

**Consulta previa por ISA-Intercolombia y la comunidad Zenú del Cabildo Menor de  
Cacaotal Chinú: Estudio de Caso**

**Informe de práctica para optar al título de Socióloga**

**Jennifer Nataly Montoya Tamayo**

**Asesor**

**Néstor Daniel Vargas Córdoba**

**Sociólogo**

**Magíster en Educación**

**Universidad de Antioquia**

**Facultad de Ciencias Sociales y Humanas**

**Departamento de Sociología**

**Medellín**

**2019**

## Tabla de contenido

Agradecimientos .....	3
Resumen .....	4
Presentación .....	6
Planteamiento del problema .....	6
Consulta previa en Colombia.....	9
Antecedentes .....	12
Objetivos.....	16
Marco conceptual .....	16
Estructura organizativa de las comunidades indígenas Zenú .....	17
Representaciones sociales .....	18
Metodología .....	21
Enfoque.....	21
Método.....	21
Técnicas e instrumentos.....	22
Población.....	23
Capítulo 1. Estrategias usadas por ISA-Intercolombia en la consulta previa realizada con el Cabildo Menor de Cacaotal-Chinú.....	24
Lo institucional, en torno a la directiva presidencial .....	24
Consulta previa con el Cabildo Menor de Cacaotal-Chinú.....	26
Capítulo 2. Apreciaciones acerca de la consulta previa.....	31
La comunidad.....	31
Desinformación de la sociedad indígena .....	32
Desinformación de los líderes indígenas .....	33
La percepción de la comunidad sobre la empresa ISA Intercolombia.....	33
Estado .....	34
Capítulo 3. Para próximos procesos de consulta previa.....	36
Información .....	36
Procedimiento .....	37
Conclusiones .....	39
Bibliografía .....	41

## **Agradecimientos**

A mi madre por el apoyo incansable y por ser la base para este logro que alcanzo, a mis abuelas por la fe en que esto algún día se lograría y por creer en lo capaz de mi ser.

A Néstor por su paciencia y enseñanzas durante el largo recorrido del final de esta carrera, las sonrisas desde los cursos hasta la construcción de este trabajo.

A Ana Catalina Ospina por el apoyo y acompañamiento durante todo el proceso de práctica profesional, lo que permitió y facilito mi adaptación al entorno empresarial, y a todas las personas que en esta experiencia aportaron un granito para mi construcción.

A todos mis compañeros de carrera, en especial a manuela, Natalia, Daniel y Teresa, quienes hicieron de la vida en la universidad y de cada curso un instante especial.

A Eugenia Lopera y Mauricio Arboleda por el apoyo en la recta final, en los momentos mas complejos donde este camino parecía cerrarse, sus palabras y alientos fueron cruciales.

## Resumen

Este trabajo es el resultado de una investigación sobre el caso de la consulta previa realizada entre la empresa ISA Intercolombia y El cabildo menor Senú de Cacaotal Chinú. Entendiendo la consulta previa desde todos los marcos legales a nivel nacional e internacional, partiendo del convenio 169 de la Organización internacional del trabajo. En esta investigación se estudian las estrategias Usadas por la empresa para el desarrollo de las consultas, así, como se indagan e identifican las representaciones sociales que ha construido este cabildo sobre la consulta previa y la forma como ven a la empresa en específico. Para así, finalmente, proponer algunas oportunidades de mejora que se identifican durante el desarrollo de esta investigación y la interacción con los diferentes actores involucrados.

**Palabras clave:** Consulta previa, convenio 169 de la OIT, Cabildo menor, estrategias, representaciones sociales.

## Abstract

This report is the result of an investigation into the case of the prior consultation carried out between the company ISA Intercolombia and the minor cabildo Senú of Cacaotal Chinú. This paper understands the prior consultation from all legal frameworks at national and international level, taking as a starting point the convention 169 of the international labour organization. In this investigation will be studied the strategies used by the company to the prior consultation development, and will be analyzed and identified the social representations that the cabildo has built about the prior consultation and the way they see the company. Finally, according to this analyses and the interaction with the different actors, will be proposed some opportunities to improve.

**Keywords**

Prior Consultation, convention 169 of the OIT, Minor Cabildo, strategies, social representations.

## Presentación

El presente informe se deriva de un ejercicio de práctica académica realizada en ISA-Intercolombia, durante el segundo semestre del año 2018. La cual consistía en la interlocución con comunidades étnicas y campesinas de las áreas de influencia de los proyectos de interconexión eléctrica, pero también en realizar una revisión bibliográfica general y de información interna de la empresa que permitiera generar incógnitas e identificar necesidades.

En el marco del ejercicio de las funciones de la práctica fueron surgiendo interrogantes, específicamente el interés investigativo se orientó en identificar y describir los procesos metodológicos de consulta previa que ha realizado la empresa ISA Intercolombia a lo largo del tiempo y desde cual legislación se han desarrollado, como también identificar las visiones-imaginarios que tienen los diferentes actores involucrados en la consulta previa, en el caso particular de la consulta, desarrollada con el cabildo menor de Cacaotal Chinú.

### Planteamiento del problema

En el marco del convenio 169<sup>1</sup> de 1989 de la OIT se establece que todos los países miembros de esta organización deben respetar y proteger a los Pueblos Indígenas y Tribales establecidos en sus territorios. Para ellos, se establecen ciertas normas, pautas y estrategias como requisitos para trabajar o realizar actividades en los territorios donde se encuentran los pueblos ancestrales.

En este sentido, se definió conceptualmente **la consulta previa** como aquel derecho fundamental que tienen los grupos étnicos de decidir sus propias prioridades en su proceso de desarrollo (Chanduví, junio, 2011).

De igual forma, en ella se establecen exigencias, normas y pautas que cada país debe cumplir con la intención de respetar y proteger las condiciones de vida de las comunidades étnicas, es una declaración sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, que hace referencia a las comunidades ancestrales, con prácticas sociales, culturales y económicas diferentes del resto a nivel nacional. (Organización internacional del trabajo [OIT], 2014).

---

<sup>1</sup> “en el proceso de revisión del Convenio (1987-1989) también fueron consultados y participaron un gran número de pueblos indígenas y tribales” (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2014, p.4).

En el caso de Colombia se incluyen a las comunidades indígenas, negras, que hoy son reconocidas como afrocolombianas y a las ROM o también llamados gitanos<sup>2</sup>.

Las normas que anteceden el Convenio 169 de la OIT, como el convenio 107 de 1957 sobre comunidades étnicas, que fue diseñado desde un enfoque integracionistas<sup>3</sup>, la participación de los grupos étnicos en este convenio no tiene registro, y además coincide con una época de baja organización y representación internacional de las comunidades indígenas, lo que implicó la instauración de supuestos e imaginarios sociales contruidos desde una visión exógena sobre las comunidades étnicas. Esto es probablemente una de las consecuencias de la falta de participación de las comunidades étnicas en la construcción de normas al margen de sus intereses, en las que no se respeta la ancestralidad. Por ejemplo, Padilla Rubiano (2016) habla del convenio el 107 de 1957 de la OIT y señala que:

Partía de la idea que era inevitable la desaparición de las poblaciones indígenas y tribales en tanto se fueran integrando a las sociedades dominantes, por lo que el actual, se acoge a una aproximación teórica que supera el asimilacionismo y muestra más respeto por las culturas y formas de vida de los pueblos, al reconocer sus derechos colectivos (p.199).

Durante los años que sucedieron a la aprobación del convenio 107, en la década de los 60. 70 y 80 se pusieron de manifiesto las limitaciones del Convenio y las propias agrupaciones indígenas comenzaron a reclamar nuevas normas internacionales. Hechos que se desarrollaron en un contexto de mayor organización, concientización y presencia nacional e internacional de las comunidades étnicas, lo que permitió evidenciar los supuestos erróneos del convenio 107, y se crea una Comisión de Expertos en la OIT para modificarlo y se establece el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas para dar participación a estas comunidades en el diseño del convenio. Para comienzos de los 80 quedó terminado el estudio de las Naciones Unidas encargado a Martínez Cobo<sup>4</sup> y en este se concluyó que “el enfoque integracionista del convenio había quedado obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno” (OIT, s., f., p. 2), y nefastas para los pueblos étnicos, alterando su esencia, sus construcción de futuro y sus proyectos de vida.

---

<sup>2</sup> Esta comunidad es reconocida en Colombia como grupo étnico, mediante el decreto 2957 de 2010.

<sup>3</sup> El cual suponía que el futuro inminente de las comunidades “aborígenes” consistía en la integración al conjunto de la sociedad occidental (moderna).

<sup>4</sup> véase el folleto N° 2 sobre "Los pueblos indígenas, las Naciones Unidas y los derechos humanos"

El Convenio 169 de la OIT supera los supuestos erróneos del convenio 107, con la participación y consulta de un gran número de comunidades étnicas durante el proceso de revisión (OIT, 2014), ya que plantea dos postulados bases: a) el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, y b) el derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que los afectan. De ahí, que la consulta previa se consolide como uno de los mecanismos base de estos derechos, permitiendo ampliar el campo de participación de las comunidades en todas las decisiones que afecten sus tierras, sus culturas y sus formas de vida.

Las bases fundamentales del convenio 169 de la OIT quedan acentuadas En la “*Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*” realizada en el año 2007, determinando en su Artículo 37 que los tratados y acuerdos concretados a favor de estas comunidades, a nivel nacional e internacional, sean respetados y aplicados (p.13). Así, el cumplimiento del convenio de la OIT es una obligación para todos los países miembros, que conlleva una adecuación de las legislaciones nacionales, así como la construcción y modificación de instituciones pertinentes para garantizar el respeto de los derechos de las comunidades étnicas<sup>5</sup>.

Sin embargo, podemos encontrar balances sobre países latinoamericanos como Perú, que evidencian el incumplimiento de las obligaciones adquiridas en el convenio 169 de la OIT, principalmente porque no existe, ni se han construido una institucionalidad acorde que permita el cumplimiento y la adecuación de la legislación necesarias para cumplir dichos convenios, como bien lo señala Alva Arévalo, (2012):

El Estado peruano está incumpliendo con los estándares internacionales normativos y jurisprudenciales sobre consulta previa, debido a que no existe una institucionalidad que permita el ejercicio de este derecho, y las normas infra legales vigentes son diversas y dispersas, no prevén las reglas mínimas que se derivan del Convenio 169 de la OIT (p.319).

