

e-ISSN: 2387-1555

DOI: <https://doi.org/10.14201/rea202213935>

POLÍTICAS GLOBALES Y GARANTÍA DEL DERECHO DE CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA

Global Politics and the Guarantee of the Right to prior consultation in Colombia

A política global e a garantia do direito à consulta prévia na Colômbia

Claudia Teresa CÁCERES DOMÍNGUEZ 

Universidad de Salamanca

claudia.caceres.dominguez@usal.es

Fecha de recepción: 2/03/2022

Fecha de aceptación: 20/04/2022

Fecha de publicación: 30/12/2022

RESUMEN: Este artículo hace una reflexión antropológica de dos ámbitos en los cuales se desarrolla el derecho a la consulta previa en Colombia: el internacional y el nacional. En materia normativa y estructura institucional, estos espacios se perciben como mundos aislados, cada cual con sus propios quehaceres en torno a las normas y a la práctica política. Esta propuesta plantea un escenario de geopolítica de la consulta previa que implica observar los ámbitos de políticas nacionales e internacionales, con el fin de describirlos y dar a conocer mecanismos de sujeción de los pueblos indígenas, negros y Rom a las estructuras económicas globales para proponer posibles rutas en el avance a la garantía de los derechos a la participación política.

Palabras clave: Consulta previa, pueblos étnicos, marcos normativos, geopolítica.

ABSTRACT: This article proposes an anthropological analysis on two spheres that develop the right to prior consultation in Colombia: the international and the

national. These dimensions, perceived as isolated worlds, in terms of norms and political practices. This proposal presents a scenario of the geopolitics of prior consultation. That implies observing and describing the local and the global to shed light on the mechanisms of the subjection of indigenous, black, and Rom people to international economic structures. Furthermore, therefore, to propose possible paths in advance to guarantee the rights to political participation.

Keywords: Prior consultation, ethnic peoples, regulatory frameworks, geopolitics.

RESUMO: Este artigo faz uma reflexão antropológica sobre dois âmbitos em que se desenvolve o direito à consulta prévia na Colômbia: o internacional e o nacional. Em termos de regulamentação e estrutura institucional, esses espaços são percebidos como mundos isolados, cada um com suas próprias atribuições em relação às normas e à prática política. Esta proposta propõe um cenário geopolítico de consulta prévia que envolve observar as esferas de política nacional e internacional, a fim de descrevê-las e dar a conhecer os mecanismos de sujeição dos povos indígenas, negros e ciganos às estruturas econômicas globais para propor possíveis caminhos em andamento para garantir os direitos à participação política.

Palavras-chave: Consulta prévia, povos étnicos, marcos regulatórios, geopolítica.

INTRODUCCIÓN

Después de la Segunda Guerra Mundial se creó un nuevo orden de mundo y, por lo tanto, de desarrollo. Tras el tratado de Versalles surge posteriormente la Convención de Filadelfia en 1944, que establece los objetivos y fines de la Organización Internacional del Trabajo y que en su título IV, determina que, para dar cumplimiento a los objetivos de la declaración, los recursos del mundo pueden obtenerse mediante acciones eficaces que aumenten la producción y el consumo, evitando fluctuaciones económicas graves para realizar el progreso económico incluyendo a las regiones menos desarrolladas (OIT, 1944). En ese sentido, esta declaración establece que el progreso está asociado con la capacidad de producción y consumo de los individuos para mejorar su bienestar. Ochenta años después vivimos en una sociedad global de consumo que ha generado una nueva era geológica conocida como el antrópoceno (Arias Maldonado, 2017). Nuestras actividades de consumo han creado una presión sobre las capas tectónicas de la tierra y, actualmente, diversas fuerzas políticas como los organismos multilaterales, los Estados, las Organizaciones no Gubernamentales y diversas iniciativas de la sociedad civil en todo el mundo tratan de desarrollar planes y programas en todos los entornos socio-culturales para impulsar medidas que contengan el cambio climático; como las medidas de adaptación, la reducción de emisiones de

CO₂, la eliminación del uso del carbón en la producción, la protección ambiental a través de figuras como las zonas protegidas, los parques naturales, etcétera. Esto nos pone a pensar que tanto el concepto de desarrollo como el de capacidad de consumo están siendo cuestionados por la finalización de los recursos naturales y el impacto que hemos generado como especie sobre la tierra y que, por lo tanto, estamos en la obligación de reformular y pensar qué entendemos por desarrollo. Revisaremos en este artículo el caso de la consulta previa en Colombia como un mecanismo de participación que busca atender de manera directa las políticas públicas que el Estado genera y que afectan a los pueblos originarios, a los pueblos afrodescendientes y al pueblo Rom¹; políticas que hacen parte de un entramado legal y económico internacional que generan afectaciones concretas en lo local, en la vida de las comunidades y pueblos étnicos; muchas veces disfrazadas de bienestar, pero enmarcadas en las políticas de desarrollo, es decir en políticas de explotación y consumo diseñadas por los organismos internacionales.

En su libro *La invención del tercer mundo*, Arturo Escobar nos llama la atención sobre cómo se ha construido la noción de desarrollo, la cual está asociada con un discurso cimentado en la realidad de la colonización², que clasifica y reproduce un orden, generando una representación del Tercer Mundo, que se afianza en la noción de la necesidad de ayuda a un mundo subdesarrollado, el cual está basado en ideas asociadas a lo primitivo de las sociedades y, en este sentido, a estructuras racistas. El desarrollo es un discurso colonial que crea una población sujeto, categorías de reconocimiento y prácticas que se articulan bajo las nociones de conocimiento y poder generando un fenómeno cultural e histórico atado a la modernidad de occidente (Escobar, 2007). Las políticas del desarrollo lograron establecer en los países que el bienestar de las poblaciones está basado en la explotación y en el consumo, con el fin de pertenecer a las dinámicas económicas globales y de esta forma alcanzar el progreso.

