrevistas, impone un carácter diferenciado y cuya regulación ya resulta por sí misma problemática. Sin embargo, vale aclarar que estos dos temas no son los únicos que para los pueblos implica hacer uso del mecanismo de la consulta previa, sino que este mecanismo deberá ser usado ante cualquier regulación que se desprenda del proceso y que incida directamente en su pervivencia física y permanencia cultural.

Por otro lado, se debe resaltar también la desconfianza que genera la aplicación de la consulta previa para los mismos pueblos, debido a los resultados negativos que han tenido que afrontar a pesar de las declaraciones de la Corte Constitucional. En este punto vale aclarar la posición que fortalece este argumento desde la doctrina, y advierte el riesgo de aplicar la consulta previa en el proceso de paz y desconfigurar los requisitos de procedibilidad de la consulta, porque difícilmente podría catalogarse como previa e impregnarse de ese elemento étnico exclusivo para las comunidades étnicas o tribales.

Finalmente, se puede afirmar que la consulta previa no es un mecanismo seguro, que ha encontrado obstáculos al aplicarse. Pero si fuera necesaria y tuviera el seguimiento adecuado serviría para asegurar que frente a lo decidido exista una participación intercultural de las comunidades étnicas. Aun cuando su posición no sea recogida al finalizar el procedimiento consultivo, pues como bien lo manifestaron los entrevistados, el esfuerzo se volcaría a la movilización para demandar la inclusión en aquellos asuntos que de ser conciliados entre las FARC-EP y el gobierno les afectaran directamente.

## RECOMENDACIONES

En primer lugar, respecto al desarrollo y cumplimiento del principio de autodeterminación de los pueblos étnicos y del derecho fundamental de participación, compromisos asumidos por el Estado colombiano, es necesario encontrar vías que permitan a los pueblos intervenir en la negociación del conflicto armado de La Habana, no solo en calidad de víctimas sino como pueblos y como integrantes de la sociedad colombiana

con un enfoque diferencial. Esta participación podría ser efectuada a través del mecanismo de consulta previa, dadas sus condiciones especiales de cara a las particularidades de los pueblos étnicos de Colombia.

En segundo lugar, la forma de aplicación de la consulta previa, tanto como mecanismo de participación como derecho fundamental, ha de efectuarse en el proceso de implementación de los acuerdos, sin desconocer que en un eventual escenario de posacuerdo la concreción de los derechos de los pueblos étnicos implica un proceso continuo de participación. En cuanto la consulta previa tiene más que aportar a dicho proceso, si se le entiende como un diálogo intercultural, de acuerdo con los parámetros de desarrollo surgidos en el ámbito internacional.

A propósito de la participación de los pueblos en los asuntos y decisiones que puedan afectarles, ya sea de forma positiva o negativa, mediante un verdadero diálogo intercultural como el que proponemos, en tercer lugar, consideramos coherente que la regulación del mecanismo y el derecho fundamental de la consulta previa en Colombia se regule y se desarrolle no como lo ha venido haciendo de espaldas a los pueblos, sino con su activa y decisiva intervención. En el ámbito nacional, la legislación desconoce el contenido esencial de este derecho, al cual han contribuido las Cortes, de donde surge la necesidad que en el proceso de reglamentación propuesto, dichos criterios sean la base de construcción del derecho, lo que incluye la obtención del consentimiento previo, libre e informado.

En cuarto lugar, en relación con la refrendación de los acuerdos, debate que ha estado signado por las propuestas de referendo y asamblea nacional constituyente, es recomendable tener en cuenta los derechos adquiridos de los pueblos étnicos y la pertinencia de dichos mecanismos de participación para protegerlos y desarrollarlos progresivamente. Como hemos sostenido en el presente texto, los mecanismos de participación para la sociedad en general no han funcionado para proteger los derechos de los pueblos étnicos.

Por último, consideramos de gran importancia no desconocer las afectaciones diferenciales que han recaído sobre los pueblos étnicos como víctimas del conflicto armado, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional. En esa medida, los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, que se deben garantizar en los acuerdos para las víctimas del conflicto armado, han de responder al carácter diferencial de estas afectaciones, y sus medidas de aplicación no pueden ser construidas a espaldas de los pueblos étnicos.

---

## REFERENCIAS

---

- Abreu Blondet, R. (2012). Medio ambiente, derechos colectivos, consulta previa y ejercicio de derechos humanos por personas jurídicas. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 187, pp. 187-200.
- Acosta-López, J. I., Miño, M. D. y Otero, A. (2012). La CIDH frente a los desafíos de 2011: oportunidades para el fortalecimiento del SIDH. Recuperado de: [http://www.udp.cl/descargas/facultades\\_carreras/derecho/pdf/anuario/2012/26\\_Otero-Acosta-Mino.pdf](http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2012/26_Otero-Acosta-Mino.pdf)
- Aguilera Peña, M. (2001). Amnistías e indultos siglos XIX y XX. *Revista Credencial Historia*, 137, pp. 8-13.
- Aguilera Peña, M. (2012). Refundemos la nación: perdonemos a delincuentes políticos y comunes. *Ánalisis Político*, 76, pp. 5-40.
- AIDA. (2012). Caso Belo Monte, Brasil. Recuperado de: <http://www.aida-americas.org/sites/default/files/Belo%20Monte%20Fact%20Sheet%20ESP%2014-02-12.pdf>
- Álvarez, N. (2008). *Pueblos indígenas y derecho de autodeterminación. ¿Hacia un derecho internacional multicultural?* Bilbao: Universidad de Deusto.
- Anafro. (2015). Declaración de la Secretaría Operativa de Anafro. Recuperado de: <https://afrodescendientes.com/blog/2016/02/18/declaracion-de-la-secretaria-operativa-de-anafro/>

- Anaya, J. S. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta.
- Anaya, J. S. (2009) ¿Por qué no debería existir una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas? En: N. Álvarez Moliner, J. D. Oliva Martínez, N. Zúñiga García-Falces (Eds.), *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible* (pp. 37-49). Madrid: Catarata.
- Anaya, J. S. (2011). Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica divulgado el 2 de junio de 2011. Consejo de Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporiteur/docs/proyectoElDiquis30-5-11.pdf>
- Andrade, L. E. y Eusse, F. (s. f.). *¿Cuáles son, cuántos y dónde se ubican los pueblos indígenas de Colombia?* Bogotá: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
- Aparicio Wilhelmi, M. (2009). Los pueblos indígenas y el derecho: los límites del reconocimiento jurídico de la multiculturalidad en América Latina. En: N. Álvarez Moliner, J. D. Oliva Martínez, N. Zúñiga García-Falces (Eds.), *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible* (pp. 193-211). Madrid: Catarata.
- Aparicio Wilhelmi, M. (2011). Pueblos indígenas y constitucionalismo: de la igualdad multicultural al diálogo entre iguales. En: M. Aparicio Wilhelmi (Ed.), *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina* (pp. 7-30). Barcelona: Icaria.
- Ariza, L. J. (2013). Malicia indígena: el reconocimiento y la desconfianza en marcha del régimen multicultural en Colombia. *Revista de Derecho Público*, 31.
- Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes) y Global Rights Partners for Justice. (2007). *Luces y contraluces sobre la exclusión*. Bogotá: Afrodes y Global Rights.
- Barnes, C. (2002). Democratizing peacemaking processes: strategies and dilemmas for public participation. *Accord*, 13, pp. 6-12.
- Bejarano, A. (1990). La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política. *Análisis Político*, 9, pp. 7-29.
- Barbeyto, A. (2010). El proceso de paz en Centroamérica y el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural: el caso de Nicaragua y Guatemala. *Wani. Revista del Caribe Nicaragüense*, 60, pp. 56-72.

- Bastos, S. (2011). Derechos indígenas y proceso de paz. *ReVista. Guatemala: Legacies of Violence. Harvard Review of Latin America*, Fall 2010-Winter 2011.
- Borrero García, C. (2014). *Derechos multiculturales (étnicos) en Colombia. Una dogmática ambivalente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cárdenas, V., Fernando, A., Jouannet, A., Padilla, G., Maldonado, L., Jijón, V., Soberanis, C., Reyes, F., Ospina, J. y Salmón, E. (2011). *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. Bolivia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Carrillo González, D. (2013). *Jurisdicción especial indígena: ¿mecanismo de fortalecimiento o debilitamiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas?* (Tesis de Maestría en Derecho). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Castillo, F. (1987). *Los jinetes de la cocaína*. Bogotá: Documentos Periodísticos.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Chernick, M. (1996). Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). Recuperado de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/241/1.php>
- Chernick, M. (1998). Las dimensiones internacionales de los conflictos internos en América Latina: de la Guerra Fría (a la paz negociada en Centroamérica) a la guerra antinarcótica. *Colombia Internacional*, 41, pp. 5-43.
- Clavero, B. (s. f.). *Consulta y consentimiento previo, libre e informado a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Recuperado de: [http://www.defensachubut.gov.ar/userfiles/files/derindigena/clpi\\_bartolome\\_clavero.pdf](http://www.defensachubut.gov.ar/userfiles/files/derindigena/clpi_bartolome_clavero.pdf)
- Cococauca. (2013). Las oportunidades políticas de los diálogos de La Habana para el pueblo afro/negro. Recuperado de: <https://cococauca.org/2013/05/07/las-oportunidades-politicas-de-los-dialogos-de-la-habana-para-el-pueblo-afronegro/>
- Colectivo de Sentipensamiento Afrodiáspórico. (2015). Sentipensar la paz. Una paz pacífica es posible. Recuperado de: <http://censat.org/es/noticias/sentipensar-la-paz-una-paz-pacifica-es-posible>
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento (CODHES). (2008). *Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*. Bogotá: CODHES.

- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento (CODHES). (2009). *Décimo cuarto informe: el desplazamiento forzado en el caso de las Comunidades Indígenas*. Bogotá: CODHES.
- Comisión de Superación de la Violencia. (1992). Una víctima especial: los indígenas. *Comisión de Superación de la Violencia Pacificar la paz. Lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz* (pp. 191-247). Bogotá: Comisión Andina de Juristas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). MC 382/10. Comunidades indígenas de la cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#inicio>
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw Hill.
- Cornell, S. (2006). Pueblos indígenas, pobreza y autodeterminación en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y EE.UU. En: A. Cimadomore, R. Eversole y J. McNeish, *Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinarios*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Corporación de Apoyo a Comunidades Populares (Codacop). (2010). *La niñez y el futuro de los pueblos indígenas*. Bogotá: Codacop.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2012). Las Bacrim retan a Santos. *Arcanos*, (17), pp. 4-35.
- Cristescu, A. (1981). *The right to self-determination. Historical and current development on the basis of United Nations instruments*. New York: United Nations.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2001). *Discriminación étnica y cultural*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/mujer/publicaciones/sinsigla/xml/9/6829/discriminacion.PDF>
- Contraloría General de la República. (2012). *Informe especial de seguimiento. Los pueblos indígenas de Colombia y los recursos estatales asignados*. Recuperado de: [http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/162791012/Informe\\_resguardos\\_1.pdf/fffc35eo-5d36-41d1-a4e9-caac55cd19f1?version=1.0](http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/162791012/Informe_resguardos_1.pdf/fffc35eo-5d36-41d1-a4e9-caac55cd19f1?version=1.0)

- Cruz Rodríguez, E. (2007). Los estudios sobre el paramilitarismo en Colombia. *Análisis Político*, 60, pp. 117-134.
- Cruz Rodríguez, E. (2013). *Pensar la interculturalidad: una invitación desde Abya Yala/América Latina*. Quito: Abya-Yala.
- Cumbre Agraria. (2014, febrero 24). *Declaración Política Cumbre Agraria, Étnica y Popular. Santiago de Cali, febrero 21 y 22 del 2014*. Congreso de los Pueblos. Recuperado de: <http://congresodelospueblos.org/regiones/sur-occidente/item/271-declaracion-politica-cumbre-agraria-etnica-y-popular-santiago-de-cali-febrero-21-y-22-de-2014.html>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Censo General 2005*. Bogotá: DANE.
- Fals Borda, O. (1996). *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva república*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Fernández Retamar, R. (2013). *Algunos usos de civilización y barbarie*. La Habana: Ocean Sur.
- Foster, C. (2001). Articulating Self-determination in the Draft Declaration on the Rights of Indigenous People. *EJIL*, 12(1), pp. 141-157.
- Gallón, G. (Comp.). (1991). *Guerra y constituyente*. Bogotá: Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana.
- García Durán, M. (2001). Veinte años buscando una salida negociada: aproximación a la dinámica del conflicto armado y los procesos de paz en Colombia 1980-2001. *Controversia Segunda Etapa*, 179, pp. 12-41.
- García Durán, M. (2010). Participación de la sociedad civil en los procesos de paz: comparación entre Filipinas y Colombia. Ponencia Presentada en el marco del proyecto de intercambio Filipinas y Colombia: Reflexiones desde los participantes de Colombia, Conciliation Resources.
- García-Villegas, M. (1997). Los límites de la democracia participativa. En: J. F. Londoño (ed.), *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá: Fescol.
- García-Villegas, M. (2001). Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997. En: B. de Sousa Santos y M. García Villegas (Eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo 1 (pp. 317-370). Bogotá: Siglo del Hombre.
- Gómez Isa, F. (2009). El derecho de los pueblos indígenas a la reparación por injusticias históricas. En: N. Álvarez Moliner, J. D. Oliva Martínez, N. Zúñiga García-Falces (Eds.), *Declaración sobre los derechos de los pueblos*

- indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible* (pp. 157-191). Madrid: Catarata.
- González González, F. E. (2003). Alcances y limitaciones del Frente Nacional como pacto de paz. Un acuerdo basado en la desconfianza mutua. En: *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994* (pp. 211-227). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- González Posso, C. (2004). Negociaciones con las FARC-EP 1998-2002. *Controversia*, (Número Extraordinario Alternativas a la guerra), 48-53.
- González Posso, C. (2013a). *En La Habana: laberinto sin salida*. Recuperado de: [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/LABERINTO\\_CON\\_SALIDA-Camilo-Gonz%C3%A3lez.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/LABERINTO_CON_SALIDA-Camilo-Gonz%C3%A3lez.pdf).
- González Posso, C. (2013b). *Referendo constitucional por la paz*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/?p=3756>
- Grueso Castelblanco, L. (s. f.). *El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos*. Bogotá: Nuevas Ediciones.
- Gutiérrez Loaiza, A. (2012). Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte. *Estudios Políticos*, 40, pp. 175-200.
- Grupo de Memoria Histórica (GMH). (2012). *Nuestra vida ha sido nuestra lucha. Resistencia y memoria en el Cauca indígena*. Bogotá: Centro de Memoria Histórica.
- Grupo de Memoria Histórica (GMH). (2013) *¡Basta ya! Colombia. Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Hall, S. (2010). *Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Popayán: Envión.
- Hill, C., Lillywhite, S. y Simon, M. (2010). *Guía sobre el consentimiento previo, libre e informado*. Recuperado de: [http://www.consultaprevia.org/files/biblioteca/fi\\_name\\_archivo.291.pdf](http://www.consultaprevia.org/files/biblioteca/fi_name_archivo.291.pdf)
- Hoffman, O. (2001). Conflictos territoriales y territorialidad negra, el caso de las comunidades afrocolombianas. En: C. Mosquera, M. Pardo, O. Hoffmann (Eds.), *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias a 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia* (pp. 351-358). Universidad Nacional de Colombia.
- Holguín, C. (2012). Autodeterminación de pueblos indígenas desde el constitucionalismo colombiano. *Journal of International Law*, 3(1), pp. 68-89.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2007). *Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: la experiencia en Colombia*. San José: IIDH.

- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). (2006). *Los derechos en nuestra propia voz. Pueblos indígenas y desc: una lectura intercultural*. Bogotá: Publicaciones ILSA.
- Jimeno, G. (Coord.). (2012). *Consulta y consentimiento libres, previos e informados en proyectos mineros y energéticos*. Bogotá: INS, PCN, ASOM, RICLP, FIAN.
- Jones, S. (1991). *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads and U.S. Power*. Boulder: Westview.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Lamus Canavate, D. (2012). Raza y etnia, sexo y género: el significado de la diferencia y el poder. *Reflexión Política*, 27, pp. 68-84.
- Larraín, H. B. (1993). ¿Pueblo, etnia o nación? Hacia una clarificación antropológica de conceptos corporativos aplicables a las comunidades indígenas. *Revista de ciencias sociales (CI)*, 2, pp. 28-53.
- Lemaitre Ripoll, J. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimiento sociales*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Londoño Toro, B. (2002). La Constitución de 1991 y los indígenas. Nuevos espacios de participación política. *Revista Credencial-Historia*, 146.
- López Gutiérrez, W. (1999). Las políticas de paz y los procesos de negociación en Colombia. Breve balance y perspectivas. *Convergencia*, 19, 245-274.
- Medina Gallego, C. (2010). *FARC-EP y ELN: una historia política comparada (1958-2006)*. (Tesis de Doctorado en Historia). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Mena Valencia, M. e Hinestroza Cuesta, L. (2014). Eficacia de la consulta previa en el trámite de licencias ambientales en el departamento del Chocó 2006-2011. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 14(26), pp. 39-66.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Política Pública Educativa para los Grupos Étnicos en Colombia*. Recuperado de: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-326662\\_archivo\\_pdf\\_Dia4\\_POLITICA\\_PUBLICA\\_PARA\\_LOS\\_GRUPOS\\_ETNICOS.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-326662_archivo_pdf_Dia4_POLITICA_PUBLICA_PARA_LOS_GRUPOS_ETNICOS.pdf)
- Ministerio del Interior. (2015). Con presencia de MinInterior, 102 pueblos indígenas de Colombia se unirán a la construcción de la paz. Recuperado de: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/con-presencia-de-mininterior-102-pueblos-indigenas-de-colombia-se-uniran-la-construccion-de-la-paz#sthash.EnS2GRff.dpuf>
- Ministerio TIC. (2013). Ministerio TIC en la construcción de la Política Pública de Comunicación Indígena del país. Recuperado de: <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-4631.html>
- Montobbio, M. (1999). *La metamorfosis del pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*. Barcelona: Icaria.