La experiencia de consulta previa de Ecuador, analizada por Izko (2006), muestra este país se ha esforzado en buscar diferentes estrategias para trascender los procesos de consulta desde un enfoque de impactos sociales, garantizando la participación total de la comunidad

---

<sup>5</sup> Ante estos objetivos, se despierta el interés de indagar por las declaratorias de los derechos específicos de los demás grupos étnicos que ya se mencionaron.



en el reconocimiento de sus derechos frente a este tema por medio de metodologías como talleres por comunidades y grupos diferenciados. Pero, a pesar de este caso, el panorama para el país en general no es totalmente alentador, ya que, a pesar de todas las mejoras, se han identificado procesos en los que la consulta se reduce en la práctica a identificar los impactos y definir su manejo, sobre la base de una decisión previamente adoptada por el Estado (p.51).

El caso de la consulta previa en los países como Perú (Arévalo, 2012)<sup>6</sup> y Ecuador (Izko, 2006)<sup>7</sup> sirven como referencia para el análisis comparativo regional de la consulta previa, que permita identificar las generalidades y tendencias, como también la especificidad y el aporte de los procesos de consulta previa llevados a cabo por ISA-Intercolombia en el país.

El panorama latinoamericano de la Consulta previa muestra un desarrollo heterogéneo y desigual, pero se evidencia dos enfoques recurrentes en el abordaje del tema: el legal y el de impacto social, este último le da un papel importante a los procesos metodológicos y la participación de las comunidades consultadas.

### **Consulta previa en Colombia**

Colombia es un Estado miembro de la OIT que tiene la obligación de ser garante del cumplimiento del convenio 169 en el territorio nacional, esto lo hace a partir de la ley 21 de 1991, y a través del artículo 70 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que se incorporan visiblemente, y por primera vez de forma reglamentaria, a los grupos étnicos en la vida nacional, con el reconocimiento de la multiculturalidad; Además, mediante el artículo 63 se garantiza el reconocimiento y protección jurídica de la propiedad colectiva de las comunidades étnicas.

La legislación Colombiana en materia de protección de los grupos étnicos da muestra de que se parte de la protección de estas comunidades y es la protección en el tiempo de la identidad nacional según lo que plantean Rodríguez (2014) y Rey Cruz (2013).

O sea, la constitución de 1991 le da la ciudadanía a los grupos étnicos en la medida en que los reconoce sujetos de derechos, desde sus particularidades (formas de organización, relación con el territorio, la propiedad colectiva, y la relación derechos humanos territorio) que se manifiesta en la legitimidad y legalidad de la consulta previa. Pero al superarse el

---

<sup>6</sup> ¿La piedra en el zapato? la consulta previa a los pueblos indígenas y el desarrollo económico en el Perú.

<sup>7</sup> La consulta previa petrolera en los bloques 20 y 29 de la Amazonia ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia.

análisis normativo, y contrastar con los datos, el panorama se torna complejo y se identifican algunas resistencias al ejercicio del derecho a la consulta previa, dado que:

Entre 1994 y 2012 se habían otorgado 2.331 licencias ambientales y se habían realizado solo 156 Consultas, es decir, solo el 6,7% de los casos que la requieren, mostrando aproximadamente un 93% de casos de licencias para proyectos o modificaciones en estos territorios que violan los derechos de las comunidades (Ramírez Camacho, 2014, p.9).

Una línea de análisis desde la cual se puede explicar las causas de la resistencia del sector empresarial y estatal para aplicar la consulta, según los datos presentados, es la visión-imaginarios de estos mismo actores sobre el alcance de la opinión y participación de las comunidades étnicas, y su pertinencia dado que en ocasiones las empresas no consideran a consulta desde un enfoque de Derechos Humanos sino como un obstáculo para el desarrollo cuando niegan el consentimiento a diferentes obras y/o proyectos:

El derecho de consulta previsto en la Constitución Nacional es una prerrogativa de los pueblos indígenas que no puede afectar los intereses generales de la nación ni paralizar el desarrollo social y económico sostenible (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia; citado en: Rodríguez Camacho, 2014, p.25).

La visión empresarial defiende que la consulta previa no se puede convertir en un veto para las decisiones del Estado, sino que debe ser este el que tenga la última palabra; así mismo, el Estado en consonancia con lo anterior establece y aclara que a pesar de que una comunidad dé visto negativo a una intervención mediante consulta, es el Estado el que tiene la última palabra, evaluando casos y decidiendo, siempre potenciando el desarrollo y en pro de un progreso e interés más general.

Esta situación de confrontación entre proyectos y comunidades, no es más que el reflejo de conflictos entre el poder político-económico y sociedad civil por la definición del nivel y los límites de la integración, y con ello de la participación, de la ciudadanía de las comunidades étnicas, más allá que la superficial discusión sobre interés general e interés particular. Ante esto sería pertinente evaluar qué impactos, no solo materiales, sino también sociales, rupturas de los tejidos comunitarios, afectaciones en la pervivencia y continuidad de estas comunidades en el tiempo se presentan, y entender la correlación que tiene este tipo de

decisiones con la garantía del cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre la protección de los derechos de comunidades étnicas.

Es por ello que el problematizar la consulta previa desde una teoría de la representación social la cual permitiría comprender como influyen dichos imaginarios y constructos en la construcción social de la realidad, en la toma de decisiones de los actores, y como estos influyen en las formas de interacción, comunicación e integración de los diferentes actores, como es la empresa-Estado y Comunidad, cual es el sustrato de dichas representaciones y su influencia en el proceso de la consulta previa, para comprender modos de acción, problemas, errores y poder mejorar futuros proceso de intervención, es por ello que esta investigación busca, identificar y, comprender ¿cuáles son las representaciones sociales sobre la consulta previa que realizó la empresa Isa Intercolombia en el cabildo menor Zenú de Cacaotal Chinú?

### Antecedentes

Partiendo de la revisión bibliográfica realizada, se logró identificar que el principal eje de investigaciones sobre consulta previa a nivel internacional es el convenio 107 y 169 de la OIT, se ha resaltado el supuesto integracionista<sup>8</sup> del convenio 107, pero también la transición de este al convenio 169, como veremos.

El análisis de Padilla Rubiano (2016), muestra la importancia del nuevo convenio 169 de la OIT en el reconocimiento de la ciudadanía para los pueblos étnicos al reconocerle el derecho a la consulta previa y plantea cuatro situaciones coyunturales del contexto internacional directamente relacionadas y que propiciaron el cambio del convenio:

- “El auge de capital internacional que busca concesiones para explotaciones, hidroeléctricas y megaproyectos que afectan territorios de pueblos indígenas en América Latina.
- La preocupación mundial por el cambio climático y el crecimiento de organizaciones que protegen la biodiversidad y la diversidad étnica.
- El reconocimiento internacional y nuevo panorama normativo del relacionamiento entre las minorías étnicas y el Estado.
- El incremento de organizaciones de las minorías, de carácter gubernamental o tradicionales, lo cual da pie a una mayor visibilidad e incidencia ante el Estado.” (Padilla, 2016, p.200-201).

El contexto mencionado permite ver la forma en que la realidad demanda un convenio diferente, con una mirada más teórica y de respeto a las diferentes culturas y formas de vida de los pueblos, interesado en que no se vulneren los derechos colectivos, y dotar de herramientas de protección de derechos para hacerle frente a una nueva realidad del capitalismo que demanda nuevos territorios para su expansión.

Entre los estudios normativos de la consulta previa encontramos estudios que comparan el desarrollo normativo desigual sobre el tema en un país a otro dentro de la región de América Latina. Por ejemplo, Alva Arévalo (2012), quien a partir de revisiones bibliográficas y análisis de fuentes secundarias de Perú, llega a la conclusión de que en este país la constitución y el marco legal, más allá de lo procedimental, no tiene en cuenta la consulta previa como un derecho esencial de las comunidades étnicas, sino que algunos ministerios como el de Minas y Energía impulsan derechos de participación sin precisar en cuestiones

---

<sup>8</sup> el cual partía del supuesto de que es inevitable que las poblaciones tribales desaparecieran a medida de que se integrarían a las mayoritarias

étnicas; además, indica que en este país se da pie a la participación de las comunidades una vez se otorgue la licencia a los proyectos.

En el caso de Ecuador las investigaciones de carácter normativo se han quedado en un nivel descriptivo, sin superar su carácter legal-restrictivo. Como es el caso de Atupaña (2014), quién busca mostrar el carácter vinculante de la consulta previa, y la importancia para la participación de estos grupos étnicos en la dinámica nacional desde las leyes.

El interés investigativo sobre la consulta previa ha estado marcado por el predominio del enfoque normativo, el del marco legal, el cual ya ha demostrado su carácter limitado y restrictivo a la hora de explicar, y comprender varios procesos de consulta previa desde los actores.

Pero, este campo de conocimiento hoy exige de una nueva mirada, si se quiere, un enfoque sociológico centrado en lo metodológico y social, que tenga en cuenta los actores, los imaginarios y los procesos.

Abordajes desde este nuevo enfoque han sido pocas las investigación que se encontraron, entre los hallazgos esta la investigación de Izko (2004), que narra cómo se realizaron los procesos de consulta previa en los bloques 20 y 29 de la Amazonia Ecuatoriana, detallando desde una forma más descriptiva sus metodologías, exponiendo las barreras con las que se encontraron para la ejecución efectiva de la consulta, se pueden comenzar a identificar oportunidades de mejora, que faciliten el camino para que ese instrumento reivindicativo de las comunidades étnicas no sea más un eje de discordia entre empresa, Estado y comunidad, sino que cada vez se pueda ir mejorando, pero que además se logre una mejor recepción de este por parte de los actores mencionados.

Parafraseando a Izko (2004), algunos de los elementos por mejorar que se identificaron son:

- El orden político de las comunidades que limita la participación del total de la población.
- La poca credibilidad por parte de las comunidades en estos procesos, debido a sucesos anteriores que eliminaron la legitimidad
- La violación a un principio esencial de la consulta previa, el que estipula que esta debe ser realizada con las autoridades legítimas de la comunidad, permitiendo la intervención de externos no afectados por el proceso que intervienen con derecho a decidir.

En Colombia Rey Cruz (2013) muestra cómo la constitución de 1991 supera el modelo excluyente que caracterizó a las constituciones del siglo XIX, incluyendo cláusulas que permite garantizar la inclusión de sectores históricamente excluidos, esto es, extender el derecho de ciudadanía a estos sectores.

También, mediante mecanismos como la Sentencia T-376 de 2012 de la corte constitucional, se busca darle mayor fuerza y difusión a la declaración de la constitución, precisando para el país el convenio de la OIT y otras normas internacionales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP–, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH– y la Convención sobre todas las Formas de Discriminación Racial –CFDR–, el orden constitucional, etcétera.