Nos encontramos actualmente en una crisis económica y ambiental a nivel global, ocasionada por las dinámicas capitalistas, y su expansión a través de las políticas de desarrollo. Si bien la justicia ambiental tiene un papel relevante en el proceso de transformación de las prioridades de explotación y consumo en el sistema económico, la justicia social, con relación a los grupos, colectivos y comunidades, que ocupan los territorios de frontera ambiental, es un imperativo. De este modo, los derechos económicos para las comunidades situadas en las fronteras ambientales y afectadas por las nociones neocolonialistas ven restringida su participación política. Es necesario desarrollar la aplicabilidad de la herramienta de consulta

1. El pueblo Gitano se denomina a sí mismo en Colombia como pueblo Rom, son hablantes de la lengua Romanés.

2. El discurso cimentado en la colonización hace parte del colonialismo. Santiago Castro en su libro *La Poscolonialidad explicada a los niños*, referencia el colonialismo como un sistema político o una ideología que legitima la dominación y la explotación, en donde la colonialidad se entiende como la dimensión cognitiva y simbólica del colonialismo (Castro, 2005).

previa como elemento de participación en la toma de decisiones que tienen afectaciones globales y locales y que cuentan así mismo con un marco de jurisdicción especial en Colombia y en la mayor parte de los países de América Latina.

Las normas se encuentran en armonía y, otras veces, en choque. Por ello, considero importante revisar algunos elementos de políticas y marcos normativos globales y del Estado colombiano en materia de consulta previa, con el fin de hacer algunas propuestas de nuevos caminos para avanzar en la comprensión de los principios de la consulta previa y la garantía a la participación política.

II. ANTECEDENTES: POLÍTICAS GLOBALES Y CONSULTA PREVIA

II.1. Esquema del ordenamiento multilateral sobre derechos de pueblos indígenas

Los derechos de los pueblos indígenas están ligados a los tratados internacionales realizados con ocasión del fin de la primera y segunda guerra mundial, donde el tratado de Versalles y la declaración de Filadelfia son su base fundamental. Estos acuerdos dan origen a la forma de organización del mundo y a Organismos Multilaterales que dictan la política mundial, donde elementos jurídicos, políticos y económicos son la base de actuación de los Estados, de la relación entre ellos y entre las instituciones multilaterales.

Dentro de los Organismos Multilaterales, está la Organización de Naciones Unidas, la cual está compuesta por el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

Dentro del Consejo Económico existen organismos especializados como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT, como órgano Especial de las Naciones Unidas, funciona bajo un esquema tripartito donde Estados, empresas y trabajadores, mediante el mecanismo de diálogos sociales, abordan los derechos del trabajo: libertad de asociación, eliminación del trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil, eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, etcétera³.

Otro organismo multilateral es la Organización de Estados Americanos (OEA), que fue creada en 1948 en Bogotá. La Carta de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 1 estipula que como parte de su naturaleza y propósitos tiene como objetivo lograr un orden de paz y justicia, fomentar la solidaridad y robustecer la cooperación, defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia. La OEA se compone por varias entidades y organismos especializados como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La Organización de Estados Americanos gestiona programas para la promoción de los derechos de los

3. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>

pueblos indígenas, cuentan con una relatoría especial y participación en las cumbres⁴; y, mediante las sentencias de la Corte Interamericana, que son vinculantes para los Estados, hace importantes aportes al desarrollo de los derechos de los pueblos originarios.

En este escenario internacional encontramos entonces varias declaraciones y herramientas que nos hablan de los derechos de los pueblos indígenas. La primera de ellas es el Convenio 107 de la OIT, de 1957, el cual tiene una perspectiva integracionista pues está basado en un modelo de desarrollo lineal⁵. Este convenio aún sigue vigente, pues la mayor parte de los Estados del mundo no han ratificado el convenio 169.

Por su parte, el convenio 169, aprobado en 1989, representa un avance frente al convenio 107, en tanto reconoce que los pueblos indígenas tienen sus propias prioridades de desarrollo, unas propias formas de gobierno y administración de justicia. Adicionalmente, establece la consulta previa como «la piedra angular» en la aplicación del mismo (OIT, 2013).

Para el año 2007 se formuló la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la Comisión de Derechos Humanos que hace parte de la Asamblea General. Esta avanzaba en elementos trascendentales como, entre otros, las consideraciones sobre lo que es el consentimiento previo, libre e informado, las consultas frente a las acciones que las fuerzas militares realizan en los territorios de los pueblos.

Finalmente, encontramos para el año 2016 la Declaración Americana para los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la OEA. Esta declaración parte del reconocimiento del flagelo de la colonia y desarrolla muchos más elementos que los convenios anteriormente mencionados, como por ejemplo, las consideraciones respecto a los pueblos indígenas aislados, elementos sobre la propiedad intelectual y el consentimiento. La Declaración Americana debe tenerse en cuenta en el desarrollo de los procesos normativos en los países y en la producción jurisprudencial de estos mismos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un organismo importante para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas y, en general, para los ciudadanos de los países miembros, ya que exige a los Estados acciones inmediatas frente a la violación de derechos humanos.

En este entramado de normas y políticas internacionales, existe una gran cantidad de organismos, agencias, tratados, convenios, recomendaciones, sentencias y circulares. Dentro de esta dinámica de instituciones mundiales, los pueblos indígenas cuentan con espacios concretos donde hacer recomendaciones y

4. https://www.oas.org/es/temas/pueblos_indigenas.asp

5. El concepto de desarrollo lineal se refiere al proyecto político que considera que la humanidad debe llegar a un estado de civilización superior, básicamente dictado por un modelo eurocentrista al que toda cultura deberá adscribirse o integrarse.

acordar políticas de carácter global que impulsan algunos temas prioritarios para los pueblos.

Desde el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas han generado tres espacios para articular sus acciones en relación a los derechos de los pueblos indígenas y generar recomendaciones a los Estados: el foro permanente para las cuestiones indígenas que es un órgano asesor del Consejo; el mecanismo de expertos que es un órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos; y la Relatoría Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas que hace parte de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos. Por su parte, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos cuenta con un instituto indigenista que es un organismo especializado.

Hemos presentado un breve esquema de la arquitectura institucional que genera la política internacional en torno a los derechos de los pueblos originarios. Veremos entonces el desarrollo de las herramientas normativas más importantes que han impulsado estos organismos, que son la base para el desarrollo del derecho fundamental a la consulta previa y supone el entrecruzamiento con la política económica del orden internacional.