- Nasi, C. (2007). *Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogotá: Norma.
- Ochoa, A. M., Hutchinson, J., Abondano, C. y Tobón, P. (2010). *Palabra dulce, Aire de vida. Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. Bogotá: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
- Orias Arredondo, R. (2008). Los pueblos indígenas en el derecho internacional: la cuestión de la libre determinación. *Umbrales*, 17, pp. 279-304.
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Consejo Nacional Indígena de Paz (CONIP). (2002). *Los indígenas y la paz. Pronunciamientos, resoluciones, declaraciones y otros documentos de los pueblos y organizaciones indígenas sobre la violencia armada en sus territorios, la búsqueda de paz, la autonomía y la resistencia*. Bogotá: Arfo.
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Consejo Nacional Indígena de Paz (CONIP). (2013). Mandato político general de los pueblos indígenas de Colombia 2012-2016. VIII Congreso de la ONIC. Bogotá: Gente Nueva.
- Organización de Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado (ONU-OAC). (2013). *Voces y palabras mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Documento de Trabajo, abril, Colombia.
- Ortiz, J. et al. (2014). *Índice de riesgo de victimización 2010-2014*. Bogotá: Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.
- Ortiz, L. (2006). Las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos. En: C. Martín, D. Rodríguez-Pinzón y J. A. Guevara, *Derecho internacional de los derechos humanos* (pp. 32-39). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Ortiz Palacios, I. (2008). *Memoria narrada, narración de una historia: el genocidio político contra la Unión Patriótica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ospina, C. (2005). El plan patriota como estrategia militar. En: A. Rangel (Comp.), *Sostenibilidad de la seguridad democrática* (pp. 41-51). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Özden, M. y Golay, C. (2012). *El derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales desde la perspectiva de los derechos humanos*. Ginebra: Programa de Derechos Humanos del Centro de Europa-Tercer Mundo (CETIM).
- Palacios Rozo, M. (1999). *Aventuras y desventuras de la paz cuatrienal*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

- Pardo Rueda, R. (1996). *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: Norma.
- Pastrana, A. (1998). Discurso de posesión. *Gaceta del Congreso*, Año VII, n.º 165, 28 de agosto de 1998.
- Peñaranda Supelano, D. R. (2010). *El Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL): una guerra dentro de otra guerra*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Presidencia de la República. (1989). *Discurso del doctor Virgilio Barco, ante el Congreso de la República al tomar posesión de la presidencia de Colombia. Bogotá, Agosto 7 de 1986*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República. (2010). Presidente Santos invitó a las comunidades indígenas a formar parte “integral, protagónica y vital de la Unidad Nacional”. Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Octubre/Paginas/20101012\\_03.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Octubre/Paginas/20101012_03.aspx)
- Purvis, T. y Hunt, A. (1999). Identity versus Citizenship: Transformations in the Discourses and Practices of Citizenships. *Social and Legal Studies*, 8(4), pp. 457-482.
- Querubín Londoño, M. E. (1998). Las negociaciones de paz y el papel de la sociedad civil. *Revista de Estudios Sociales*, 58, pp. 64-69.
- Quijano, A. (2000). La colonialidad del poder: eurocentrismo y América Latina. En: E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. xx-xx). Buenos Aires: Clacso.
- Quinche Ramírez, M. F. (2004). *Reforma política y referendo en Colombia dentro del proceso de reformas de la Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Red Nacional de Información (RNI). (2015). *Registro Único de Víctimas. Enfoque diferencial*. Recuperado de: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>
- Rodgers, G., Lee, E., Slepston, L. y Van Daele, J. (2009). *La organización internacional del trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Rodríguez Garavito, C., Alfonso Sierra, T. y Cavelier Adarve, I. (2009). *Raza y derechos humanos en Colombia: primer informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez Garavito, C. y Morris, M. (Dir.). (2010). *La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez Garavito, C. (Dir.), Orduz Salinas, N., Rubiano, S., Boada, S. y Arias, F. (2010). *Pueblos indígenas y desplazamiento forzado. Evaluación del*

- cumplimiento del Auto 004 de la Corte Constitucional colombiana.* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez Garavito, C. y Orduz Salinas, N. (2012a). *Adiós río. La disputa por la tierra, el agua y los derechos indígenas en torno a la represa de Urrá.* Bogotá: Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. y Orduz Salinas, N. (2012b). *La consulta previa: dilemas y soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia.* Bogotá: Dejusticia.
- Rodríguez-Piñero, L. (2005). *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law: The i洛 Regime (1919-1989).* Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez van der Hammen. (2013). *El derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado: desarrollo jurisprudencial y retos para su implementación.* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Romero, M. et al. (2002). *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rosas Vargas, R. (2007). Exclusión, marginación y desarrollo de los pueblos indígenas. *Ra Ximhai*, 3(3), 693-705.
- Sánchez, G. (2001). De amnistías guerras y negociaciones. En: *Memorias de un país en guerra* (pp. 239-367). Bogotá, Colombia: Planeta.
- Smith, C. A. (Ed.). (1990). *Guatemalan Indians and the State.* Austin: University of Texas Press.
- Stavenhagen, R. (2009). Los pueblos indígenas como nuevos ciudadanos del mundo. En: N. Álvarez Moliner, J. D. Oliva Martínez, N. Zúñiga García-Falces (Eds.), *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible* (pp. 19-36). Madrid: Catarata.
- Stolcke, V. (2000). ¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad... y la naturaleza para la sociedad? *Política y Cultura*, 14, pp. 25-60.
- Uprimny Yepes, R. (1997). Estado social de derecho y decisión judicial correcta: un intento de recapitulación de los grandes modelos de interpretación jurídica. En: Botero Uribe, D. et al. (1997). *Hermenéutica jurídica. Homenaje al maestro Darío Echandía.* Bogotá, Colombia: Ediciones Rosaristas.
- Uprimny Yepes, R. (2001). El bloque de constitucionalidad en Colombia, un análisis jurisprudencial y un análisis de sistematización. En Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia (Ed.), *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional.* Vol. 1., (pp. 112 y ss.).

- Uprimny, R., Saffón Sanín, M. P., Botero Marino, C. y Restrepo Saldarriaga, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny, R., Sánchez Duque, L. M. y Sánchez León, N. C. (2014). *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. Bogotá: Dejusticia.
- Uribe, M. T. (2003). Las guerras civiles y la negociación política: Colombia, primera mitad del siglo XIX. *Revista de Estudios Sociales*, 16, pp. 29-41.
- Uribe Vélez, A. (2005). La seguridad democrática es sostenible. En: A. Rangel (Comp.), *Sostenibilidad de la seguridad democrática* (pp. 9-39) Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Uribe Vélez, A. (2002). Discurso de posesión. *Gaceta del Congreso*, Año II, n.º 392.
- Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas Velásquez, A. (1990). Guerrilla, régimen político y Estado: lecturas y re-lecturas. En: Palacio, G. (Comp.) *La irrupción del paraestado: ensayos sobre la crisis colombiana* (pp. 249-268). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Vargas Velásquez, A. (2002). Efectos posibles del 11 de septiembre en el conflicto armado colombiano. En: *Observatorio político. Documento ocasional: el orden del 11 de septiembre* (pp. 65-78). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas Valencia, F. (2015). *La falla de reconocimiento del derecho al consentimiento en Colombia: consignas, vacíos y vicisitudes del modelo de extracción de recursos naturales frente al cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Documento inédito.
- Wabgou, M., Arocha, J., Salgado, A. J. y Carabalí, J. A. (2012). *Movimiento social afrocolombiano, negro, raizal y palenquero: el largo camino hacia la construcción de espacios comunes y alianzas estratégicas para la incidencia política en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Yrigoyen Fajardo, R. (2011). “El derecho a la libre determinación del desarrollo. Participación, consulta y consentimiento”. En: M. A. Wilhelmi (Ed.), *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina* (pp. 103-104). Barcelona: Icaria.
- Zuluaga Nieto, J. (1996). Antecedentes y perspectivas de la política de paz. En: F. Cepeda, et al., *Colombia contemporánea* (pp. 47-86). Bogotá: IEPRI, ECOE Ediciones.