Además, se encuentran investigaciones que muestran cómo el conflicto, y ahora posconflicto del país, exigen que dicha adopción del convenio se haga con lupa en cada territorio, como lo indica Rivera (2016), ya que hay dinámicas diferenciadas y contextos particulares que si no se tienen en cuenta pueden llegar a violar los derechos de las comunidades étnicas, como es el caso de las fumigaciones de cultivos de uso ilícito en el pacífico colombiano donde se violó el derecho a la consulta previa, debido que a fumigaciones se realiza de forma uniforme en los territorios, olvidando las prácticas ancestrales con la hoja de coca que tienen algunas comunidades y que son violentadas al no ser consultadas previamente para el tema (Huezo,2015).

A pesar de que las investigaciones tienen amplio enfoque en derechos humanos, y que se han identificado medidas a nivel nacional para garantizarlos, la puesta en práctica de estos es todo reto, como lo menciona Rey Cruz (2013): “se hace necesario todavía recorrer un gran trecho, pasar de la retórica de los derechos a la efectividad de estos” (p.6).

A lo largo de las investigaciones estudiadas se identifica el marco de los derechos humanos como eje central, ya sea por la violación, respeto o formas de garantizar los derechos Por ejemplo, Rey Riveros (2014), quien busca con sus investigaciones analizar la puesta en práctica de la consulta previa e identificar los pasos del proceso, para mostrar los vacíos que este tiene y así, proponer algunas acciones para mejorarlo.

Su estudio concluye que en el proceso hay funcionarios que no tienen la claridad sobre los objetivos del proceso, diálogo muy técnico por parte de los representantes de las empresas y el Estado, dejando de lado el enfoque étnico y diferenciado, y finalmente plantea la importancia del análisis de la dinámica territorial en el marco del conflicto y los intereses en la ejecución de determinados proyectos, de carácter político y económico, como por ejemplo

el control militar del territorio, entendiendo que hay actores que no intervienen directamente en las reuniones, pero sí generan un impacto en las consultas.

Desde el inicio de una consulta previa la comunicación se convierte en un factor transversal, que no ha sido tenido en cuenta, o al menos ha quedado al margen en las investigaciones consultadas, pero, sin embargo, si se hace alusión a la necesidad de esta. Ramírez (2014) en su tesis de grado “*La educomunicación en el proceso de consulta previa para el fortalecimiento de la autonomía de los pueblos indígenas*” la comunicación juega un papel relevante. Por medio de entrevistas, observación y participación, identifica que la consulta previa es un juego de intereses de distintos frentes, y el deber y objetivo de esta es lograr la conjunción de todos estos intereses en el marco de los derechos humanos, en especial de los derechos étnicos del convenio 169 de la OIT.

En general, se puede concluir de las investigaciones analizadas sobre la consulta previa concuerdan en los siguientes aspectos transversales y recomendaciones para mejorar los procesos como:

- Mejorar la capacitación al personal encargado de las consultas, dotarlos de recursos necesarios, para que sea un frente humano fuerte y competente.
- Garantizar homogeneidad, actualidad y veracidad en la información institucional sobre la presencia de los grupos étnicos, para no comenzar procesos violando derechos por información incompleta o errónea.
- Garantizar que los mecanismos y lineamientos para la realización de la consulta surjan de las comunidades étnicas.
- Asegurar el acceso de información adecuada, clara y completa a las comunidades sobre los impactos que se puedan generar.

En síntesis, la revisión de antecedentes permitió identificar que hay una tendencia en los estudios sobre consulta previa en América Latina y Colombia enfocada realizar análisis descriptivos a partir de los marcos normativos, las reglas de la relación entre Estado y comunidades étnicas, limitados a los análisis históricos y que sus objetivos generalmente buscan identificar retos frente a la legislación sobre la materia en los países. Lo cual permitió identificar vacíos de conocimiento sobre la influencia de la metodología y las representaciones sociales alrededor de los procesos de consulta previa (éxito y fracaso: medido de acuerdo con la garantía de los derechos étnicos).

Por esto se busca analizar desde un estudio de caso, de la consulta previa que realizó ISA Intercolombia con el Cabildo Menor de Cacaotal Chinú, las representaciones sociales sobre la consulta y la forma en que esta se realizó.

## **Objetivos**

### **General**

Analizar las representaciones sociales del proceso de consulta previa desarrollado por la empresa Isa Intercolombia en el cabildo menor Zenú de Cacaotal Chinú para proyectos de transmisión de energía.

### **Específicos**

1. Determinar las estrategias usadas por la empresa ISA-Intercolombia en la consulta previa realizada con el Cabildo Menor de Cacaotal Chinú
2. Identificar las representaciones sociales sobre las consultas previas que tienen los integrantes del Cabildo Menor de Cacaotal Chinú.
3. Proponer recomendaciones a la empresa ISA-Intercolombia sobre los procesos de consulta previa a partir de las representaciones sociales de los integrantes del Cabildo Menor de Cacaotal Chinú y de las oportunidades de mejora identificadas en este proceso.

## **Marco conceptual**

En la actualidad y a nivel nacional la consulta previa es un concepto que va tomando fuerza entre los estudios académicos, pero también entre instituciones públicas y privadas y ONG's que se han puesto en la tarea de definir conceptualmente la consulta previa, como, Fundación Ideas para la Paz –FIP– quien la define como un mecanismo de participación diferencial que constituye un derecho fundamental sobre la protección cultural, social y económica de los pueblos indígenas y étnicos, y “su aplicabilidad se da ante decisiones de orden administrativo, legislativo y/o el emprendimiento de proyectos económicos que puedan afectarles” (FLIP, 2018).

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario define la consulta previa como el derecho fundamental que tienen los grupos étnicos de poder decidir sobre medidas – legislativas y administrativas– o proyectos, obras o actividades que se vayan a realizar dentro



de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación. (s.f.).

La empresa ISA-Intercolombia, en su manual para la consulta previa, la define como un derecho de carácter colectivo que debe responder al principio de buena fe y debe ser realizada antes de la toma de la decisión de un proyecto obra o actividad, medida legislativa o administrativa, además menciona que es una obligación del Estado en tanto garantiza los derechos de las comunidades étnicas y un deber de los grupos étnicos, en tanto participación en los procesos; además, señala lo que no es una consulta previa, y enlista elementos como no es una negociación económica, no es un requisito para obtener una licencia, una formalidad, una inversión social, entre otras. (Itco, 2014)

Desde el ámbito jurídico, la abogada Raquel Yrigoyen citada en Chanduví (2011), la define como el derecho fundamental que tienen los grupos étnicos de decidir sus propias prioridades en su proceso de desarrollo y en la medida que estas afecten sus modos de vida, buscando proteger la integridad y pervivencia cultural, social y económica de estos pueblos en el tiempo, garantizando su participación.

El derecho a la consulta previa tiene las siguientes consideraciones legales:

1. Es un derecho de carácter colectivo que debe responder al principio de buena fe.
2. Se realiza a través de un proceso de carácter público, especial y obligatorio en el cual se garantiza el debido proceso (principio de oportunidad, comunicación intercultural y bilingüismo).
3. Se hace de manera previa a la adopción de medidas administrativas, legislativas o a la decisión sobre proyectos que puedan afectarles.
4. Durante todo el proceso se garantiza el acceso a la información, la cual debe ser dada de manera clara, veraz y, sobre todo, oportuna (Chanduví, 2011)

A la luz de lo anterior, se observa una convergencia entre las diferentes definiciones de la consulta previa, entre los que se identifican tres características para entenderla: es un derecho fundamental y colectivo, un mecanismo de participación y un proceso público.

### **Estructura organizativa de las comunidades indígenas Zenú**

“La organización interna en el pueblo Zenú se caracteriza por mantener los patrones culturales ancestrales. Este sistema se fundamenta en organizarse por asentamientos dentro del resguardo y cada una de estas unidades tiene un Cabildo Menor. La unión de los

diferentes cabildos conforma el denominado Cabildo Mayor Zenú” (Ministerio de Cultura, s.f., p.7).

### **El Cabildo Mayor**

Es una entidad autónoma de autoridad política, organizativa, administrativa pública de carácter especial y de representación legal del Pueblo Zenú. Promueve, defiende y exige la realización y goce efectivo de los derechos colectivos, humanos y especiales de los que son titulares el Pueblo Zenú y sus integrantes; así como sus intereses y reivindicaciones étnicas, políticas, organizativas, culturales, sociales, económicas y ambientales.

Sus autoridades, negocios e instituciones actúan como fundamentos: la Ley de Origen, Derecho Mayor, Derechos Propio, los convenios, tratados e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y de los pueblos indígenas, la Constitución Política, la Jurisdicción Especial Indígena y en los principios de unidad, territorio, cultura, autonomía, protección y coordinación que orientan al movimiento indígena nacional.

### **El Cabildo Menor**

Es la autoridad tradicional indígena propia a nivel local o comunitario y la unidad político-organizativa fundamental de la estructura de Gobierno Propio del Pueblo Zenú. Ejecuta los mandatos y decisiones de la Asamblea Comunitaria en relación con la administración de los asuntos territoriales, ambientales, sociales, culturales, político-organizativos y espirituales; como es el caso del Cabildo Menor de Cacaotal, de acuerdo con los datos proporcionados por el Resguardo Indígena Zenú San Andrés de Sotavento, Córdoba – Sucre (s.f.)

### **Representaciones sociales**

Las representaciones sociales son un equivalente de un sistema de conocimientos, reflejados en imágenes, conductas, o serie de conductas, y a través de ellas se trasmite explicaciones que permiten actuar en el transcurrir de la vida cotidiana de determinado grupo. Según Robert Farr (1984) las representaciones sociales

“Sistemas cognoscitivos con una lógica y un lenguaje propios. No representan simplemente “opiniones acerca de”, “imágenes de”, o “actitudes hacia” sino “teorías o ramas del conocimiento” con derechos propios para el descubrimiento y la organización de la realidad. Sistemas de valores, ideas y prácticas con una función doble: primero, establecer un orden que permita a los individuos orientarse en su mundo material y social y dominarlo;

segundo, posibilitar la comunicación entre los miembros de una comunidad proporcionándoles un código para el intercambio social y un código para nombrar y clasificar sin ambigüedades los diversos aspectos de su mundo y de su historia individual y grupal (p.496), en síntesis están ayudando a ““Hacer que lo extraño resulte familiar y lo invisible perceptible””.