II.2. La OIT: El convenio 169 y la declaración tripartita

En este entramado, una de las herramientas más importante ha sido el convenio 169 de la OIT. Este convenio genera sobre los países que lo han ratificado unas exigencias concretas, y en el caso de Colombia se vuelve parte del marco normativo integrándose a la constitución política. Por tanto, al ser ley, existe una exigibilidad a los Estados, a los ciudadanos, a las empresas sobre el cumplimiento de los derechos que allí se condensan.

El convenio 169 aborda diferentes aspectos de los derechos de los pueblos indígenas, trata los temas de educación, de participación política, los derechos a las tierras y territorios, a la jurisdicción especial, a la autonomía y al trabajo, entre otros. En su conjunto, es una herramienta política de la mayor importancia para los pueblos indígenas del mundo ya que, con ella, se han vinculado al ejercicio de la participación frente a los temas de desarrollo⁶, en una dinámica de exigencia a los Estados con herramientas jurídicas que coaccionan las posibles acciones arbitrarias de los gobiernos.

Sin embargo, aunque esta sea una interesante herramienta, también ha sido un «intrincado campo de minado» (Rodríguez Garavito, 2011). Una de las razones es que, al abrir la participación en los temas concernientes al desarrollo, confluyen diferentes intereses opuestos y asuntos filosóficos sin resolver. Por esta razón,

6. El convenio 169 democratiza el concepto de desarrollo, pero no lo reformula. Sin embargo, las dinámicas propias de los pueblos originarios han permitido involucrar nuevos criterios en la definición de este concepto.

existen temas que no fueron desarrollados, debido al conflicto que representaba para algunos países en sus políticas internas, en especial Estados Unidos, Canadá y Australia, quienes presentaron objeciones en las discusiones de redacción del convenio y en su posterior aprobación⁷. Dentro de ello, es importante resaltar que el convenio 169 no propone criterios taxativos ni definiciones que orienten la acción de los Estados. Incluso el convenio debe entenderse como una herramienta flexible ya que depende de la aplicación de los Estados a sus particularidades normativas, históricas, culturales, políticas, etcétera. Es importante anotar este asunto porque el Convenio 169 es parte de un órgano cuyo funcionamiento es tripartito y, por tanto, debe obedecer también a los intereses de los Estados y de las Empresas. Es importante resaltar que la participación de los pueblos indígenas ante la OIT se realiza por medio de las organizaciones sindicales y de trabajadores, pues ellos no hacen parte del diálogo tripartito, dada la forma de organización de esta entidad.

Una forma de asegurar una participación directa sería que las organizaciones indígenas, las comunidades y pueblos asumieran una forma de organización política sindical o de trabajadores para proponer revisión y seguimiento de casos específicos directamente. Lo que conlleva a la adopción de sistemas organizativos foráneos, diferentes a sus propias particularidades culturales y políticas; tal y como ocurrió con la adopción de estructuras organizativas como las fundaciones o las organizaciones no gubernamentales, para poder interlocutar con las instituciones y con los Estados.

En el desarrollo que la OIT ha hecho sobre la protección, garantía y promoción de los derechos humanos, se encuentra la Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y Política Social. Esta declaración tiene el objetivo de fomentar la contribución positiva para el progreso económico y social, el trabajo decente y resolver las dificultades que se presentan entre empresarios y trabajadores. Busca promover leyes, políticas y medidas que aporten en los derechos fundamentales del trabajo. En esta herramienta, la consulta se entiende como diálogos entre trabajadores y empleadores sobre cuestiones de mutuo interés, como por ejemplo los desarrollos normativos. La OIT también recibe denuncias por las represiones de las actividades sindicales y la no observancia de los derechos humanos por parte de las empresas, importantes casos han sido datados frente a estos incumplimientos en Argentina y Chile (Zorzolli, 2017).

En el cuerpo de la declaración no existe ninguna sola referencia sobre las acción, relación o intervención que las empresas multinacionales hacen en los territorios de los pueblos indígenas o el aprovechamiento de su conocimiento y cultura, como tampoco las consideraciones sobre los derechos de los trabajadores indígenas. Y aunque la declaración está redactada en forma de sugerencia a los Estados y a las empresas, el tema de los pueblos indígenas se deja en los anexos

7. Información obtenida en la revisión de las actas del proceso de formulación del convenio núm. 169.

donde al final se cita el convenio 169. Otro elemento importante que hay que tener en cuenta de esta Declaración Tripartita es que es de carácter voluntario. Mientras el convenio 169 logró ser una herramienta de derecho duro o *hard law*, este convenio tripartito es *soft law*, al igual que las directrices de los organismos financieros multilaterales los cuales mencionaremos más adelante (Rodríguez y Ordúz, 2010).

II.3. Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

El 13 de Septiembre de 2007 se firma la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta declaración avanza en asuntos importantes que se han venido trabajando desde las movilizaciones territoriales en todo el mundo; como por ejemplo, las reclamaciones sobre el derecho al territorio por la construcción del mal llamado tren maya o las reiteradas protestas por la construcción de un oleoducto, en la reserva *Standing Rock* y que afecta los estados de Dakota, Iowa, Illinois como también los ríos Mississippi y Missouri, las movilizaciones en Bolivia por la declaratoria del parque natural Tipnis, y las reiteradas reclamaciones de los pueblos indígenas frente a las explotaciones de hidrocarburos en las selvas peruanas y ecuatorianas, la movilizaciones por la construcción de hidroeléctricas en Mato Grosso brasileño, las luchas del pueblo mapuche por su derecho a la tierra, entre muchos otros casos más.

Este convenio parte de la igualdad entre los diferentes grupos humanos, en donde se considera la argumentación de la superioridad como moralmente condenable, jurídicamente inválida y socialmente injusta (Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007). Reconoce que los pueblos tienen sus propias prioridades en la elección de su desarrollo, también el derecho a la autonomía y al autogobierno. A su vez, busca el fortalecimiento de la relación entre pueblos indígenas y Estado. Menciona la obligación del reconocimiento de los acuerdos realizados entre los pueblos indígenas y Estados y la necesidad de que éstos sean retomados por los gobiernos subsiguientes. En materia de consulta previa vale la pena anotar que el convenio desarrolla en el Artículo 32 los elementos sobre las propias prioridades en el desarrollo, la consulta previa, y la necesidad que los Estados generen mecanismos eficaces para las consultas como también para la mitigación de los daños.