- Zuluaga Nieto, J. (1999). De guerrillas a movimientos políticos. Análisis de la experiencia colombiana: el caso del M-19. En: R. Peñaranda y J. Guerrero (Eds.), *De las armas a la política*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Zúñiga García-Falces, N. (2009). La declaración como instrumento para la convivencia intercultural y la cohesión social. En: N. Álvarez Moliner, J. D. Oliva Martínez, N. Zúñiga García-Falces (Eds.), *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible* (pp. 109-128). Madrid: Catarata.

## NORMAS INTERNACIONALES

Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas a la Intolerancia. (2001). Declaración y Programa de Acción de Durban Recuperado de: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/afrodescendientes\\_instrumentos\\_internacionales\\_Declaracion\\_Programa\\_Accion\\_Durban.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/afrodescendientes_instrumentos_internacionales_Declaracion_Programa_Accion_Durban.pdf)

## REFERENCIAS VIRTUALES

- Aldecoa, M. (2015) Delegación de paz de las FARC-EP. El ciclo 33 arrojó un acuerdo humanitario. Recuperado de: <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/reporte/2539-el-ciclo-33-arrojo-un-acuerdo-humanitario>
- Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. (2014). Comunicado sobre la publicación de los borradores conjuntos de lo acordado hasta el momento en la mesa de conversaciones. Recuperado de: <http://www.investigacion.unal.edu.co/piensapaz/images/stories/Articulos/comunicado%2odel-%2ocentro%2ode%2opensamiento%2oy%2oseguimiento%2oal%2odilogode%2opaz%2osobre%2ola%2opublicacin%2ode%2olos%2oborradores%2oconjuntos%2ode%2olo%2oacordado%2ohasta%2oel%2omomento%2oen%2ola%2omesa%2ode%2oconversaciones.pdf>
- Comunicado Conjunto Mesa de Conversaciones n.º 16, 26 de mayo del 2013. La Habana. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-26-de-mayo-de-2013>
- Comunicado Conjunto Mesa de Conversaciones n.º 36, La Habana, 16 de mayo del 2014. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/comunicado-solucion-al-problema-de-las-drogas-il%C3%ADcitas>

- Comunicado Conjunto Mesa de Conversaciones n.º 39, La Habana, 17 de julio del 2014. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-17-de-julio-de-2014>
- Comunicado Conjunto Mesa de Conversaciones n.º 52, La Habana, 7 de marzo del 2015. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-52-la-habana-7-de-marzo-de-2015>
- Comunicado Conjunto Mesa de Conversaciones n.º 53, La Habana, 27 de marzo del 2015. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-53-la-habana-27-de-marzo-de-2015>
- Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA). (2013). Comunicado a la opinión pública CNOA. Recuperado de: <http://www.convergenciacnoa.org/images/Documentospdf/publicaciones/COMUNICADO%20PREVIO%20CONGRESO%20AFRO.pdf>
- Delegación de Paz de las FARC-EP. 27 de mayo del 2014. Proceso constituyente abierto para la transición hacia la Nueva Colombia. Lineamientos generales. Recuperado de: <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/1928-proceso-constituyente-abierto-para-la-transicion-hacia-la-nueva-colombia.html>
- Delegación Tercer Grupo de Víctimas a las Conversaciones de La Habana. 2 de octubre del 2014. Comunicado Delegación Tercer Grupo De Víctimas a las Conversaciones de La Habana. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-comunicadodelegacion-victimas3-2014.pdf>
- Delegación Cuarto Grupo de Víctimas a las Conversaciones de La Habana. 2 de noviembre del 2014. Comunicado Delegación Cuarto Grupo de Víctimas a las Conversaciones de La Habana. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-organizadorescuarta-2014.pdf>
- Delegación de Paz de las FARC-EP, 10 de enero del 2015. Boletín de prensa n.º 14, En riego continuidad del cese unilateral del fuego. Recuperado de: <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/2364-en-riesgo-continuidad-del-cese-unilateral-del-fuego>
- Delegación de Paz de las FARC-EP, 15 de abril del 2015. Mantengamos la cabeza fría: FARC-EP. Recuperado de: <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/2613-mantengamos-la-cabeza-fria-farc-ep>
- Estrada Álvarez, J. (2014). *Diálogos de La Habana y pertinencia de una asamblea nacional constituyente*. Recuperado de: <http://webcache.googleusercontent.com>

- content.com/search?q=cache:<http://www.pacocol.org/index.php/noticias/educacion/3645-dialogos-de-la-habana-y-pertinencia-de-una-asamblea-nacional-constituyente>
- Fajardo, A. (2007). *Contenido y alcance jurisprudencial del bloque de constitucionalidad en Colombia*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Recuperado de: <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista13/Contenido%20y%20alcance%20jurisprudencial.pdf>
- Fals Borda, O. (2000). *Conversaciones de paz: las claves territoriales de la guerra y la paz. Desarrollo regional, participación ciudadana y agenda de paz*. Recuperado de: [http://www.mamacoca.org/Compendio Regional/Orlando\\_Fals.htm](http://www.mamacoca.org/Compendio Regional/Orlando_Fals.htm)
- Hernández, J. A. (2013). *¿Constituyente o referendo? El debate constitucional en La Habana*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7064-iconstituyente-o-referendo-el-debate-constitucional-en-la-habana.html>
- Jaramillo Caro, S. (2015). *La paz territorial*. Recuperado de: <http://www.redprodepaz.org.co/noticias-red/1-general-/135-alto-comisionado-para-la-paz-conferencia-en-harvard>
- Lopera Mesa, G. y Dover, R. (2013). Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, 28(45), pp. 76-103. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/557/55729098005.pdf>
- Mesa Permanente de Concertación. (2014). Comunicado del 5 de julio de 1996. Recuperado de: <http://www.mpcindigena.org/index.php/nosotros/historia-de-la-mpc>
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2013). *Rutas jurídicas para la paz: participación política*. Recuperado de: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_juridica/2013/RUTASJURIDICASPARALAPARTICIPACION.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2013/RUTASJURIDICASPARALAPARTICIPACION.pdf)
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2014). *Resultados presidenciales finales: primera y segunda vuelta*. Recuperado de: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/2014/resultadoseleccionesfinal.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2014/resultadoseleccionesfinal.pdf)
- Nasi, C. (2013). *¿Una constituyente para la paz?* Recuperado de: <http://www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/paz2/constituyente.html>
- Orduz Salinas, N. (2014). La consulta previa en Colombia. Documento de trabajo ICso No. 3, elaborado para el proyecto “Élites: discriminación y reconocimiento”. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales (ICso). Recuperado de: <http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/07/La-Consulta-previa-en-Colombia-Natalia-Orduz.pdf>

- Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC). (2014). Trazando rutas para la paz desde la cosmovisión de los pueblos indígenas. Recuperado de: <http://www.opiac.org.co/index.php/noticias/paz-y-pueblos-indigenas/281-trazando-rutas-para-la-paz-desde-la-cosmovision-de-los-pueblos-indigenas>
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (2011). Informe palabra dulce aire de vida 2010-2011. Recuperado de: [http://issuu.com/adminonic/docs/palabra\\_dulce\\_aire\\_de\\_vida](http://issuu.com/adminonic/docs/palabra_dulce_aire_de_vida).
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Autoridad Nacional de Gobierno Indígena. (14 de marzo de 2013). Pueblos indígenas en riesgo de exterminio físico y cultural: caso Colombia. Intervención en el 147 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperada de: <http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-en-riesgo-de-exterminio-ONIC-AUDIENCIA-14-DE-MARZO-WASHINGTON.pdf>
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (2012). *Por una paz más allá de las negociaciones*. Recuperado de: <http://cms.onic.org.co/2012/12/por-una-paz-mas-alla-de-las-negociaciones--entre-los-armados/>
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (2014). *Consejero Mayor de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), integra la tercera delegación de víctimas que participa en La Habana*. Recuperado de: <http://cms.onic.org.co/2014/10/consejero-mayor-de-la-organizacion-nacional-indigena-de-colombia-onic-integra-la-tercera-delegacion-de-victimas-que-participa-en-la-habana/>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2014). *Boletín de prensa: primera delegación de víctimas viaja a La Habana a encuentro con la Mesa de Conversaciones*. Recuperado de: <http://nacionesunidas.org.co/blog/2014/08/15/primeradelegaciondevictimasviajaala-habanaa-encuentroconlamesadeconversaciones>
- Presidencia de la República de Colombia. (1998). *Las Audiencias Públicas del Proceso de Paz Gobierno nacional FARC-EP: ¿Cómo podemos los ciudadanos participar para construir la nueva Colombia que queremos*. Recuperado de: [http://issuu.com/andrespastrana/docs/cartilla\\_audiencias\\_publicas\\_del\\_proceso\\_de\\_paz](http://issuu.com/andrespastrana/docs/cartilla_audiencias_publicas_del_proceso_de_paz)
- Puentes Riaño, A. (2013). A dos años de las medidas cautelares para Belo Monte, Brasil sigue sin responder y la construcción y sus impactos avanzan... Recuperado de: <http://www.aida-americas.org/es/blog/dos-a%C3%B3-Bios-de-las-medidas-cautelares-para-belo-monte-brasil-sigue-sin-responder-y-la-construcci%C3%B3n#sthash.yKzw5bbS.dpuf>

- Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Recuperado de: [http://www.nmbu.no/sites/default/files/pdfattachments/consulta-previa-al-consentimiento-previo-colombia-gloriaar\\_o.pdf](http://www.nmbu.no/sites/default/files/pdfattachments/consulta-previa-al-consentimiento-previo-colombia-gloriaar_o.pdf)
- Rodríguez Garavito, C. (2012). *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos minados*. Recuperado de: [http://conectas.org/archivos-site/CRodriguez-conflictos\\_socioambientales\\_consulta\\_previa.pdf](http://conectas.org/archivos-site/CRodriguez-conflictos_socioambientales_consulta_previa.pdf)
- Santos, J. M. (2012). *Alocución del Presidente de la República, Juan Manuel Santos sobre el "Acuerdo General para la terminación del conflicto"*. Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904\\_01.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904_01.aspx)
- Santos, J. M. (2014). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en su posesión para el período presidencial 2014-2018*. Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Agosto/Paginas/20140807\\_03-Palabras-del-Presidente-Santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-2014-2018.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Agosto/Paginas/20140807_03-Palabras-del-Presidente-Santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-2014-2018.aspx)
- Stavenhagen, R. (2008). *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. México: Unesco. Recuperado de: <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2008/Indigenas/libro%20pdf/Libro%20Stavenhagen%20UNESCO.pdf>
- Vélez, I. (2012). *Desplazamiento y etnicidad: fracasos del multiculturalismo*. Recuperado de: [http://www.ciesas.edu.mx/desacatos/41%20Indexado/esquinas\\_4.pdf](http://www.ciesas.edu.mx/desacatos/41%20Indexado/esquinas_4.pdf)
- Villarraga, A. (2014). *Un repaso sintético y certero de los avances, las resistencias, las incoherencias, los ajustes, los vacíos y los desafíos pendientes en la búsqueda de una salida negociada al conflicto entre el Estado y las guerrillas colombianas*. Recuperado de: <http://www.azonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8159-el-proceso-de-paz-balance-y-perspectiva-2014-2015.html>

## PRENSA

- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN). (2013). *Fin del cese al fuego: las FARC asesinan a líder indígena en Jambaló*. Recuperado de: <http://www.nasaacin.org/informativo-nasaacin/>

- nuestra-palabra-kueta-susuza-2013/5224-denuncia-nacional-e-internacional-del-asesinato-de-lider-indigena-rafael-mauricio-giron-ulchur-por-las-farc
- Abad Facionlince, H. (2015). Lecciones de una masacre. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/lecciones-de-una-masacre>
- Borrador Conjunto Mesa de Conversaciones. Política de desarrollo agrario integral, La Habana, 24 de septiembre del 2014. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-pol%C3%ADtica-de-desarrollo-agrario-integral>
- Borrador Conjunto Mesa de Conversaciones. Participación política, La Habana, 24 de septiembre del 2014. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica>
- Borrador Conjunto Mesa de Conversaciones. Solución al problema de drogas ilícitas. La Habana, 24 de septiembre del 2014. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-soluci%C3%B3n-al-problema-de-las-drogas-il%C3%ADcitas>
- Caracol Radio. (12 de enero del 2014). Ya no habrá referendo por la paz en elecciones. Recuperado de: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/ya-no-habra-referendo-por-la-paz-en-elecciones/20140112/nota/2053249.aspx>
- Caracol Radio. (1 de noviembre del 2014). Llega a Cuba cuarto grupo de víctimas del conflicto. Recuperado de: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/llega-a-cuba-cuarto-grupo-de-victimas-del-conflicto/20141101/nota/2488431.aspx>
- El Colombiano*. (1 de febrero del 2013). Fuerzas Militares confirman la muerte de 'Jacobo Arango'. Recuperado de: [http://www.elcolombiano.com/fuerzas\\_militares\\_confirman\\_la\\_muerte\\_de\\_jacobo\\_arango\\_comandante\\_del\\_frente\\_5\\_de\\_las\\_farc-ADEC\\_227250](http://www.elcolombiano.com/fuerzas_militares_confirman_la_muerte_de_jacobo_arango_comandante_del_frente_5_de_las_farc-ADEC_227250)
- El Colombiano*. (26 de mayo del 2013). Gobierno y Farc logran acuerdo sobre política agraria integral. Recuperado de: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/G/gobierno\\_y\\_farc\\_logran\\_acuerdo\\_sobre\\_politica\\_agraria\\_integral/gobierno\\_y\\_farc\\_logran\\_acuerdo\\_sobre\\_politica\\_agraria\\_integral.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/G/gobierno_y_farc_logran_acuerdo_sobre_politica_agraria_integral/gobierno_y_farc_logran_acuerdo_sobre_politica_agraria_integral.asp)
- El Espectador*. (18 de noviembre del 2012). Arranca la segunda fase de los diálogos de paz. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-387780-arranca-segunda-fase-de-los-dialogos-de-paz>
- El Espectador*. (22 de octubre del 2013). Farc dicen que afán reeleccionista de Santos daña el proceso de paz. Recuperado de: <http://>

[www.elespectador.com/noticias/paz/farc-dicen-afan-reeleccionista-de-santos-dana-el-proces-articulo-453815](http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-dicen-afan-reeleccionista-de-santos-dana-el-proces-articulo-453815)

*El Espectador*. (10 de abril del 2015). Gobierno y Farc retoman nuevo ciclo de diálogos de paz en La Habana. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/gobierno-y-farc-retoman-nuevo-ciclo-de-dialogos-de-paz-articulo-554241>

*El Espectador*. (15 de abril del 2015). Santos ordena reactivar bombardeos contra las Farc. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/santos-ordena-reactivar-bombardeos-contra-farc-articulo-555165>

*El Espectador*. (16 de abril del 2015). Fiscal General revela detalles de investigación sobre ataque que dejó 11 uniformados muertos. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscal-general-revela-detalles-de-investigacion-sobre-a-articulo-555323>

*El Heraldo*. (12 de agosto del 2014). Pueblos indígenas reclaman participación en el proceso de paz. Recuperado de: <http://www.elheraldo.co/nacional/pueblos-indigenas-reclaman-participacion-en-el-proceso-de-paz-162380>

*El Tiempo*. Especial 2012. Conozca a los negociadores del Gobierno con las Farc. Recuperado de [http://www.eltiempo.com/Multimedia/galeria\\_fotos/colombia5/GALERIAFOTOS-WEB-PLANTILLA\\_GALERIA\\_FOTOS-12195088.html](http://www.eltiempo.com/Multimedia/galeria_fotos/colombia5/GALERIAFOTOS-WEB-PLANTILLA_GALERIA_FOTOS-12195088.html)

*El Tiempo*. (19 de agosto del 2012). Uribe sostiene que Gobierno Santos está negociando con Farc en Cuba. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12142769>

*El Tiempo*. (26 de noviembre del 2012). Gobierno y Farc abren puertas a participación civil en proceso de paz. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12400427>

*El Tiempo*. (3 de diciembre del 2012). Noviembre del 2013, fecha límite de Santos para diálogos de paz. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12417945>

*El Tiempo*. (31 de enero del 2013). Delegados de Farc niegan tener datos sobre policías secuestrados. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12567181>

*El Tiempo*. (1 de diciembre del 2014). General Alzate explicó a Mindefensa cómo fue su secuestro. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/liberacion-del-general-alzate-la-abogada-urrego-y-el-cabo-rodriguez/14912519>

*El Tiempo*. (15 de diciembre del 2014). Confirman que Piedad Córdoba irá en grupo de víctimas a La Habana. Recuperado