Según Araya (2002), Las representaciones sociales es un “sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación actitudinal positiva o negativa. Se constituyen, a su vez, como sistemas de códigos, valores, lógicas clasificatorias, principios interpretativos y orientadores de las prácticas, que definen la llamada conciencia colectiva, la cual se rige con fuerza normativa en tanto instituye los límites y las posibilidades de la forma en que las mujeres y los hombres actúan en el mundo.” (p. 11). Es un mecanismo de comunicación, interacción y cohesión social.

Una teoría de las representaciones sociales es solo una manera de enfocar una parte de la construcción de la realidad social, Según Araya (2002), basada en Gill y, cfr. Banchs, (1994, p.11), dice que “busca entender los modos de conocimiento y los procesos simbólicos en relación con la conducta (Araya, 2002, p.16), La entiende que estos constructos sociales interviene en la construcción social de la realidad. Y que la realidad no es meramente un ejercicio de interpretación subjetiva de una realidad objetiva, sino que la realidad en si misma tiene elementos que dependen de la subjetividad, y precisamente evidencia la interacción de los procesos cognitivos en la construcción social de la realidad. En otros términos, se podría síntesis que “La representación social es, a la vez, pensamiento constituido y pensamiento constituyente”<sup>9</sup> (Ibáñez, 1988p. 37, citado por Araya, 2002, p.30).

Con el análisis de las representaciones sociales se pretende en qué medida dichos contenidos reflejan la cultura de una sociedad, grupo y su posición dentro de la estructura

---

<sup>9</sup> “En tanto que pensamiento constituido, las representaciones sociales se transforman efectivamente en productos que intervienen en la vida social como estructuras preformadas a partir de las cuales se interpreta, por ejemplo, la realidad. Estos productos reflejan en su contenido sus propias condiciones de producción, y es así como nos informan sobre los rasgos de la sociedad en las que se han formado. En tanto que pensamiento constituyente, las representaciones no solo reflejan la realidad sino que intervienen en su elaboración... La representación social constituye en parte el objeto que representa. No es el reflejo interior, es decir, situado en la cabeza de los sujetos, de una realidad exterior, sino que es un factor constitutivo o propio de la realidad... La representación social es un proceso de construcción de la realidad y debemos entender esta afirmación en un doble sentido: primero, en el sentido de que las representaciones sociales forman parte de la realidad social, contribuyen pues a configurarla y, como parte sustancial de la realidad, producen en ella una serie de efectos específicos. Segundo, en el sentido de que las representaciones sociales contribuyen a constituir el objeto del cual son una representación. Es porque la representación social construye en parte su objeto por lo cual este objeto es, en parte, realmente tal y como aparece a través de su representación social” (Ibáñez, 1988, p.37).

social en un momento determinado, es decir, se busca la comprensión de la realidad social a partir de sus representaciones. Y ello exige un énfasis en lo colectivo y la interacción social, al respecto Moscovici, dice, porque: “a) Los otros y las otras son mediadores y mediadoras del proceso de construcción del conocimiento y b) La relación de los y las otras con el objeto — físico, social, imaginario o real— es lo que posibilita la construcción de significados.” (Araya, 2002, p.18).

A pesar de que las representaciones sociales se construyen en un proceso interactivo, se reconoce que hay unas condiciones que le plantean límites y orientaciones a dichos constructos sociales, como es la posición que se ocupa en la estructura social y sus diversos ambientes, como lo explica Araya (2002) “Las inserciones de las personas en diferentes categorías sociales y su adscripción a distintos grupos, constituyen fuentes de determinación que inciden con fuerza en la elaboración individual de la realidad social, y esto es, precisamente, lo que genera visiones compartidas de la realidad e interpretaciones similares de los acontecimientos.” (p.14). y concluye que “la realidad varía con las personas, pero consideran que es en el proceso de tratamiento de la información proporcionada por la realidad objetiva donde radica el mecanismo responsable de la existencia de realidades plurales”.

Según Araya (2002) las representaciones sociales cuentan con tres dimensiones que muestran la forma particular de adquirir y comunicar conocimiento:

1. La actitud: está dinamizada y regula la acción, es también la orientación positiva o negativa de una representación, esta se reconoce fácilmente según el valor de las categorías lingüísticas usadas por los sujetos.
2. La información: es la organización de los conocimientos que se tiene sobre una situación social determinada, en esta se puede distinguir la cantidad, calidad y el carácter estereotipado o no de la información.
3. Campo de la representación: constituye el conjunto de actitudes, opiniones, imágenes, creencias, vivencias y valores presentes en una representación social.

Por lo anterior “conocer o establecer una representación social implica determinar qué se sabe (información), qué se cree, cómo se interpreta (campo de la representación) y qué se hace o cómo se actúa (actitud)” (Araya, 2002, p.41).

## **Metodología**

La investigación se desarrolló desde un tipo cualitativa, porque permite comprender la dinámica social desde los actores y su cotidianidad, en este caso de la comunidad del cabildo Menor de Cacaotal Chinú frente a la consulta previa. Según Galeano (2009), un enfoque cualitativo hace de lo cotidiano un espacio para comprender la realidad, abordando los fenómenos desde los actores claves, ya que son ellos quienes dan cuenta de sus propias experiencias y la forma en la que le han hecho frente a su realidad o cotidianidad, logrando así las investigaciones cualitativas materializar generalidades en las relaciones sociales a nivel particular y generalizar procesos individuales.

La presente investigación desde un nivel exploratorio y descriptivo busca adentrarse en la realidad subjetiva de los actores relevantes de la investigación, quienes son los líderes indígenas del Cabildo Menor de Cacaotal, que han participado en las consultas previas realizadas por ISA-Intercolombia en este territorio.

## **Enfoque**

La investigación se abordó desde un enfoque Histórico hermenéutico dado que “busca reconocer la diversidad, comprender la realidad, construir sentido a partir de la comprensión histórica del mundo y el conocimiento del contexto” (Cifuentes Gil, 2011, p.30), en la medida que busca comprender e indagar los sentidos, imaginarios, significaciones y representaciones sociales que se hacen sobre la consulta previa en la vida cotidiana. En este enfoque se consideran esenciales aspectos claves para el proceso de conocimiento, elementos transversales en el informe, como lo son la vivencia, el conocimiento del contexto y las experiencias.

El carácter de objetividad es garantizado en la medida que la investigadora se reconoce de un contexto muy distante al contexto del objeto de estudio, y mediante esta interacción de diálogos y comunicaciones se facilita la comprensión y se construye el conocimiento, valorando también el saber del sentido común.

## **Método**

El método usado fue el estudio de caso, el cual constituye una investigación empírica de un fenómeno del que se desea aprender dentro de un contexto real y cotidiano, en el que no se

logra identificar el fenómeno del contexto en el que se desarrolla el caso. Según Martínez Carazo (2006) existen dos tipos de estudio de caso:

- Estudio de caso único: son los que centran su unidad de análisis en un único caso y permite confirmar, ampliar y cambiar el conocimiento sobre el objeto de estudio.
- Estudio de casos múltiples: se realiza cuando se quieren estudiar varios estudios de caso únicos a la vez, este permite contrastar y contestar preguntas que se encuentran en los casos.

Se selecciona este método, debido a lo poco que ha sido estudiado el tema de la consulta previa desde un enfoque metodológico y de representación social (como se expuso anteriormente en el apartado del estado del arte), en el que se tenga como unidad de análisis a las comunidades étnicas; estudiando así, un *caso único* como es la consulta previa realizada entre Isa Intercolombia y el cabildo menor de Cacaotal, la cual está alimentada por un contexto múltiple. El método de estudio de caso permitirá comprender las dinámicas de esta comunidad alrededor de la consulta previa, desde el como ocurre esta, hasta la forma en la que es vista por los diferentes actores que intervienen en esta.

Los intercambios de la vida cotidiana con esta comunidad étnica exigen más que el uso de un mismo código lingüístico, es reconocer la diversidad de cosmologías y con ese marco de interpretación determina nuestras representaciones sobre las que actuamos y nos comunicamos en el mundo, para lo cual se exige no solo observar, sino también compartir, escucharlos. Este punto de partida fue esencial para la construcción de los elementos de recolección de información.

### **Técnicas e instrumentos**

Se realizó un proceso de recolección de información sobre este tema por medios de revisión de fuentes primarias y secundarias y del manual empresarial para consulta previa de ISA. Se utilizaron las entrevistas semi-estructuradas para funcionarios de la empresa y líderes del cabildo menor de Cacaotal-Chinú. Y también se realizó observación no participante de proceso de consulta.

La entrevista al ser una propuesta dialógica, permite expresar discursos a través de los cuales se pueden rastrear en su trasfondo imaginarios y nociones La entrevista es la principal herramienta utilizada en este informe, debido a que es una técnica de encuentro cara a cara con el informante, que busca la comprensión de las perspectivas que tienen estos respecto de sus experiencias en torno a la consulta previa.

Es semi-estructurada porque es más flexible y donde las preguntas son solo un motivador para la charla, y poder descubrir en la espontaneidad del entrevistado los imaginarios que construyen su cotidianidad y su entendimiento sobre la consulta previa. Lo que se busca es que durante la entrevista la persona produzca la información, de tal forma que en su discurso se pueda ver su situación personal a la luz del entramado social y cultural en el que esta persona está inserta.

Adicionalmente, se realizó observación no participante a una sesión de consulta previa entre ISA-Intercolombia y esta comunidad. Esta técnica permitió registrar información sobre la actitud política, los discursos de los representantes de cada uno de los actores en la consulta (comunidad, Estado y empresa) en un contexto de disputa, y su toma de decisiones, e identificar los intereses que guían a cada uno.

### **Población**

El universo es la comunidad en general que ha sido influenciada por diferentes proyectos en su territorio –Cacaotal-Chinú–, se selecciona una muestra no representativa y no aleatoria, con el perfil: 1). Líderes comunitarios del cabildo menor de cacaotal, y 2). Que hayan participado en la consulta previa con ISA Intercolombia y/o en otra consulta más, con esta empresa o cualquier otra, esto con el objetivo de que sean personas que su acercamiento previo a la consulta los pone en condiciones de hacer retrospectivas y comparaciones basándose en sus experiencias.

Además, se realizó acercamiento con funcionarios de ISA Inter Colombia que estuvieran en frente de procesos de consulta previa desarrollados por la empresa.

En general, los actores solicitan en el momento de las entrevistas, que su referencia en la presente investigación sea perfilada según el rol que desempeñan, en la parte a la que representan durante la consulta previa.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Capitán cabildo menor, cacique territorial y funcionario ISA Intercolombia.