La implementación de este convenio, al igual que la Declaración Tripartita de la OIT, está en el marco de la *soft law*, ya que no genera obligación a los Estados, mas allá de promover políticas acordes al desarrollo de los lineamientos que allí se exponen.

Diferentes entidades del sistema de Naciones Unidas toman esta Declaración y el mismo convenio 169 para formular sus políticas. Por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, editor del documento «El PNUD y Los Pueblos Indígenas: una Política de Compromiso», busca desarrollar la garantía de los

derechos y la participación de los pueblos indígenas en sus agendas de trabajo. Igualmente, otras agencias tienen estos documentos de política como la FAO, el programa de medio ambiente de Naciones Unidas PMUNA, la CEPAL, entre otras.

Vale la pena recordar el Artículo 30 del convenio de Naciones Unidas, cuyos dos párrafos tratan sobre las consultas de actividades militares: «1. No se desarrollaran actividades militares en las tierras y territorios de los pueblos indígenas, a menos que la justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos la hayan solicitado. 2. Los Estados celebraran consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados, y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras y territorios para actividades militares» (Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007: 23).

Colombia firmó la Declaración, pero en comunicación enviada Navenethem Pillay, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el gobierno de ese entonces (Uribe. 2006-2010), mostró un desacuerdo frente algunos puntos de este convenio, los cuales cito a continuación:

«Al expresar el apoyo de la Declaración de los Derechos de los pueblos Indígenas, el Gobierno de Colombia desea recordar que existen algunos aspectos de la misma que no pueden ser acogidos a la luz de las normas constitucionales y legales internas. Tales son, los artículos que no correspondan con el reconocimiento constitucional de la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales renovables, dirigidos a conservar su utilidad pública en beneficio de toda la Nación. En segundo lugar, aquellas provisiones que pueden significar limitación alguna a las obligaciones constitucionales y legales de la Fuerza Pública. Y en tercer lugar, los artículos que se refieren al consentimiento previo obligatorio frente a la adopción de varios tipos de medidas, exigencia que no procede en el país, donde se aplican procesos adecuados de consultas previas, como mecanismos inclusivos de participación y deliberación, enmarcados en las normas constitucionales y legales y en el convenio de la OIT»⁸.

Esta herramienta, aunque se encuentra en la arquitectura jurídica de los derechos de los pueblos indígenas, no es vinculante y, por tanto, existe una ambigüedad que permanece y crece en forma de conflicto, pues allí radica el lugar de no inflexión para quienes en estos momentos dirigen los Estados; en otras palabras, quienes gobiernan, al estar íntimamente relacionados con el sector empresarial y

8. Se obtuvo conocimiento de este documento a través de reuniones realizadas con la cancillería en el marco del bombardeo realizado en un resguardo indígena en el Chocó en el año 2009. La Declaración americana de derechos de los pueblos indígenas menciona igualmente en los puntos aclaratorios la posición de Colombia. Varias organizaciones indígenas se manifestaron sobre estos acontecimientos ocurridos en el Chocó, entre ellas la Organización de Indígenas de Antioquia y el Consejo Regional de Indígenas del Cauca. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.servindi.org/actualidad/21888>

otros sectores de la economía global, no permiten implementar los elementos vanguardistas de la declaración, en tanto ven limitadas sus actividades empresariales a las dinámicas de la democracia participativa, lo que implica que los proyectos deben pasar por las instancias de concertación, dialogo y negociación con las comunidades y sus organizaciones, teniendo por lo tanto que enfrentarse a los requerimientos de la repartición justa y equitativa de las ganancias, los controles sobre los usos de los territorios, entre otros asuntos.

Vale la pena reiterar que dentro de los desacuerdos mencionados frente a la adopción de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, está el asunto de no limitar a la Fuerza Pública la realización de su misión constitucional, lo que ha sido interpretado como la no procedencia de consultas para este sector del Estado. Sin embargo, las Fuerzas Militares han realizado consultas previas para llevar a cabo proyectos de bases militares; como por ejemplo, la construcción del batallón de infantería de selva N.º 30 en Mitú, en el año 2009. La construcción de una infraestructura que genera impactos ambientales y sociales debe ser consultada. Incluso el mismo militar a cargo se refirió a este proceso como una experiencia positiva de relacionamiento con las comunidades⁹.

Estamos *ad portas* de una revolución energética, presionada por las supervivencia de la vida, y por los avances de otras formas de producción energética, que dada las reglas actuales no se han podido posicionar en el mercado, pero que terminarán por abrirse un espacio gracias a las leyes de la demanda y la oferta. Los cambios que se realizarán en torno a la consecución de la energía están generando un impacto sobre los territorios étnicos, en ese sentido el derecho a la consulta previa deberá desarrollarse mas allá de un mero trámite, por lo que es necesario elaborar el discurso político mucho mas preciso, como también elaborar conceptualmente el derecho al consentimiento en este marco de acción, consentimiento entendido como veto, es decir como el «derecho que tiene una persona o una corporación para vedar o impedir algo»¹⁰.

El convenio 169, la Declaración Tripartita y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas desarrollan elementos para superar las desigualdades a las que se han visto sometidos los pueblos originarios del mundo entero; sin embargo, veremos como los demás organismos multilaterales encargados de las políticas económicas, no logran sintonizarse con estos convenios dado que continúan impulsando un modelo económico basado en la explotación y el consumo.