- de: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/quinto-grupo-de-victimas-llegan-a-la-habana/14976395>
- El Espectador*. (15 de diciembre del 2012). Foro agrario: un ejercicio de paz. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/foro-agrario-un-ejercicio-de-paz-articulo-392594>
- El País*. (9 de septiembre del 2004). Así quedó conformada la segunda delegación de víctimas que viajaron a La Habana. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/viajo-segunda-delegacion-victimas-farc-habana>
- El País*. (15 de abril del 2015). ¿Qué pasará con el proceso de paz tras el ataque en el Cauca?, opinan analistas. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/pasara-con-proceso-paz-opinan-analistas>
- El Universal*. (4 de marzo de 2013). Roy Barreras hablará sobre el viaje a La Habana. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/roy-barreras-hablara-sobre-el-viaje-la-habana-110960>
- El Universal*. (21 de diciembre del 2013). Farc presentan doce propuestas mínimas para una Asamblea Constituyente. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/farc-presentan-12-propuestas-minimas-para-una-asamblea-constituyente-146287>
- El Universal*. (7 de noviembre del 2014). Asesinato de indígenas enturbia el proceso. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/asesinato-de-indigenas-enturbia-el-ambiente-del-proceso-de-paz-con-las-farc-176275>
- Lewin, J. E. (20 de noviembre del 2013). El discurso de Santos: la reelección es por la paz. *La Silla Vacía*, Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/discurso-reeleccion-santos-46140>.
- Noticias de América Latina y el Caribe (NODAL)*. 19 de mayo del 2014. Balance de diálogos de paz tras firma del tercer acuerdo entre Gobierno y Farc. Recuperado de: <http://www.nodal.am/2014/05/balance-de-los-dialogos-de-paz-tras-la-firma-del-tercer-acuerdo/>
- Prensa Rural*, (31 de agosto del 2012). La ONIC saluda los diálogos de paz que ha iniciado el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC. Recuperado de: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article9022>
- Romero Silva, M. (7 de febrero del 2015). Desafíos de la paz territorial. *UN Periódico*, Recuperado de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/desafios-de-la-paz-territorial.html1>
- Semana*. (1 de septiembre del 2012). Los puntos de la Agenda. Recuperado de: <http://m.semana.com/nacion/articulo/los-puntos-agenda/263987-3>

*Semana.* (18 de junio del 2013). Las FARC le responden a *Semana*. Recuperado de: <http://m.semana.com/nacion/articulo/las-farc-responden-semana/348039-3>

*Semana.* (25 de mayo del 2014). Una campaña presidencial atrapada en escándalos. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-escandalos-de-las-elecciones-2014/389114>

*Semana.* (22 de noviembre del 2014). ¿Qué sigue después del secuestro del general Alzate? Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-sigue-despues-del-secuestro-del-general-alzate/409793-3>

Zubiría Samper, S. de La historia a contrapelo: ¿justicia y paz territorial?

*Semanario Voz*, 4 de junio del 2014. Recuperado de: <http://www.semanavoz.com/2014/06/04/la-historia-a-contrapelo-justicia-y-paz-territorial/>

## JURISPRUDENCIA COLOMBIANA

CCons T-380/93 MP: Cifuentes Muñoz

CCons T-254/94 MP: Cifuentes Muñoz

CCons C-224/94 MP: Arango Mejía

CCons T-349/96 MP: Gaviria Díaz

CCons T-496/96 MP: Gaviria Díaz

CCons C-139/96 MP: Gaviria Díaz

CCons SU-039/97 MP. Barrera Carbonell

CCons C-239/97 MP: Gaviria Díaz

CCons T-523/97 MP: Gaviria Díaz

CCons SU-510/98 MP: Cifuentes Muñoz

CCons T-030/00 MP: Tafur Galvis

CCons T-1127/01 MP: Araujo Rentería

CCons T-606/01 MP: Monroy Cabra

CCons T-728/02 MP: Córdoba Triviño

CCons T-048/02 MP: Tafur Galvis

CCons C-297/02 MP: Montalegre Lynett

CCons T-239/02 MP: Beltrán Sierra

CCons T-086/03 MP: Cepeda Espinosa

CCons T-552/03 MP: Escobar Gil

CCons A-010/04 MP: Escobar Gil

CCons A-045/04 MP: Escobar Gil

CCons T-025/04 MP: Cepeda Espinosa

CCons T-1238/04 MP: Escobar Gil

CCons T-1070/05 MP: Escobar Gil

CCons T-1294/05 MP: Vargas Hernández  
CCons T-996/07 MP: Araujo Renteria  
CCons T-009/07 MP: Cepeda Espinosa  
CCons c-030/08 MP: Escobar Gil  
CCons T-652/08 MP: Gaviria Díaz  
CCons A-251/08 MP: Cepeda Espinosa  
CCons A-092/08 MP: Cepeda Espinosa  
CCons. c-175/09 MP: Vargas Silva  
CCons T-514/09 MP: Vargas Silva  
CCons T-769/09 MP: Pinilla Pinilla  
CCons A-006/09 MP: Cepeda Espinosa  
CCons A-005/09 MP: Cepeda Espinosa  
CCons A-004/09 MP: Cepeda Espinosa  
CCons A-382/10 MP: Sala Especial de Seguimiento: Henao Pérez, Pinilla  
Pinilla y Vargas Silva  
CCons A-384/10 MP: Vargas Silva  
CCons A-385/10 MP: Vargas Silva  
CCons T-617/10 MP: Vargas Silva  
CCons T-129/11 MP: Palacio Palacio  
CCons c-187/11 MP: Sierra Porto  
CCons T-856/11 MP: Pinilla Pinilla  
CCons T-129/11 MP: Palacio Palacio  
CoCons c-366/11 MP: Vargas Silva  
CCons T-693/11 MP: Pretelt Chaljub  
CCons A-174/11 MP: Vargas Silva  
CCons A-A-045/12 MP: Vargas Silva  
CCons A-112/12 MP: Vargas Silva  
CCons A-173/12 MP: Vargas Silva  
CCons T-002/12 MP: Henao Pérez  
CCons T-097/12 MP: González Cuervo  
CCons c-250/12 Sala Plena  
CCConst T-823/12 MP: Pretelt Chaljub  
CCons A-051/13 MP: Vargas Silva  
CCons A-098/13 MP: Vargas Silva  
CCons c-068/13 MP: Guerrero Pérez  
CCons c-253/13 MP: González Cuervo  
CCons c-359/13 MP: Palacio Palacio  
CCons T-454/13 MP: Pinilla Pinilla  
CCons T-576/13 MP: Vargas Silva

CCons A-073/14 MP: Vargas Silva

CCons A-196/14 MP: Vargas Silva

CCons A-257/14 MP: Vargas Silva

## JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Comunidad indígena sawhoyamaxa vs. Paraguay. Méritos, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C n.º 146.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Pueblo de saramaka vs. surinam. Objeciones preliminares, méritos, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de noviembre del 2007. Serie C n.º 172.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Medidas cautelares otorgadas por la Comisión en 2010. Recuperado de <http://www.cidh.org/medidas/2010.eng.html>

## NORMATIVIDAD NACIONAL

Ley 1448 de 2011 Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 10 de junio del 2011.

Ley 21 (4 de marzo de 1991). Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989. Diario Oficial n.º 39720. (6 de marzo de 1991) Bogotá: El Congreso.

Ley 31 (19 de julio de 1967). Por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes, adoptado por la cuadragésima reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 1957). Diario Oficial año n.º 32283 (1 agosto de 1967) Bogotá: El Congreso.

Decreto 1397 (8 de agosto de 1996). Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 42853. Bogotá: El Presidente.

## NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Organización Internacional del Trabajo (oIT). (1959). Convenio n.º 107 Sobre poblaciones indígenas y tribales (26 de junio de 1957) 40a Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra: oIT.

Organización Internacional del Trabajo (oIT). (1989). Convenio n.º 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (27 junio de 1989) 76a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: oIT. A/RES/61/295 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (13 de septiembre del 2007). New York: ONU.