## **Capítulo 1. Estrategias usadas por ISA-Intercolombia en la consulta previa realizada con el Cabildo Menor de Cacaotal-Chinú**

Este capítulo se desarrollará en dos momentos, comenzando por detallar lo establecido por ISA-Intercolombia como requerimientos y pasos a seguir a la hora de realizar una consulta; está, en consonancia con la directiva presidencial número 10 de 2013, que da unas directrices nacionales sobre cómo realizar una consulta previa. Finalmente, cerraremos detallando algunos de los pasos y estrategias que usaron los funcionarios de ISA-Intercolombia en la consulta previa con el cabildo menor de Cacaotal.

Para comenzar a determinar, detallar y entender las estrategias que usa ISA-Intercolombia en sus procesos de consulta previa para que sean exitosos y productivos en términos principalmente de acceso, relacionamiento y tiempo para sus proyectos, es pertinente primero introducir la normativa institucional de la empresa y los lineamientos que rigen a los funcionarios que representan la empresa en los espacios de diálogo con las comunidades étnicas.

### **Lo institucional, en torno a la directiva presidencial**

Se toma como punto de partida el manual para la consulta previa con grupos étnicos de ISA Intercolombia. Para comprender mejor los objetivos y lineamientos de este, se leerá en el marco de la “Guía para la realización de la consulta previa” establecida en la directiva presidencial N° 10 del 7 de noviembre de 2013<sup>11</sup>, la cual presenta los parámetros básicos para su adecuado desarrollo:

Manual sobre la consulta previa con grupos étnicos, ajustado a normatividad vigente en el país y dentro de un marco conceptual y metodológico que permita entender el proceso y generar la participación de las comunidades en la gestión ambiental de los proyectos, respetando las diferencias étnicas y culturales de estos pueblos (ISA-Intercolombia, 2012, p.4).

Este escrito para la consulta previa de ISA-Intercolombia, se presenta como una guía que contiene los pasos que se deben seguir para tener un proceso que respete y garantice los

---

<sup>11</sup> Consulta en el siguiente enlace:

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/12\\_directiva\\_presidencial\\_ndeg\\_10\\_del\\_07\\_de\\_noviembre\\_2013\\_4.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/12_directiva_presidencial_ndeg_10_del_07_de_noviembre_2013_4.pdf)



derechos humanos de los grupos étnicos. Comienza aseverando que la consulta se realiza únicamente con los grupos étnicos que son afectados directamente por los proyectos, tal cual lo demanda la *Guía para la realización de la consulta previa*

En este sentido, haciendo un comparativo de ambos escritos en términos metodológicos se encuentra que la *Guía para la realización de la consulta previa*, (directiva N°10 de 2013) plantea que el relacionamiento con las comunidades se debe realizar una vez se haya certificado la presencia de estas en el Área de Influencia Directa –AID– del proyecto, a diferencia del Manual de ISA que indica que se debe realizar un relacionamiento anticipado cuando hay un proceso de la consulta por venir, durante el pre-diseño, es decir durante el desarrollo de los estudios de Diagnóstico de Alternativas Ambientales –DAA–.

Según *Guía para la realización de la consulta previa*, (directiva N°10 de 2013), el primer paso en la consulta previa es la certificación de presencia de comunidades étnicas, en la cual se determina la necesidad o no de que se realice consulta. En ISA-Intercolombia, se realiza como momento previo otros acercamientos, con el fin de crear lazos diferentes y anticipados con las comunidades: “llegar antes es tener un pie adelante, es conocer con qué te enfrentas, es que te reconozcan” (funcionario de ISA, comunicación personal, 10 de octubre de 2018). Esto, con el fin de que en el momento que se instaure la consulta ya se tengan estos pasos adelantados y se pueda ser más efectivos en temas de tiempos, para esto las recomendaciones de acciones previas que establece el manual Técnico Normalizado de ISA son:

- Solicitar a la Dirección de Consulta Previa la información de presencia de comunidades, no como certificación de presencia de grupos étnicos sino como de línea base. Es decir, que la solicitud de certificación se realiza inicialmente solo como información, no como comunicado oficial para determinado proyecto y licencia.
- Antes de realizar la solicitud de certificación sobre presencia de grupos étnicos, el manual pide que se realice una revisión para determinar las comunidades existentes en el territorio y generar el mapa de localización de estas, además, este plantea que es importante tener en cuenta que la solicitud de certificación de presencia de grupos étnicos oficial, solo se hará en el marco del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), cuando se tenga definida la ruta de la línea y el área de influencia directa del proyecto. (p.8)

En general lo realizado por ISA en los territorios a los cuales se va a ejecutar su proyecto, es, una vez se tiene claridad de por dónde va a pasar el proyecto, solicitar una certificación de comunidades étnicas no oficial, la cual es verificada en campo y así, se comienza a realizar

acercamientos con las comunidades, llevando información del posible proyecto que va a llegar a los territorios.

Para entender mejor cuales son los pasos que debe realizar la empresa en un proceso de consulta previa, se explicaran a continuación, caracterizándolos según las etapas en las que se encuentra el proyecto. Esto, a partir de los ejercicios de observación realizados en los procesos y en la sesión de consulta previa en la que se hizo presencia en el proceso de recolección de información:

1. *Etapa de planteamiento del proyecto:* se tiene en cuenta información secundaria como los Planes de ordenamiento territorial (POT), entrevistas y demás. Se realiza un acercamiento con la comunidad para contarles de la posibilidad del proyecto y que desde su visión señalen los lugares que se pueden intervenir y los que no, manejando el nivel de expectativas de las comunidades, ya que aún no se tiene certeza de a quien le adjudicarán el proyecto.
2. *Etapa de diseño:* Es cuando ya fue adjudicado el proyecto; se solicita la certificación de grupos étnicos, se comienzan a diseñar metodologías e identificar impactos y medidas de manejo de la mano con la comunidad; se realizan capacitaciones a la comunidad sobre qué es una torre, una línea de transmisión y otros aspectos del proyecto. En este punto se resalta la importancia en las relaciones con la comunidad y su participación en la construcción de la línea base del EIA.
3. *Etapa de construcción:* realizar reuniones para informar lo relacionado con el inicio de obra, presentar al contratista e iniciar los pendientes en el plan de manejo ambiental. Considerando como fundamental, el mantener a la comunidad informada del avance de las obras y el cumplimiento de cada uno de los acuerdos, además, de manejar adecuadamente los canales de comunicación para canalizar las inconformidades y evitar conflictos.
4. *Etapa de Operación:* en esta fase por normativa del manual, se exige que se deben cumplir los acuerdos pactados en estos tiempos, además, de manejar impactos que no se estimaron en el diseño, esto se debe hacer en concertación con la comunidad.

### **Consulta previa con el Cabildo Menor de Cacaotal-Chinú**

Según versión del Cacique Territorial del Cabildo Menor de Cacaotal, durante una entrevista realizada el 29 de julio de 2019, “con ISA han sido dos proyectos diferentes, el primero fue CHUR y el segundo CECO. Cuando CHUR nosotros no teníamos ese

conocimiento de los procesos de consulta previa”. Así, se puede evidenciar que los procesos de consulta previa no se han realizado desde el inicio de la intervención de ISA-Intercolombia en las comunidades.

De acuerdo con lo narrado por el:

“El Cabildo Menor de Cacaotal ha instaurado dos procesos de consulta previa con ISA-Intercolombia para los proyectos de transmisión de energía, pero para el primer proyecto (CHUR), donde los acercamientos se iniciaron en 2012, la comunidad no estaba capacitada para afrontar un proceso de consulta previa, ya que eran los primeros procesos de consulta a los que se enfrentaban y se encontraban en un proceso de aprendizaje sobre la marcha” (Capitán del Cabildo Menor de Cacaotal-Chimú, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Desde la llegada de la empresa al territorio en el 2012, se realizaron socializaciones del proyecto antes de que se oficializará la presencia de grupos étnicos en el área de influencia, pero luego se enteraron de que el ministerio no había certificado a ninguno de los cabildos menores. Ante esta no certificación (no reconocimiento) de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto CHUR (proyecto que era pionero en los diálogos entre ISA-Intercolombia y el Cabildo), las comunidades se sintieron abrumadas por la noticia y sus líderes no contaron con el conocimiento sobre el tema –como ya se señaló– para solicitar las respectivas medidas, en este caso una nueva revisión de la certificación.

Ante la situación, ISA continuó con lo que tenía establecido como sus mecanismos de acción en la consulta previa, siguiendo los pasos necesarios, reconociendo desde su enfoque empresarial que en el AID sí hay presencia de comunidades étnicas: “leyendo las actas, me enteré de que mediante una visita con fines de conocer a los líderes del territorio; se observó la presencia de pueblo indígena debidamente organizado en el área de influencia del proyecto” (Funcionario consulta previa ISA, comunicación personal, octubre 9 de 2018), por lo que se realizaron proyectos de beneficio comunitario a nueve cabildos menores del territorio.

Este reconocimiento se hizo posible en manos de la estrategia de relacionamiento anticipado con las comunidades que tiene la empresa, ya que se cuenta con la ventaja de conocer el territorio y quienes lo habitan, además de favorecer los tiempos de manejo de los procesos, ya que en caso de que en algún momento se presente una apelación o algún término y las comunidades sean certificadas, ellos ya cuentan con algunos aspectos avanzados en términos de acercamiento y no tendrían que iniciar de cero.