9. Afirmación basada en el testimonio recogido de una exfuncionaria que asesoró ese proceso de consulta previa. Las consultas del Batallón de Mitú siguieron realizándose, prueba de ello es la expedición de la resolución que muestra el traslape; es decir, la afectación que generan las actividades militares en los territorios y en las comunidades indígenas. El siguiente enlace muestra la expedición de un acto administrativo que conduce a la realización de una consulta previa: <https://pruebaw.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/ConsultaPrevias/CERTIFICACIONES2017/01460-.pdf>

10. Vedar: Prohibir por ley, estatuto o mandato.

II.4. Política Económica global y afectaciones a los Derechos de Pueblos Indígenas a la Consulta Previa

Tres organismos son fundamentales para incidir en la política que se genera en los espacios nacionales e internacionales encargados de promover y garantizar el derecho de los pueblos a la consulta previa. Primero se encuentran el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que son organismos financieros que proporcionan préstamos a los Estados, y que surgen en 1944 con el Acuerdo de Breton Woods, donde se fijaron las reglas financieras y comerciales entre los países desarrollados. En segundo lugar, se encuentra la Organización Mundial del Comercio que se ocupa de las normas del comercio internacional y que busca ayudar a los productores, exportadores e importadores.

Tenemos entonces en el marco de la política para pueblos indígenas el manual de operaciones del Banco Mundial para el desarrollo de los proyectos que financia el Banco. Este manual se aplica para proyectos (BIRF y AIF) de créditos y donaciones, como también anticipos, pero no a préstamos de crédito o donaciones para políticas de desarrollo, los cuales están definidos en la política de funcionamiento del Banco (O.P 8.60).

En este manual se define la consulta previa y libre con las comunidades afectadas por los proyectos, obras o actividades, como un proceso colectivo y adecuado desde el punto de vista cultural, de toma de decisiones, subsiguiente a un proceso significativo de consulta de buena fe y participación informada respecto de la preparación y ejecución del proyecto. El manual es claro en explicar que este proceso que promueve el Banco no reconoce el derecho al veto a la persona ni a los grupos; es decir, para el banco los proyectos no están sujetos al rechazo de las comunidades, sino que más bien se abre el camino para que participen en su diseño, implementación y evaluación de impactos, pero no en su aprobación.

Este procedimiento planteado por el Banco Mundial busca generar un amplio reconocimiento de las comunidades, evitar efectos adversos en el desarrollo de los proyectos, obras o actividades que se desarrollen en sus territorios, mitigar y compensar las afectaciones, recibir beneficios sociales y económicos adecuados culturalmente para los pueblos y sus comunidades y debe ser un proceso intergeneracional y acorde con las políticas de igualdad de género¹¹. El manual de operaciones del Banco Mundial explica el procedimiento que se debe desarrollar de participación de los pueblos indígenas, para que el Banco proporcione las financiaciones requeridas por los Estados. Finalmente, el Banco se otorga el poder de hacer uso de los sistemas nacionales cuando lo considere pertinente, es decir,

11. La adecuación cultural hace referencia a que las medidas que se tomen deben ir en concordancia con las estructuras, prácticas, actividades, conocimientos propios de los pueblos indígenas y sus comunidades.

de los procesos de consulta sin seguir los pasos planteados en este manual, pero está atento a la legitimidad del proceso¹².

Los procedimientos de consulta previa desarrollados con las directrices del Banco Mundial se entienden como la preparación de los proyectos, obras y actividades desarrollados por las instituciones de los Estados, donde se busca generar un estudio preliminar para establecer la presencia de los pueblos indígenas y su apego colectivo por sus tierras y territorios. Debe realizarse una evaluación social por parte del prestatario, es decir, por parte del Estado que solicita el préstamo, desarrollar un proceso de consulta con el objetivo de determinar el apoyo al proyecto por parte de las comunidades afectadas y la elaboración de un plan y marco de planificación. Los procesos desarrollados bajo este manual por las diferentes instituciones estatales deben realizar un informe que se presenta al Banco Mundial, donde se incluye entre las medidas adicionales, las modificaciones que surgen por los acuerdos obtenidos con las comunidades y organizaciones que representan a los pueblos indígenas.

Como hemos mencionado anteriormente, el procedimiento propuesto por el Banco Mundial sugiere la elaboración de un plan donde se insta a que el prestatario incluya que los pueblos indígenas reciban la participación equitativa en los beneficios que resulten de la explotación comercial, donde los mínimos beneficios deben incluir las indemnizaciones, en caso de generar alguna afectación o daño al territorio o a la cultura de los pueblos y sus comunidades, el derecho al debido proceso, es decir a que se garantice la consulta previa según los marcos normativos y procedimentales de cada uno de los países y garantizar los derechos de estos pueblos en su totalidad.

El Banco Mundial da ayudas financieras para favorecer a los pueblos indígenas. Por ejemplo, para su inclusión en las dinámicas sociales, da recursos para fortalecer las capacidades económicas o de infraestructura de las comunidades y de sus organizaciones, para proteger los conocimientos de los pueblos indígenas y su propiedad intelectual o también para facilitar las alianzas entre el gobierno, los pueblos indígenas y la sociedad civil con el fin de promover programas de desarrollo, o legislaciones.

Vale la pena también anotar que, dentro de la política económica mundial, ejerce una influencia importante el G-20 que surge a partir de la crisis económica del 2008 y que se cimenta en las bases creadas por el G-8, que inició labores en 1999. Este espacio político y económico reúne a los países llamados desarrollados y emergentes, cuya relevancia y formación se argumenta desde la sumatoria PIB de estos países y de la cantidad poblacional que agrupan.

Esta organización creó una agencia financiera adicional de carácter internacional, llamada *Financial Stability Bound*, la cual está encargada de estabilizar las

12. Este es el caso de la variante San Francisco Mocoa, que hace parte del proyecto IRSA, donde el Banco aplicó esta estrategia. Datos recolectado de reuniones entre el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Transporte en el año 2010.

finanzas internacionales. Se hace necesario mencionar estos organismos porque tienen un efecto sobre las finanzas y economías del mundo y, por tanto, influyen la política en torno a la relación con las empresas multinacionales.

El G 20 no tiene una política definida para los pueblos indígenas, pero su importancia dentro del modelo económico mundial es capital. La agencia financiera del G20 representa al mundo financiero en el ejercicio de lineamiento de políticas globales¹³. Al igual que el Fondo Monetario Internacional este grupo busca la estabilidad financiera, para ello focalizan sus acciones en la lucha contra la corrupción, el comercio, el desarrollo, la energía, entre otros. Tal y como lo hemos mencionado anteriormente, la realización de estas acciones genera afectaciones concretas en los territorios de los pueblos originarios y afrodescendientes; en especial, aquellas que tienen que ver con las políticas de desarrollo, como también la producción energética, bien sea en la explotación de hidrocarburos o la implementación de proyectos de energías alternativas.