## ÍNDICE ANALÍTICO

### A

agenda nacional de paz indígena: 112  
acuerdos: 11, 12, 22, 23, 40, 47, 48, 63, 72, 77, 85, 86, 89, 90, 91, 96, 97, 99, 100, 102, 103, 107, 111, 113, 114, 116, 118, 121, 122, 123, 132, 139, 144, 147, 149, 150, 151, 153, 154, 158, 159, 162, 163, 168, 169, 170, 172, 176, 178  
-interculturales: 153  
administración de justicia  
-Ineficacia de la: 93  
afectaciones diferenciales: 13, 14, 15, 22, 90, 151, 172  
afrocolombianos: 13, 19, 66, 129, 137, 142, 143, 154, 156, 161, 164, 171, 174  
afros: 12, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 141  
alternativas económicas: 112  
apertura democrática: 11, 114  
Asamblea Nacional Constituyente: 6, 91, 99, 119, 121, 122, 148, 149, 151, 162, 163, 172, 185  
asociatividad solidaria: 112  
autodeterminación: 12, 16, 17, 18, 21, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 41, 45, 46, 48, 50, 52, 60, 69, 85, 91, 133, 147, 162, 165, 167, 169, 170, 171, 173, 176, 178, 180  
autonomía: 27, 30, 44, 46, 49, 52, 117, 123, 127, 137, 138, 142, 152, 159, 177, 180

### B

bacrim: 97, 110, 176  
bloque de constitucionalidad: 24, 61, 63, 74, 79, 166, 182, 185

### C

campesinos: 99, 112, 113, 118, 122, 140, 160  
cese unilateral al fuego: 185  
circunscripciones especiales transitorias de paz: 114  
conflicto armado: 11, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 22, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 100, 110, 116, 118, 119, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 162, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 177, 183  
-Acuerdo General para la terminación del: 98, 99, 188  
consulta previa: 15, 16, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 34, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 91, 113, 116, 118, 119, 125, 127, 128, 130, 132, 135, 136, 138, 139, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 163, 164, 165, 166, 168, 170, 171, 172, 173, 179, 181, 183  
-Carácter reparador de la: 91  
-Contenido sustancial de la: 41  
-Mecanismo de participación de la: 87  
consentimiento previo, libre e informado: 24, 28, 30, 36, 119, 125, 172, 175, 178, 180  
corrupción: 93  
criminalización: 115  
crisis humanitaria: 13, 127, 137, 168  
cultivos de uso ilícito: 99, 111, 114  
-Erradicación de: 114  
-Sustitución de: 104, 114

## ÍNDICE ANALÍTICO

### D

democracia: 23, 29, 32, 38, 39, 40, 41, 55, 62, 95, 116, 124, 177, 180, 182, 183  
derecho: 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 72, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 82, 82, 83, 85, 86, 87, 90, 91, 95, 100, 102, 104, 105, 110, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 136, 137, 138, 139, 142, 144, 145, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 193, 194, 195

desarrollo social: 101

descolonización: 28, 29

desplazamiento forzado: 14, 69, 109, 110, 125, 127, 143, 176, 181

diálogo intercultural: 23, 24, 38, 51, 75, 77, 86, 87, 166, 172

discriminación histórica: 12, 15, 18, 26, 45, 48, 58

doctrina del *blue water*: 29

### E

enfoque diferencial: 19, 83, 107, 110, 129, 172, 181

entidad indígena de control político: 114

entrevistas: 21, 135, 161, 163, 164, 171

esclavitud: 17, 36, 178

Estado: 14, 15, 16, 18, 24, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 95, 97, 99, 100,

108, 120, 122, 125, 127, 132, 136, 140, 144, 147, 149, 151, 154, 159, 161, 165, 166, 167, 171, 182, 183, 188, 195  
estatuto de seguridad nacional: 93  
etnicidad: 18, 25, 182, 187  
etnicidad.gov: 25, 182  
etnocidio: 15, 17, 124, 142  
-cultural: 142  
explotación: 35, 37, 55, 56, 60, 63, 81, 130, 141, 166  
-de bienes: 37, 63, 166  
-de recursos naturales: 56, 60, 141  
exterminio: 13, 15, 20, 73, 84, 110, 126, 127, 131, 161, 169, 187

### F

fondo de tierras: 112, 113

Frente Nacional: 92, 178

Fuerzas Militares: 102, 106, 108, 132, 189

### G

garantías de no repetición: 161

genocidio: 15, 20, 73, 180

gobernanza: 14, 25, 27

gobierno propio: 118

guerrillas colombianas: 188

### H

hechos de paz: 12

hoja de coca: 115

### I

identidad: 24, 39, 43, 54, 56, 57, 63, 65, 66, 68, 69, 80, 81, 82, 95, 115, 118, 127, 133, 141, 142, 149, 161, 166

indígena(s): 12, 13, 14, 16, 17, 19, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 71, 72, 73, 75, 78, 80, 81, 82, 84, 87, 90, 91, 92, 93, 95, 99, 100, 101, 105, 106, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 122, 126, 127, 128, 132, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 188, 190

-Guardia: 105

interculturalidad: 41, 51, 167

*Ius cogens*: 36, 46

-Contrahegemónico: 26, 27, 31

-Neoliberal: 23, 26, 31

## N

narcotráfico: 93, 104, 114

negociación: 12, 15, 20, 22, 23, 40, 50, 54, 89, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 102, 103, 111, 122, 131, 135, 139, 144, 145, 146, 147, 149, 154, 158, 163, 164, 167, 171, 174, 183, 195

negros: 12, 14, 17, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 140

## O

ocupación: 128, 161

ordenamiento territorial: 117, 118

## J

Jurisprudencia: 16, 19, 21, 35, 79, 82, 84, 85, 86, 117, 120, 136, 158, 166, 176, 182

-Constitucional: 16, 35, 79, 82, 84

justicia social: 20, 43, 62, 87, 94, 124, 195

## P

palenqueros: 17, 64, 65, 66, 68, 69, 82

paramilitarismo: 110, 176

participación: 11, 15, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 130, 132, 133, 138, 139, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 175, 177, 178, 179, 186, 189, 195

-ciudadana: 96, 98, 113

-étnica: 21, 69, 133

paz: 11, 15, 20, 22, 38, 39, 40, 43, 62, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 111,

## L

La Violencia: 92

legalidad: 25, 27, 31

libertad contractual: 25, 26, 27, 31

## M

medios de comunicación: 98, 101, 102, 107, 114

Mesa de Conversaciones: 22, 102, 106, 109, 132, 157, 169, 184, 185, 187, 189

modelo de diversidad étnica y cultural: 63

Modernidad: 18

multiculturalismo: 23, 26, 27, 31, 34, 36, 41, 51, 188

## ÍNDICE ANALÍTICO

- 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 131, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 168, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195  
-territorial: 20, 116, 118, 133, 186, 191, 192, 195  
plan nacional de rehabilitación: 94  
plan patriota: 97, 180  
política: 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 24, 27, 28, 30, 45, 46, 58, 61, 63, 64, 65, 67, 72, 73, 76, 78, 86, 89, 90, 94, 97, 99, 101, 103, 104, 106, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 120, 122, 123, 124, 132, 133, 136, 138, 147, 151, 152, 156, 162, 170, 174, 175  
-de desarrollo agrario agrario integral: 15, 99, 101, 112, 113, 188  
-de la cultura: 25  
posacuerdo: 22, 172  
principios internacionales: 62  
-complementariedad: 62  
-pro personae: 17, 50, 62, 87  
-Pro indígena: 87  
proyectos de interés nacional y estratégicos: 76  
pueblos étnicos: 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 95, 100, 105, 108, 109, 111, 113, 116, 118, 119, 121, 124, 125, 126, 131, 132, 133, 135, 136, 138, 140, 141, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 180, 195  
pueblos indígenas: 12, 13, 14, 16, 28, 30, 32, 33, 37, 43, 44, 45, 46, 48, 51, 52, 53, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 72, 73, 80, 81, 82, 85, 90, 91, 92, 95, 105, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 126, 127, 128, 132, 137, 138, 140, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 154, 155, 157, 158, 159, 164, 166, 168, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 192, 194  
-embera: 137  
-esperara siapidara: 138, 199  
-inga: 138  
-kankuamo: 110, 137  
-nasa: 137, 138  
-totoró: 138  
-saramaka: 54, 194  
-sarayaku: 53, 57, 58  
-yanacóna: 138  
pueblos originarios: 113

## R

- raízales: 17, 64, 66, 68, 69, 70, 82  
reconciliación ciudadana: 144, 162, 170  
reducción de pobreza rural: 111  
referendo: 91, 103, 119, 120, 121, 133, 148, 149, 151, 157, 158, 172, 178, 181, 186, 189  
reforma rural integral: 111  
-Infraestructura: 63, 76, 101  
refrendación: 22, 116, 118, 119, 122, 124, 133, 139, 147, 149, 162, 167, 168, 169, 170, 172

## S

- sistema especial de seguridad alimentaria y nutricional: 111  
soberanía alimentaria: 73  
sujetos: 14, 17, 18, 19, 20, 25, 27, 28, 29, 40, 42, 62, 78, 81, 129, 132, 135, 136, 139, 144, 153, 161  
-colectivos: 16, 17, 18, 19, 20, 28, 29, 81, 132