En el proceso para el proyecto CECO (el último proyecto de la empresa en este territorio— y el anterior CHUR), se evidencia que la empresa tiene su propio equipo de revisión, encargado de las certificaciones del Ministerio, ya que previo a solicitar la consulta realizan una verificación previa del territorio acompañada con visita al territorio. Al recibir el oficio emitido por el Ministerio el equipo de la empresa lo analiza y piden una verificación:

“se hizo la solicitud de derecho de petición que hicieran una verificación a la resolución y se logró una visita de verificación por parte del ministerio, que se hizo en enero de 2018, después de esa visita de verificación se expide el 24 de septiembre de 2018 la certificación 0985 que nos daban el derecho a consulta previa. Pues vieron que efectivamente si estábamos afectados” (Capitán del cabildo menor de Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Ejemplo de este proceso “vino el proyecto CECO, una resolución del ministerio donde primero reconocieron hasta Cacaotal, pero la empresa hizo una reposición y el ministerio recertificó y dejó a Cacaotal por fuera” (Capitán del cabildo menor de Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019); esta es la primera certificación que se emite para este proyecto, donde el Cabildo menor de Cacaotal no es certificado, a lo que se comienzan a realizar diferentes acciones legales por parte del capitán del cabildo y posteriormente de ISA; puesto que el cabildo solicita una revisión y es aceptada, pero ISA solicita una nueva verificación posterior a la respuesta dada por el ministerio al Capitán. Finalmente, el ministerio certifica al cabildo dentro del área de influencia Directa del proyecto, lo que abre la necesidad de que una nueva consulta previa sea instaurada:

ISA realiza un acercamiento con la junta de cabildos en noviembre, y yo me sorprendo porque tengo certificación desde septiembre, ya en noviembre nosotros estábamos en consulta. Cuando les dije así, unos manes de una empresa que se llama comunicación activa y Juan Diego de ISA se asombraron y dijeron que ellos iban a verificar, pero no, porque en el acercamiento sobre equis directriz del proyecto con los cabildos, dicen que no llegan a cacaotal que porque no estábamos dentro todavía y ya estábamos en plena consulta. (Capitán del cabildo menor de Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

En ese bombardeo de información, al parecer hubo complejidad por parte de la empresa en la inclusión de este cabildo, puesto que las consultas previas con los demás ya estaban muy

avanzadas y algunos de los funcionarios no contaron con la información en el momento adecuado, lo que se evidencia en el caso narrado, en el que se realizaron reuniones sin tener en cuenta al cabildo de cacaotal, dado que los funcionarios de la empresa no tenían claro o no estaban informados sobre la certificación del cabildo en el proyecto.

Los dos proyectos entre estos dos actores (empresa-comunidad étnica), muestra un punto importante de partida y de diferencia, puesto que en el primero el conocimiento acerca de la consulta previa era mínimo, mientras que en el segundo la empresa ya se encuentra de frente con una comunidad y unos líderes más capacitados y con mejor conocimiento en el tema, se había cualificado la participación, lo que planteaba nuevos retos, para ambas partes.

“El proceso de la consulta siempre ha sido empírico, incluso a la fecha, nosotros no contamos con profesionales en derecho que tengan especialidad en consulta previa. Sino que también uno se va dando cuenta cómo evoluciona la política pública a nivel nacional” (Cacique territorial, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Debido a lo ocurrido con el proyecto CHUR, aunque en este haya actuado la empresa con base a sus normas internas en el relacionamiento con las comunidades haciendo una gestión de recursos para las personas de su área de influencia, la comunidad demanda que su presencia en gestión social es casi nula: “en los 40 años que tiene ISA aquí la única presencia social que tiene con las comunidades es un bolso que regala a los estudiantes de los colegios en los que esta la línea” (Capitán del Cabildo Menor de Cacaotal, 29 de julio de 2019), detallando así que para ese proyecto se desconocen aspectos como el nombre de los funcionarios de la empresa que gestionan el relacionamiento.

Según el nivel de conocimiento de las comunidades, los tiempos de relacionamiento se modifican, pues ya los pasos a seguir de la empresa son más detallados por las comunidades, lo que requiere mayor cuidado en lo demandado por la ley. Como se demuestra con la percepción de funcionarios cuando dicen que en el proyecto CECO, “nos tuvimos que enfrentar con unos líderes escépticos ante las intenciones de la empresa, ellos estaban negativos debido al manejo del proyecto CHUR” (funcionario de ISA, comunicación personal 10 de octubre de 2018). Se tuvo que hacer frente a las sombras del relacionamiento histórico entre estas partes, con ayuda de consulta previa, relacionamiento anticipado, seguimiento a proyectos de beneficio comunitario y la presentación de unos funcionarios más constantes y visibles para las comunidades.

Los líderes del cabildo han tenido una constante exigencia sobre el punto de la consulta que exige la igualdad de condiciones: “Estamos en desequilibrio, mientras la empresa trae todos los profesionales que ella cree que necesita para el proceso, nosotros estamos simplemente con los que nos hacemos líderes” (Cacique territorial, comunicación personal, 29 de julio de 2019). La empresa lleva los profesionales necesarios según sea el tema y esto impide una conversación entre partes iguales debido a los niveles educativos de la mayoría de los líderes de las comunidades, para esto la empresa ISA-Intercolombia hace uso de un contratista consultor, el cual pone a disposición de las comunidades para que estos hagan uso de los profesionales que allí laboran y puedan defender mejor los derechos de su comunidad al estar en igualdad de condiciones, estos consultores hacen el papel de la voz de la comunidad frente a temas complejos del relacionamiento. Pero los líderes no están muy satisfechos con el actuar de estos contratistas, debido a la procedencia del capital con el que trabajan, este tema se abordará con más profundidad en el próximo capítulo del informe.

Las estrategias planteadas por la empresa y lo observado con el relacionamiento con el Cabildo de cacaotal, deja ver como el tiempo es uno de los aspectos más importantes en el desarrollo de los proyectos de ISA-Intercolombia, y así mismo, como el trabajo del Ministerio puede terminar siendo en la mayoría de las ocasiones un obstáculo, debido a los pocos recursos con los que laboran los funcionarios mediadores para las sesiones. Ante esto la empresa ha optado por facilitar económicamente la logística para que estos lleguen a los territorios y la consulta se realice de forma más efectiva y pronta.

“Hay procesos en los que las empresas para que les agilicen el proceso consultivo hace un convenio interadministrativo para pagar su profesional y tú sabes que acá en Colombia el que pone la plata pone las condiciones” (Cacique territorial, comunicación personal, 29 de julio de 2019). Como se puede ver, la empresa ISA toma sus medidas y despliega estrategias limitadas en lo normativo, pero también en una precaria respuesta a las demandas que cada comunidad exige como necesarias. Lo que limita en tiempos favorables, y compromete el éxito del proceso.

## Capítulo 2. Apreciaciones acerca de la consulta previa

En este capítulo se realiza un énfasis en reconocer las representaciones sociales de los integrantes del Cabildo Menor de Cacaotal sobre la consulta previa. Para esto, es importante contextualizar culturalmente este grupo social y la posición que ocupan los sujetos entrevistados dentro de su sociedad.

Con base a la caracterización del pueblo Zenú realizada por el Ministerio de Cultura (s.f.), el cabildo menor de Cacaotal es uno de los asentamientos de propietarios individuales del pueblo Zenú que hay en Córdoba, este se forma en inicios de la década de los noventa por el ánimo organizativo de la población indígena asentada en este territorio, dándose a la tarea de crear el cabildo, la cual duró alrededor de siete años, hasta que en 1998 es registrado ante la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior.

Este cabildo menor, es uno de los diez cabildos pertenecientes al cabildo mayor del pueblo Zenú en Córdoba. Su ubicación en el territorio y la cercanía con campesinos ha dificultado mantener su lengua nativa, instaurar proyectos etno-educativos y, sobre todo, mantener su economía tradicional debido a la falta de espacio para realizarlas y al predominio de otras actividades económicas y modos de producción no propias de su etnia, pero que generan rentabilidad para la comunidad.

Las figuras representativas bajo el cuadro de mando de la comunidad son los capitanes para los cabildos menores (actores claves en la obtención de información) y los caciques territoriales en los cabildos mayores. Para reconstruir y conocer las apreciaciones de este cabildo sobre la consulta previa, se hace necesario dividir el análisis en tres frentes, cada uno de ellos es uno de los actores claves en el proceso de consulta: comunidad-empresa y Estado.

### **La comunidad**

Los líderes del territorio consideran que la comunidad está en un estado general de desinformación respecto a la consulta previa. La des-información es la categoría a la que se asocia principalmente la relación de la comunidad con la consulta, lo que ha implicado grandes limitaciones para proteger sus derechos en estos procesos. Cuando se habla de desinformación, hay dos líneas, una es la del común de la sociedad indígena y otra es la de los líderes indígenas de los cabildos.

### **Desinformación de la sociedad indígena**

En el Cabildo Menor de Cacaotal se presenta un fenómeno que es abarcaste para un poco más de la mitad de la población, según lo indica su capitán, las personas no están informadas y mucho menos capacitadas para hacerle frente a aspectos mínimos de una consulta, situación que se ejemplifica, según lo relata:

Mire lo que usó ISA respecto al término tierra y hay un concepto a nivel internacional, para el derecho a la consulta previa no es necesario que se tenga un título de propiedad de sus territorios a fin de que se le reconozcan sus derechos de propiedad y posesión, ósea que no es necesario tener tierra recuperada o tener la propiedad colectiva, el solo hecho de convivir en el territorio le hace a usted dueño por posesión (Capitán del Cabildo Menor de Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Ante este caso la comunidad se sintió aislada del proceso de consulta, pues entendieron que si no tenían título colectivo no tenían derechos y esto disminuyó en primera instancia el interés por participar, pues consideraron que no había nada más que hacer.

Otra situación que detallan los líderes es la forma en que la comunidad concibe el papel de las empresas, “aquí en Colombia la consulta ha servido a la manipulación, en muchos escenarios ha servido para creer que la empresa puede venir y sustituir al Estado y eso no debe ser así” (Capitán del Cabildo Menor de Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Para esta comunidad étnica, la empresa en cierta medida es una representación del Estado en el territorio; la ausencia del Estado y de bienes básicos, hacen que estos proyectos, den cualquier remuneración, y se utilicen para subsanar las necesidades básicas insatisfechas, educación, vías, etc.

A mí me duele ver que mis comunidades toda la exposición que le hace la empresa ni la digiere, ni la bota. No dicen nada, va solo a escuchar y me imagino que lo que ellos piensan es que tienen razón (Cacique territorial, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Lo que podemos inferir de este caso es la actitud pasiva de la comunidad ante las decisiones de sus territorios como resultado de la desinformación falta de capacitación, pero también una legislación que hace que dicho derechos, aunque les pertenezca, se le plantea en



términos y procedimiento extraños, ajenos a su sabiduría, por ambos motivos quedan en una posición de lucha desigual, de desventaja. esto como resultado de la desinformación transversal que aqueja Lo que propende por una ciudadanía pasiva, dependientes de las iniciativas y decisiones de sus líderes, aspecto que no se puede determinar cómo negativo, puesto que legitima los cuadros de mando que ellos mismos eligen mediante voto popular cantado.

### **Desinformación de los líderes indígenas**

La realidad del cabildo mayor del pueblo Zenú, es que los líderes que toman frente a las consultas previas no son profesionales capacitados ampliamente en el tema, “nuestros líderes se han formado en la minga, y carecen de profesionales salidos de la comunidad que conozcan bien como defender un derecho, que sepan exigir” (Cacique territorial, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Las posibilidades de cualificación de los líderes se limitan a grupos de capacitación que los cabildos promueven y dirigen, donde socializan aprendizajes individuales y lecciones aprendidas de los proyectos, a transmitir la autorreflexión, pero de forma no sistemática ni organizada, es a esto a lo que se refiere el informe cuando habla del grado de desinformación en los líderes.