Recordemos entonces que las actividades económicas de las empresas están reguladas por el mercado, y a lo que se refiere a ellas mismas por el mercado de valores. Este mercado es donde se venden las acciones, que son los porcentajes de propiedad de una empresa y bonos que son las adquisiciones o compra de la deuda de entidades o empresas. El valor de las acciones y los bonos, los determina la oferta y la demanda, que se basa en dos factores, el de ambición (expectación y especulación sobre el futuro) y el del miedo bursátil (Resultados negativos imprevistos acontecimientos políticos y económicos que requieren corregir los precios en los valores o índices).

Para poder «predecir» el comportamiento en la bolsa del valor de las acciones de las empresas, se pone en análisis relacional las bases de datos de los comportamientos crediticios y el riesgo de los países en su comportamiento político, social, económico, etc. Las agencias que hacen este análisis para los estados son: Fitch Ratings, Moody's Investor Service y Standar and Poors que controlan entre las tres el 95% del mercado. Es importante resaltar que los países están sujetos a certificaciones que dan estas agencias, lo que direcciona la política económica y afecta directamente a las comunidades y sus territorios de donde se extraen las materias primas o se realizan importantes proyectos de infraestructura a través de empresas que cotizan en las bolsas de valores.

La relación de los pueblos indígenas con el entramado financiero aún no se ha explicado a profundidad, aunque existen un gran número de publicaciones que relatan la relación de las empresas multi y transnacionales en los territorios de los pueblos indígenas, como también temas relacionados con los Tratados de Libre Comercio que buscan proteger a las empresas más que a las comunidades (Mondragón,

13. Los países que hacen parte de este grupo son Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

2008). En la constitución económica de los países se condensa un modelo que entra en diálogo con los otros elementos constitucionales (Tornero Cruzzat, 2014) y es allí donde se establece la relación del entramado económico y financiero con los derechos de los pueblos originarios. La fuerza avasalladora que tiene ese poder también encuentra un límite cuando las personas, comunidades, ciudades y países no tienen deuda. Sin embargo, esto no quiere decir que, al no tener deuda, dejen de existir para el sistema financiero. De hecho, existen diferentes mecanismos para incluirlos dentro del sistema, promocionando, por ejemplo, la bancarización de todos los individuos, creando proyectos de infraestructura innecesarios, estructurando procesos de deuda incluso por las vías de la guerra (Chomsky, 2017).

Por lo pronto se está haciendo la incursión a los territorios de los pueblos indígenas y de las comunidades negras mediante los proyectos de explotación de recursos o infraestructura, entre otros, proyectos a cargo de empresas multi y transnacionales¹⁴.

En el marco de la participación política y del ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa, se ha reiterado en un sin número de ocasiones que en Colombia se requiere seguridad jurídica. Se hace creer mediante las frases que ocultan un interés, que las consultas previa son lo opuesto a la seguridad jurídica. Después de mucho darle vueltas a este asunto, y después de múltiples proyectos fallidos de ley sobre el derecho fundamental a la consulta previa en Colombia¹⁵, se hace evidente que la seguridad jurídica que buscan los representantes de los gremios empresariales es una estabilidad que no ponga en el factor de miedo bursátil sus acciones. Esto busca lograrse en una reglamentación que incline la balanza en favor de los empresarios limitando e incluso socavando los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Hasta el momento se han descrito algunos elementos del marco normativo sobre los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de los organismos multilaterales; como también, algunos elementos de la política económica y financiera que realizan estas mismos organismos multilaterales, donde se mantiene y fortalece el modelo económico propuesto en la declaración de Filadelfia. Dicho modelo económico tiene una forma de entender el progreso y el desarrollo atado a una estructura de consumo y explotación.

14. En Colombia, dentro de los casos más destacados podemos encontrar la construcción de infraestructura y explotación de petróleo principalmente en los departamentos de la Guajira, el Meta, el Putumayo. La explotación de carbón en el departamento del Cesar y la Guajira, en explotación de oro el departamento del Chocó, la construcción de infraestructura hotelera en todos los departamentos de la costa caribe, al igual que la construcción de carreteras que buscan generar una conectividad a lo largo del país. Es importante mencionar que más del 32% del territorio colombiano está catalogado como territorios colectivos de comunidades negras y pueblos indígenas, las intervenciones en sus territorios tiene una importante acción pues como se dijo anteriormente son lugares de frontera ambiental.

15. La última versión de este proyecto fue radicada para trámite en el Congreso de la República en el año 2020. En el siguiente enlace se puede consultar el texto de dicha propuesta: <https://www.camara.gov.co/consulta-previa>

Dado que la frontera de explotación se encuentra ubicada en los territorios de los pueblos indígenas y comunidades negras, la incursión sobre sus territorios es totalmente agresiva. Por lo cual se hace necesario fortalecer los mecanismos que los pueblos tienen en materia de participación política, comprendiendo sus alcances y límites, con el fin de crear otras nuevas alternativas que permitan generar protección al territorio, y por lo tanto a los pueblos y sus culturas.

III. MARCO JURÍDICO DE LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA

Para el caso de Colombia, en el año 1991, antes de ser firmada la Constitución Política, se adoptó el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo con la ley 21 de 1991¹⁶, sancionada por el Presidente de la República Cesar Gavira, siendo Humberto de la Calle ministro de Gobierno y como presidente del Senado Aurelio Iragorri Hormaza. En esta ley se reconoce los derechos de los pueblos originarios, llamados en este documento pueblos indígenas y tribales. La adopción de este convenio venía en concordancia con la búsqueda de que diferentes sectores sociales fueran incluidos dentro del escenario de participación política formal del Estado, como los movimientos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

El convenio 169 desarrolla los derechos a la autonomía, a la educación, al trabajo, a la elección de sus propias formas de desarrollo, entre otros. Su columna vertebral es el derecho a la consulta previa, que resulta ser el derecho a la participación que tienen los pueblos indígenas y tribales cuando se desarrollen medidas administrativas, legislativas, proyectos, obras o actividades que puedan afectarles directamente¹⁷. La Corte Constitucional amplió la consulta previa a los pueblos afrodescendientes, en la sentencia T 955 de 2003, pues consideró que bajo el principio de igualdad y de protección a la diversidad eran sujeto de derecho a la consulta previa (Grueso, 2015).