-de derechos: 14

-políticos: 40, 42

**T**

territorio como víctima: 141

territorios étnicos: 37, 40, 156

tierra(s): 37, 40, 43, 52, 53, 56, 65, 92, 94,

101, 103, 111, 112, 113, 117, 118, 131, 140,

141, 144, 156, 176

-Distribución equitativa: 84, 112, 113

**V**

veedores internacionales: 158

víctimas: 12, 13, 14, 15, 20, 22, 36, 37, 42,

43, 90, 91, 99, 100, 103, 105, 106, 107, 108,

109, 110, 111, 112, 122, 125, 126, 132, 133,

139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 150,

152, 154, 155, 156, 160, 161, 162, 167, 168,

169, 170, 171, 172, 180, 181, 185, 190

**Z**

zonas de reserva campesina: 103, 112



## ÍNDICE ONOMÁSTICO

### A

ACIN: 101, 188  
Afrodes: 14, 19, 85, 137, 143, 174  
Albán, Luis Alberto: 100  
Alzate, Rubén Darío: 106, 190, 191  
Alianza Democrática M-19: 11, 92, 94, 95, 97, 183  
Andrade Casamá, Luis Evelis: 137, 138, 142, 145, 148, 158  
Arango, Jacobo: 102, 138  
Arias Arias, Luis Fernando: 105  
Ariza Santamaría, Rosembert: 139, 140, 141, 144, 149, 152  
Arrieta González, Juvenal: 137, 149, 150, 152  
Asamblea General de las Naciones Unidas: 72  
AUC: 97  
Avella, Aída: 110

### B

Barco, Virgilio: 24, 181  
Barreras, Roy: 133, 191  
Barros, Débora: 193, 194  
Betancur, Belisario: 92, 94  
Brigada Móvil 17 de la Fuerza Tarea Apolo del Ejército Nacional: 108

### C

Calle, Humberto de la: 100, 102  
Carvajalino, Jesús Emilio: 100

Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia: 101, 105, 108, 111, 167, 184  
Centro Nacional de Memoria Histórica: 90, 175  
CIT: 12  
Club El Nogal: 110  
CNOA: 19, 70, 85, 185  
Comisión Consultiva de Alto Nivel: 64  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 127, 176, 187, 194  
Comisión Nacional de Territorios Indígenas: 71, 194  
Comisión de Superación de la Violencia: 95, 176  
Comité Internacional de la Cruz Roja: 108  
Comité Temático Nacional: 96, 97  
Conferencia Episcopal Colombiana: 63, 108  
Congreso de la República: 79, 181  
Consejo de Estado: 67, 68, 74  
Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal: 72  
Congreso Nacional Autónomo de Consejos Comunitarios: 70  
Consejo Nacional de Paz: 95, 104  
Corte Interamericana de Derechos Humanos: 83, 117, 136, 193  
Corte Constitucional: 13, 14, 22, 24, 35, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 82, 83, 85, 91, 125, 126, 129, 131, 136, 141, 156, 161, 164, 168, 171, 172, 181  
CRIC: 138, 157

## ÍNDICE ONOMÁSTICO

### D

Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior: 76  
Duque, Acxan: 137, 140, 143, 148, 151, 153, 156

### E

Echeverry, Darío: 109  
Echeverry Londoño, Álvaro: 138  
EPL: 11, 94, 95

### F

FARC-EP: 12, 15, 20, 22, 85, 89, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 119, 121, 122, 123, 132, 133, 144, 147, 148, 155, 171, 178, 179, 184, 185, 187  
Frente Amplio por la Paz: 108

### G

Gaviria, César: 95  
Girón Ulchur, Rafael Mauricio: 101

### H

Henao Londoño, Clara Inés: 139, 140, 153  
Hochschild, Fabrizio: 105

### J

Jaramillo, Sergio: 100, 116  
Jiménez, Timoleón: 99, 106

### M

M-19: 11, 92, 94, 95, 97, 183  
MAQL: 11, 93, 181

Mesa Nacional de Diálogos y Negociación: 96

Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas: 194

Mesas de Análisis y Concertación en medio de la negociación con el M-19: 95, 97

Paz Estable y Duradera en Colombia: 99

Ministerio del Interior: 68, 70, 71, 78, 138, 145, 157, 158, 179

Mora Rangel, Jorge: 100

Muerte a Secuestradores: 93

Muñoz Lascarro, Félix Antonio: 106

### N

Naciones Unidas: 19, 45, 53, 72, 85, 101, 105, 108, 167, 174, 180, 182, 187, 188, 194  
Naranjo, Óscar: 100

### O

ONIC: 14, 15, 19, 85, 99, 100, 105, 110, 117-118, 137, 138, 148, 157, 174, 180, 187

OPIAC: 137, 157, 186

Organización Ayuda Popular Noruega: 107

Organizaciones afro, negras, raizales y palenqueras: 14, 19, 185

Organizaciones indígenas: 13, 72, 84, 87, 100, 101, 139, 180, 194

OIT: 42, 43, 44, 45, 47, 56, 61, 63, 74, 75, 82, 85, 129, 132, 151, 166, 183, 194

Ovidio Palmera, Juvenal Alberto: 100

### P

Pastrana, Andrés: 12, 96, 97, 118, 124, 146, 158, 180, 187

PCN: 19, 85, 179

Pearl, Frank: 100

- |  |  |
|--|--|
| Pinzón, Juan Carlos: 106                               | T  |
| Pizarro Leóngomez, Carlos: 94                          | Téllez, Ricardo: 100   |
| Posada Arango, Pedro Santiago: 138, 142, 145, 146, 157 | Teteye Botyay, José Ben Hur: 137, 141, 143, 144, 150, 155, 159 |

**Q**

- Quistial, María Deisy: 137, 151, 154

**R**

- Relatoría Especial de las Naciones Unidas para Pueblos Indígenas: 53  
 Rodríguez Contreras, Jorge: 106  
 Rojas Pinilla, Gustavo: 92

**S**

- Samper, Ernesto: 95  
 Santos, Juan Manuel: 12, 92, 98, 99, 101, 103, 104, 106, 107, 108, 132, 158, 176, 178, 188, 189, 190, 191  
 Sanz, Belén: 109  
 Sistema Interamericano de Derechos Humanos: 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 173

**U**

- Unasur: 108  
 Unión Patriótica: 94, 110, 180  
 Urrego Parra, Alcira: 106  
 Uribe Vélez, Álvaro: 96, 97, 98, 183

**V**

- Valencia Medina, Feliciano: 137, 141, 142, 144, 149, 150  
 Vega Luquez, Rodolfo Adán: 137, 140  
 Villegas, Luis Carlos: 100

**Y**

- Yace, Alberto: 137, 144, 147, 148, 149



## ÍNDICE TOPONÍMICO

### A

- África: 17  
Amazonía colombiana: 137, 156  
Antioquia: 107, 186

Estados Unidos de América: 97, 100

### B

- Bogotá: 112, 138, 139, 142, 174  
Brasil: 59  
-Belo Monte: 59  
-Pará: 59  
-Río Xingú: 59

### L

- La Habana: 15, 21, 22, 23, 85, 87, 91, 98, 100, 103, 105, 106, 109, 110, 118, 119, 121, 124, 144, 146, 147, 150, 151, 154, 156, 159, 167, 168, 169, 171, 175, 177, 178  
Llanos Orientales: 137

### C

- Casa Verde: 94  
Cauca: 137, 138  
Chile: 100, 108  
Chocó: 19, 70, 109, 137, 179  
Colombia: 16, 17, 19, 21, 61, 63, 79, 84, 89, 91, 92, 94, 97, 101, 104, 105, 108, 109, 110, 113, 117, 119, 120, 124, 132, 137, 139, 148, 149, 150, 153, 158, 161, 162, 167, 168, 169, 170, 172, 174  
Córdoba: 137  
Cuba: 15, 85, 87, 98, 99, 105, 109, 167  
Curbaradó: 156

### M

- Meta: 107  
Nigua: 156  
Noruega: 98, 99, 100, 107, 108

### Q

- Quibdó: 70

### E

- Ecuador: 53, 57, 58  
El Caguán: 11, 96, 118, 124

### S

- Santa Marta: 137  
-Sierra Nevada: 137

ÍNDICE TOPONÍMICO

Surinam: 53, 194

V

Venezuela: 99, 100, 108

T

Tolima: 137



*La consulta y el consentimiento previos,  
libres e informados de pueblos étnicos  
frente a los Acuerdos de La Habana*

FUE EDITADO POR UNIJUS, INSTITUTO UNIDAD DE INVESTIGACIONES JURÍDICO-SOCIALES GERARDO MOLINA, DE LA FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. FORMA PARTE DE LA COLECCIÓN GERARDO MOLINA. EL TEXTO FUE COMPLETADO EN CARÁCTERES FUTURA Y ADOBE CASLON PRO. SE UTILIZÓ PAPEL BOOK CREAM DE 60 GRAMOS Y EN LA CARÁTULA PROPALCOTE DE 240 GRAMOS. EL LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN BOGOTÁ, EN DIGIPRINT EDITORES EN EL AÑO 2017.