El capitán del Cabildo Menor de Cacaotal está en proceso de formación mediante la minga, para aprender más sobre la consulta. Pero desde las experiencias y conocimientos actuales, él califica de mal enfocada la consulta previa porque los beneficios que se extraen de los megaproyectos no siempre llegan a las comunidades en las que estos se desarrollan, por el contrario, cuando las empresas se van de los territorios dejan el tejido social y las costumbres modificadas y afectadas, al punto de que muchas personas deciden migrar del territorio, antes que volver a reconstruir su modo de vida tradicional.

### **La percepción de la comunidad sobre la empresa ISA Intercolombia**

La primera percepción que tiene la comunidad de la empresa es asociada a la depredación uso y utilización económica del suelo, sin importar las condiciones de vida, expectativas, sentidos, construcciones culturales y proyectos de vida que se han construido en estos espacios, dado que consideran que “las empresas hoy buscan un beneficio económico, en base de ser de actividad económica. No tienen sensibilidad social” (Capitán Cabildo Menor de Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019). La empresa es asociada a una condición no solo negativa sino opuesta y en conflicto con los intereses de la comunidad.

Las acciones sociales que despliega la empresa no son entendidas por las comunidades como un respeto por este derecho, por el contrario, estos dicen que es la contraparte de la comunidad en los procesos de consulta. Ya que los derechos son defendidos efectivamente solo en la medida que las comunidades étnicas exigen y luchan para que estos se respeten “los derechos no nos los reconocen solos, sino que hay que lucharlos. Aparte que se pierden, hay que exigirlos, o si no nos los vulnera” (Cacique territorial, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Esto se materializa en el momento que se dicta una certificación de comunidad étnica para un proyecto, comienza un juego contra el tiempo por parte de las empresas para revisar que lo certificado si este efectivamente dentro de su área de influencia y por parte de los cabildos para conocer que sus territorios si estén dentro de la certificación de los proyectos que van a afectar sus territorios.

Aquí en Colombia la consulta ha servido a la manipulación, en muchos escenarios ha servido para creer que la empresa puede venir y sustituir al estado y eso no debe ser así, el Estado debe ser el garante, es que esté al frente, debe garantizar que eso se haga como está escrito (Capitán Cabildo Menor de Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

La expresión constante con la que los líderes están entendiendo el papel de la empresa en la consulta previa es *la manipulación*, pues estos consideran, según palabras del cacique territorial en la entrevista del 29 de julio de 2019, que lo único que buscan las empresas es cumplir con un requisito más para que sus proyectos avancen, por esto en muchas ocasiones desinforman o dan información a medias a las comunidades para avanzar y no tener contratiempos, como el hecho de que ISA exigiera tener escrituras del territorio colectivo para poder desarrollar a cabalidad la consulta previa, sin que ello lo exija la ley.

## **Estado**

El papel del Estado, y sus representaciones entre la comunidad étnica, a través del Ministerio de Interior, se construyen a partir de su ilegitimidad pues el cacique territorial afirma que “el ministerio no cumple con su papel de mediador y facilitador de las consultas, por el contrario, es el que más contratiempos les pone a los procesos”. (Comunicación personal, 29 de julio de 2019). Pero este no es el único inconveniente con este actor, puesto

que su papel de garante de los derechos de ambas partes –empresa y comunidad–, es cuestionable.

A mí me parece que hay algo de incoherencia, es que como que la empresa que va a hacer la consulta es la que paga los contratistas del ministerio, o sea, son juez y parte. Y pues al ser usted pagado por la empresa no va a ponerse a ser tan rígido (Capitán Cabildo Menor de Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Se puede evidenciar que la empresa es la que facilita las condiciones económicas para que el Estado pueda hacer presencia, pero su criterio de imparcialidad es cuestionable, sumado a que el director de consulta previa del país una persona nombrada por el sector privado.

Más allá de las situaciones nombradas frente al papel del Ministerio del Interior y sus representantes, el cacique territorial (en comunicación personal, 29 de julio de 2019), afirma que la consulta previa a pesar de estar aparentemente tan respaldada por las leyes debería generar algunas precisiones en el tema, para poder que los objetivos de esta se cumplan.

En este proceso se conoce como actualmente hay una disputa entre las comunidades étnicas y algunos sectores políticos del país, puesto que se está impulsando una ley que regula la consulta previa: “nos están estigmatizado porque dicen que somos el palo en la rueda para el progreso de Colombia” (Cacique territorial, comunicación personal, 29 de julio de 2019). Esta ley es concebida por las comunidades como el principal estigma, pues se está llevando a los colombianos la información de que garantizar los derechos de las comunidades mediante la consulta previa es un obstáculo para el desarrollo económico del país, precisamente por según esta versión pro empresarial la consulta falla en precisiones jurídicas y técnicas de la jurisprudencia, pero no porque no esté adecuadamente regulada sino que, por el contrario, su alcance esta excedido.

Para el cacique territorial esta propuesta impulsada por sectores privados terminaría por favorecer los intereses económicos de los capitales nacionales y extranjeros. (Comunicación personal, 29 de julio de 2019).

### **Capítulo 3. Para próximos procesos de consulta previa**

Al analizar el proceso de consulta previa realizado por la empresa ISA-Intercolombia con la comunidad Cabildo menor de Cacaotal, se pueden enlistar oportunidades de mejora, resaltar pasos oportunos que ha realizado la empresa para llevar un adecuado proceso y, sobre todo, generar alertas ante algunos puntos de discrepancia, para evitar que pasen a un plano más representativo para todos los actores.

Si bien nos concentramos en el más reciente proceso, también se tendrán en cuenta aspectos desde el primer acercamiento de ambas partes para el proyecto CHUR, dando una visión general que conjugue ambos procesos. Las presentes recomendaciones se dividen en dos frentes de acción; el de información y el de procedimientos, ya que estos abarcan las oportunidades de mejora posibles para los procesos.

#### **Información**

Durante el acercamiento con los líderes de la comunidad y la presencia en una sesión de consulta previa entre ISA y el Cabildo Menor de Cacaotal realizada el 13 de diciembre de 2018 en el territorio, se ha identificado un aspecto transversal y es la representación que tiene la comunidad sobre la empresa, pues como ya se detalló, se considera que esta solo busca intereses y beneficios económicos para sí, y que las intenciones del acercamiento son para cumplir un requisito que permita avanzar sus proyectos económicos.

Fuente de esta representación entre la comunidad tiene sus raíces en el impacto limitado y la experiencia negativa con el primer proyecto de ISA en el territorio, en el cual, aunque se realizaron proyectos de beneficio comunitario, la presencia de lo social en las comunidades no fue significativa ni constante, y ello se traduce en ver la consulta previa con esta empresa en particular una intervención con efectos contrarios a los esperados para el desarrollo de la comunidad. “yo diría una buena consulta es una buena compensación para las comunidades” (Capitán Cabildo Menor Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

Para los líderes de esta comunidad una presencia significativa de la gestión social se mide en términos de apoyo material y, sobre todo, en el número de personas favorecidas por la gestión social –cantidad de estudiantes becados, trabajadores contratados, entre otros–Esto se debe en gran medida a la comparación de beneficios de otros proyectos sociales que desarrollan otras empresas en el territorio, la región o a nivel nacional.

Las comparaciones que realiza la comunidad entre empresas son aspectos que se pueden combatir mediante una comunicación asertiva de la información, principalmente recomienda:

definir desde el inicio los alcances y límites del proyecto, enseñar a la comunidad los canales y enlaces de comunicación directa, los niveles de afectación y de beneficio reales, dejando claro que hay otras empresas que, debido a sus impactos y alcances, tienen mayor base económica para los proyectos sociales, que evite construir, a partir de las comparaciones, la representación entre la comunidad de la empresa como “hostil” a la comunidad. Y cuando ya hay precedentes negativos la mejor forma es dar mayor garantía a sus reclamaciones y ampliar un poco la inversión social de la tal manera que se evidencie la “presencia de una empresa amiga”.

No es como en Montelíbano que hay como cuatro mil estudiantes ya graduados y de los mejores estudiantes que los patrocina la mina, eso es presencia social. Si ellos hicieran eso desde que empezaron yo creo que cuando vinieran a hacer una consulta previa les iría mejor, porque la comunidad se está beneficiando todo el año. Porque así las comunidades se concientizan que hay presencia de una empresa amiga (Capitán Cabildo Menor Cacaotal, comunicación personal, 29 de julio de 2019)

Ante la necesidad de dar claridad, se impone la de mantener la igualdad de condiciones. Las comunidades aseveran que la información brindada por la empresa no es clara porque no hay un enfoque diferencial en los discursos. “Ellos explican todo en lenguaje técnico, no lo aterrizan ni le cambian el lenguaje, porque a veces ellos ni usan los códigos castizos, no se tiran la soga al cuello haciendo que todo se entienda con sonrisa” (Cacique territorial, comunicación personal, 29 de julio de 2019).

A las personas encargadas de brindar la información, de manera recurrente, se les pasa por alto el nivel de conocimiento que tienen sus receptores y es allí donde las buenas intenciones de ser sinceros y transparentes se comienzan a nublar, pues las comunidades interpretan este detalle como intenciones de desinformar para manipular el proceso a beneficio de la empresa.

### **Procedimiento**

En este punto hay dos aspectos claves que están generando alerta y descontento en la comunidad. Hay una demanda, jamás atendida por el Estado, a “que el sector privado no participe en el presupuesto de los contratistas de la dirección de consulta previa” (comunicación personal, cacique territorial, 29 de julio de 2019). Este acercamiento de la empresa con los funcionarios del Ministerio se considera que influencia los procesos al ritmo

y gusto de las empresas, y por ende no es un Estado garante de sus derechos, ya que, al favorecerles con cuestiones económicas y logísticas estos disminuirán su neutralidad.

Por otra parte, las certificaciones de presencia de comunidades étnicas no son comunicadas de forma pública y amplia entre los interesados, dado que es la empresa la que tiene conocimiento desde la solicitud y manejan el tiempo para los debidos procesos institucionales del Ministerio, mientras que las comunidades cuando se enteran de que han sido certificados, ya están fuera de los tiempos para realizar cualquier apelación o solicitud, según manifiestan los líderes. Ante este aspecto la empresa realiza el acercamiento anticipado a la comunidad, antes de conocer si van a ser los encargados de desarrollar el proyecto, en este momento resulta oportuno y favorable que las empresas alerten a las comunidades sobre el tema, para que el manejo de los tiempos sea equitativo; esto es un actuar bajo el principio de buena fe que demanda la consulta previa.