Este convenio, que ha sido ratificado en casi todos los países de América Latina debe ser interpretado integralmente¹⁸. Este ha sido el caso de Colombia que ha sido pionera en su implementación, siendo la sentencia SU-039 de 1997, el primer caso fallado por la Corte Constitucional a favor de la realización de la consulta previa para el pueblo U'wa; como también ha hecho importantes avances en los temas de reconocimiento y participación política de los pueblos originarios en los sistemas democráticos. Si bien la mayor parte de países del mundo se rigen

16. Diario Oficial 39720 de 6 de marzo de 1991.

17. Corte Constitucional. Sentencia T-436 de 2016.

18. Los países que ratificaron el convenio 169 son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, Dinamarca, España, Fiji, Luxemburgo, Nepal, Noruega, Países Bajos, República Centro Africana y Venezuela. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO

aún por el convenio 107, cuya visión integracionista representa la fuerza del colonialismo, la cual no se agota con la formulación del nuevo convenio; Colombia, antes de la firma del acuerdo, ya había mostrado la necesidad de desarrollar una regulación que buscará la superación de estructuras colonialistas a través del reconocimiento de la diversidad.

Para Colombia, la consulta previa es un derecho fundamental que está intrincado, unido o más bien fusionado con otros derechos fundamentales, en especial, con el derecho a la vida. La consulta previa se materializa a través del ejercicio a la participación política y es obligación del Estado garantizar este derecho.

El sujeto colectivo del derecho a la consulta previa son los pueblos indígenas y sus comunidades, las comunidades negras, afrodescendientes, y palenqueras, el pueblo raizal y el Pueblo Rom¹⁹.

La consulta previa tiene una base normativa bastante amplia. Empezando por el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia que dice en su párrafo: «La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades» (Constitución Política de Colombia, 1991: 83).

Se encuentra también desarrollado el derecho a la consulta previa en la ley ambiental, donde solicita su realización para la expedición de las licencias ambientales (Ley 99, 1993). Y en la Ley 70 de comunidades negras y sus decretos reglamentarios donde se desarrolla este mecanismo de participación política. Se han expedido igualmente decretos como el 1320 de 1998, que en su tiempo fue una propuesta para determinar la identificación de las autoridades y las comunidades sujetos de la consulta.

Igualmente, los gobiernos han promulgado directivas presidenciales que desarrollan la coordinación interinstitucional y elementos de metodologías para orientar el ejercicio de la participación política. La implementación de la consulta previa es un tema de constante diálogo y acuerdo entre los gobiernos y las organizaciones étnicas, sus representantes y las comunidades.

La base de la consulta previa es el convenio 169 de la OIT, en donde los artículos 6 y 7 son de gran relevancia, ya que en ellos se estipula que los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas, administrativas susceptibles de afectarles directamente. Adicionalmente se estipula que los pueblos deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe a su proceso de desarrollo, entre otros asuntos.

19. Existe la discusión si la población campesina debería ser sujeto a la consulta previa. Sin embargo, la herramienta de participación política que en este contexto se ha utilizado son las consulta populares, que no tienen el mismo alcance de la consulta previa.

La consulta previa también ha sido desarrollada por la Declaración de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, declaración que hace un avance frente al consentimiento; y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, herramienta que ha sido importante para la Corte Interamericana de Derechos Humanos que avanza con su jurisprudencia en seguir aportando desde sus sentencias a la comprensión y garantía del derecho de consulta.

III.1. Movimientos sociales y consulta previa

En Colombia empezó a darse una movilización social frente a la búsqueda de la garantía al derecho de consulta previa hace ya varias décadas. Los primeros casos fueron los del pueblo U'wa con la explotación petrolera en su territorio y la construcción de la represa Urrá con el pueblo Emberá (Rodríguez Garavito y Ordúz Salinas, 2012). A partir de allí, se sucedieron gran cantidad de demandas al Estado por el incumplimiento al derecho de consulta, entre las más destacadas las demandas con ocasión a la erradicación de cultivos ilícitos, la exigencia de consulta en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, el estatuto minero, la construcción del Puerto Brisa en el departamento de la Guajira, la construcción del gasoducto binacional, entre muchos otros.

Las sentencias se produjeron gracias a las movilizaciones de las comunidades en la defensa de su derecho a la consulta previa; esta es la razón por la que Colombia tiene una Jurisprudencia rica sobre el derecho a la consulta previa. La línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional ha aclarado muchas ambigüedades y actuaciones que de pronto se volvieron costumbres desacertadas.

En la sentencia unificada, la SU 123 de 2018 la Corte hace una importante revisión de todos aquellos elementos que deben tenerse en cuenta en las consultas previas. Empezando por un reconocimiento histórico sobre la exclusión a la que se han visto sometidos los pueblos indígenas, donde el Estado debe garantizar la participación de los pueblos y sus comunidades. El Estado colombiano, que se basa en una democracia participativa y pluralista, debe ver la consulta previa como un instrumento para preservar la diversidad cultural.

La Corte aclara que el objetivo de la Consulta Previa es intentar genuinamente lograr un acuerdo con las comunidades sobre las medidas que los afectan, a través de un proceso de diálogo entre iguales. Al no existir una igualdad en el poder de las comunidades con respecto a la contraparte (Dover y otros, 2021), el Estado debe tomar las medidas necesarias para compensar esta situación en los procesos de consulta y que pueda operar el diálogo intercultural. Ha dicho varias veces la Corte Constitucional que la consulta previa no es un mero trámite, sino que requiere un esfuerzo entre las partes (SU. Corte Constitucional, 2018). La interculturalidad podría ser entendida como una idea utópica de diálogo horizontal que puede ser funcional al neoliberalismo (Archila y García, 2015); sin embargo, la Corte al proponerla como un esfuerzo real,

puede ser construida en la acción desde una perspectiva desde la interculturalidad crítica.