Para futuras intervenciones y trabajo de campo, y con el fin de no repetir procesos y errores en el acercamiento a las comunidades con las que ya se tenían relaciones por antiguos proyectos, es necesario generar perfiles de relacionamientos detallados, para que los próximos encargados del proceso tengan pautas de acción, problemas frecuentes, conflictos, intereses, actores sociales y no cometan los mismos errores y en general permita ser más efectivos en la comunicación durante el proceso de acercamiento y consulta con cada comunidad.

Por último, es importante que la empresa ISA Intercolombia construya procedimiento o protocolo estandarizado para que sus funcionarios actúen y puedan acercarse, intervenir y proceder, pues un buen proceso de consulta se puede obstaculizar por un mal acercamiento de un solo funcionario que brinde una mala información o que tenga una actitud poco asertiva, por lo que resulta necesario generar una socialización y reglamentación a todos empleados, hasta el subcontratista, pues estos también son considerados por la comunidad como representantes de la empresa.

## Conclusiones

Gracias a las funciones desarrolladas en la práctica y la profundización sobre la consulta previa en este informe, se permitió exponer el estado actual de la consulta previa en América Latina y aspectos fundamentales de esta en Colombia. Que muestran grandes vacíos académicos sobre el tema, y los grandes retos de las ciencias sociales al respecto de superar los enfoques predominantes que a la luz de nuevos interrogantes hoy ya no ofrecen respuestas suficientes. Uno de los retos ha sido abordar el proceso metodológico y de intervención social, comunicación e imaginarios. Y la necesidad de abordar estos nuevos interrogantes desde otro enfoque, métodos y técnicas de investigación. Que permita mayor transitar de la relación objeto-investigador a una relación sujeto-sujeto.

Del abordaje de las representaciones sociales que se hicieron de la consulta previa se puede concluir que:

- 1). La representación social del tiempo, entiéndase también como el proceso, influye y pauta la acción de los actores que intervienen en esta, por ejemplo, la empresa realiza una lista de estrategias con el fin de ser efectivos en temas de tiempo, hasta el punto de suplir funciones que le corresponden al Estado, como el tener un garante en las sesiones de consulta, dado que a las empresas se les continúan realizando exigencias para cumplir con lo pactado en las licencias; las comunidades étnicas entienden el tiempo como un aspecto poco relevante, esto debido a que se presenta mayor importancia a las reivindicaciones y los acuerdos que a los tiempos.
- 2). Las representaciones sociales sobre las consultas previas que tienen los integrantes del Cabildo Menor de Cacaotal Chinú son poco favorables para la empresa, debido a que la comunidad considera que esta solo busca beneficios económicos, sin importar realmente los impactos que se generan en las comunidades. Ante la consulta previa se identifica la necesidad de continuar con la socialización de esta en las comunidades, para eliminar cada vez, en mayor medida las situaciones desfavorables como: confundir a la empresa con el Estado, ser propensos a la manipulación de la comunidad con información errónea o desinformación, etc.
- 3). Para esta comunidad indígena, lo negativo de la consulta está en su ejecución en su proceso, pero en sí, el concepto consulta previa es consideraba para ellos un derecho fundamental que se debe hacer respetar, de participación e integración, al vincularlos de forma “paritaria” en la interlocución con demás actores para la toma de decisiones. Por otra parte, se fortalece la representación de la consulta como más que un derecho, una

garantía y sobre proteccionismo que las comunidades étnicas han sobre utilizado y excedido en su uso, hay que limitarla, mientras que entre los indígenas se extiende el imaginario de que este derecho está muy limitado y exige un enfoque más garantista y mayor reglamentación.

Las siguientes recomendaciones son el producto de esta investigación, para cualificar y mejorar el nivel de éxito de la intervención de los funcionarios en los procesos de consulta previa realizados por ISA-Intercolombia:

- Una vez se pacta la consulta previa, es ideal continuar el relacionamiento permanente con las comunidades, no solo cumpliendo con lo pactado en las sesiones de consulta, sino realizando seguimiento para identificar errores, canalizar conflictos y así oportunidades de mejorar el nivel de satisfacción en la comunidad.
- Realizar un manejo adecuado de expectativas en las comunidades, mediante una comunicación asertiva, en la que se explique a cabalidad los alcances y niveles de afectación del proyecto.
- Tener presente en todos los procesos de consulta previa que las comunidades con las que se va a interactuar no tienen el mismo nivel de formación académica y técnica, por lo que es necesario usar un lenguaje poco técnico pero asertivo, transparente y completo, que permita una mejor fluidez en las sesiones de las consultas.
- Comunicarle de forma pertinencia a la comunidad la posible certificación de su territorio en determinado proyecto para que haya un equilibrio de fuerzas, y tanto la empresa como las comunidades puedan emprender las debidas medidas ante lo certificado, en igualdad de condiciones. Esta recomendación tiene como finalidad evitar la construcción y contrastar las representaciones sociales negativas de la empresa dentro de la comunidad y sus líderes.

En general, la consulta previa en Colombia se ha enfrentado históricamente a muchos retos en temas legales, operativos y sociales; retos que hasta la actualidad continúan vigentes y que solo se comenzaran a solucionar en la medida que la consulta previa se convierta en un tema de mayor interés cognoscitivo para las investigaciones nacionales. Y se tenga un mayor interés superar los enfoques normativos y darles mayor voz a los actores involucrados.



## Bibliografía

- Araya, S. (2002). Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión. FLACSO. Cuaderno de ciencias sociales 127, 1-83. Recuperado de: <http://www.efamiliarcomunitaria.fcm.unc.edu.ar/libros/Araya%20Uma%F1a%20Representaciones%20sociales.pdf>
- Arévalo, A. (2012). ¿La piedra en el zapato? la consulta previa a los pueblos indígenas y el desarrollo económico en el Perú. En Á. B. Espina Barrio, *Contención y derroche: economía, fiesta y cultura en Iberoamérica* (págs. 302-322). Salamanca. Recuperado de: [https://iiacyl.files.wordpress.com/2014/11/contencion\\_y\\_derroche.pdf](https://iiacyl.files.wordpress.com/2014/11/contencion_y_derroche.pdf)
- Atupaña Chimbolema, N. (2014). *El derecho a la consulta previa de los pueblos y nacionalidades indígenas por actividades que realice el Estado en sus territorios (Tesis de pregrado)*. Quito: Universidad Central del Ecuador. Recuperado de: <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/3948>
- handuví, E. (junio, 2011). [Entrevista a Raquel Yrigoye]. Entrevista con la doctora en derecho Raquel Yrigoyen Fajardo. *Consulta previa: Derecho fundamental de los pueblos indígenas. Noticias Aliadas: Informe especial*. p. 3-5. Recuperado de: [https://www.alainet.org/images/14PE\\_consulta\\_na.pdf](https://www.alainet.org/images/14PE_consulta_na.pdf)
- Cifuentes Gil, R. M. (2011). Enfoques de investigación. En *Diseño de proyectos de investigación cualitativa* (págs. 23-42). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Novedades Educativas de México, S.A. de C.V. Recuperado de: <http://files.coordinacion-de-investigaciones.webnode.com.co/200000021-47c0549bf3/Enfoque%20de%20investigaci%C3%B3n.pdf>
- Farr, R. (1984). Las representaciones sociales. En Moscovici, S. *Psicología social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Barcelona. Buenos Aires-México: Paidós.
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2018). *¿Qué es la Consulta Previa y el CLPI?*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1667>
- Galeano, M. E. (2009). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Galeano, M. E. (2011). *Construcción de los datos en la investigación en ciencias sociales*. Medellín: Universidad de Manizales.
- Isa Intercolombia. (s.f.). Manual Técnico Normalizado MTN-D-A-00.50-2350. Manual para las consultas previas con los grupos Étnicos. p.1-15. Acceso restringido.
- Izko, X. (enero-junio de 2006). La consulta previa petrolera en los bloques 20 y 29 de la Amazonia ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia. *Universitas. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*(4). Recuperado de: <https://universitas.ups.edu.ec/index.php/universitas/article/view/4.2004.02/854>
- Martínez Carazo, P. C. (julio de 2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, 165-193. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- Mejía Canay, X. (2016). *El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en razón de preservar su cultura y territorio (Tesis de especialización)*. Cúcuta: Universidad Santo Tomás. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2025/Mejiaxiomara2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Cultura. (s.f.). *Caracterizaciones de los pueblos indígenas de Colombia. Zenú: la gente de la palabra*. Recuperado de: <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Poblaciones/PUEBLO%20ZEN%C3%9A.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima, Perú: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (s.f.). Folleto N° 8: La OIT y los pueblos indígenas y tribales. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet8sp.pdf>
- Padilla Rubiano, G. A. (2016). Los pueblos indígenas y la consulta previa: ¿normatización o emancipación? Una mirada desde Guatemala. *Revista Colombiana de Sociología*, 39(1). Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/57042>
- Ramírez Camacho, T. (2014). *La educocomunicación en el proceso de consulta previa para el fortalecimiento de la autonomía de los pueblos indígenas (Tesis de pregrado)*. Bogotá: Universidad Santo Tomás - Facultad De Comunicación Social para la Paz.
- Resguardo Indígena Zenú San Andrés de Sotavento, Córdoba – Sucre. (s.f.). *Cabildos menores y asentamientos*. Obtenido de sitio web del Cabildo Mayor Regional del Pueblo Zenú: <http://resguardoindigenazenu.com/cabildos-menores-y-asentamientos/>
- Rey Cruz, F. A. (2013). *El consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales. ¿derecho fundamental autónomo y poder de veto? (Tesis de maestría)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Obtenido de <http://bdigital.unal.edu.co/9865/1/fernandoalbertoreycruz.2013.pdf>
- Rey Riveros, Á. M. (2014). *El ejercicio de la consulta previa con comunidades indígenas y grupos étnicos, un aporte desde el enfoque de acción sin daño y de derechos humanos (Tesis de especialización)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Humanas. Obtenido de <http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/690/4/TT-%20%C3%81ngela%20Mar%C3%ADa%20Rey.pdf>
- Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8716/24867399-2014.pdf?sequence=1%20>
- Universidad del Rosario. (s.f.). ¿Qué es la Consulta Previa?. Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/>