Otro de los asuntos de gran importancia que trata esta sentencia, es la aclaración sobre cuándo procede hacer una consulta previa. Para ello, la Corte aclara que la Consulta debe darse cuando existe una afectación directa. La afectación directa es un concepto esencial que activa la consulta previa y ocurre cuando una medida pueda generar un impacto positivo o negativo sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de las comunidades étnicas.

III.2. Aplicabilidad de la consulta

Es obligatorio hacer consultas previas en las siguientes situaciones: cuando haya una perturbación a las estructuras sociales, económicas, espirituales, culturales, cuando exista un impacto sobre su sustento y cuando haya una imposibilidad de hacer los oficios de su sustento. Igualmente por proyectos que involucren el reasentamiento, por proyectos, planes y políticas que recaigan en los derechos de los pueblos y las comunidades. En el caso de que se pretenda desarrollar el Convenio 169, cuando exista una modificación de su situación o posición jurídica y cuando haya interferencia a la identidad o cultura de un pueblo.

También la jurisprudencia de la corte aclara que existe derecho al consentimiento en tres situaciones específicas: cuando se deban realizar reasentamientos de las comunidades; cuando exista un posible alto impacto que ponga en riesgo la subsistencia de la comunidad o pueblo; y cuando se pretenda almacenar material peligroso o residuos tóxicos en sus territorios.

A pesar de ello, aclara la Corte que no existe un derecho al veto por parte de las comunidades, como tampoco el Estado puede implementar las medidas arbitraria, ni autoritariamente, en caso de no haber acuerdo. Se trata entonces de entender que el proceso de la consulta previa busca que las partes lleguen a un entendimiento.

Otro elemento fundamental que activa la consulta previa es cuando existe afectación sobre el territorio. Es importante aclarar que el territorio no solo se entiende como las titulaciones de resguardos o las tierras de las comunidades negras, sino que la Corte ha mencionado que el territorio debe entenderse ampliamente (Sentencia T-436 de 2016), pues es en el territorio que se vinculan los elementos culturales, ancestrales y espirituales. Existe una relación simbiótica entre las comunidades y el territorio en que habitan. El establecimiento de las fronteras simbólicas y geográficas ha sido parte de los procesos identitarios asociados a la etnicidad²⁰ (Gutiérrez Martínez, 2008). Esto se refiere a que cada pueblo y cada

20. Las formaciones identitarias de los pueblos y sus comunidades se asocian con la importancia de la continuidad histórica, los mitos y símbolos que crean los grupos humanos, que se expresan en el territorio.

cultura crea y recrea en su territorio los aspectos más fundamentales de su identidad, de su conocimiento y por tanto de la pervivencia física y cultural. El espacio amplio no se refiere a la titulación, ni a una medida arbitrariamente construida para determinar el área de influencia de un proyecto; sino que se refiere a la relación única que cada pueblo construye sobre la tierra, y el territorio. Si el territorio se ve afectado, claramente existe una afectación directa a las comunidades, que pone en marcha el proceso de consulta previa.

Entiende la Corte (SU-123 de 2018) que existe una conexión íntima entre la justicia ambiental y la consulta previa. Es un marco de análisis que busca resolver la distribución inequitativa de las cargas ambientales entre los diferentes grupos sociales y defiende la participación de las comunidades afectadas. La justicia ambiental se basa en la justicia distributiva, en una justicia participativa, en el principio de sostenibilidad y el principio de precaución. Bajo estas nociones, la consulta previa puede ser entendida como una garantía procedimental para lograr justicia ambiental para las comunidades étnicas.

III.3.El procedimiento y sus dificultades

Para garantizar los derechos a la consulta previa de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, palenqueras y raizales y del pueblo Rom, se ha creado dentro de la estructura del Estado unas instituciones que llevan a cabo esta labor. Para el caso de garantizar el derecho a la consulta previa se instauró la autoridad nacional de consulta previa que coordina la realización del proceso de consulta, determinando en principio su procedencia y desarrollando el proceso que tiene diferentes momentos o fases. Sin embargo; para las consultas de carácter administrativo o la consulta de leyes o normas, se realizan bajo la coordinación del Ministerio del Interior.

La Corte Constitucional ha determinado que, para saber si se realiza una consulta previa, como se ha dicho anteriormente, se debe determinar si existe una afectación directa a las comunidades y pueblos de los grupos étnicos. Igualmente ha recomendado al gobierno nacional que, para determinar la procedencia de la consulta previa, debe realizarse un estudio en cooperación con los pueblos interesados a fin de evaluar la incidencia que las actividades puedan tener para la comunidad y para el pueblo. Este estudio debe además considerar los conceptos de territorio amplio, donde se esclarezca la relación que la comunidad tiene con el territorio, superando una lectura únicamente cartográfica, vinculando diversos elementos culturales, económicos y espirituales.

Cuando la autoridad nacional de consulta previa ha determinado e informado la realización de un proceso de consulta, se procede a citar a la comunidad para dar inicio a un diálogo intercultural donde el dueño del proyecto o de la medida debe proporcionar la información completa, suficiente, amplia para que las comunidades afectadas no solo estén informadas sino que puedan tomar decisiones y hacer

aportes en el desarrollo del proyecto o la medida. De esta forma, aplicando los principios que rigen a los diálogos interculturales, se podrá llegar a acuerdos sinceros que pueden incluir medidas de mitigación, compensación y reformulación, que serán de obligatorio cumplimiento para las partes y dar por concluido este proceso.

En este procedimiento también participa la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de las comunidades étnicas, como también sus asesores, asesores de las empresas y funcionarios públicos de diferentes instituciones.

Se ha dicho constantemente que el procedimiento de consulta previa es demasiado complicado y engorroso y que, por ello, no permite que se desarrollen las medidas o los proyectos con prontitud. Esta postura es expuesta por el presidente de la Asociación Colombiana de Petróleos, que sugiere que la realización de una ley estatutaria de consulta previa ayudaría delimitar plazos, costos, definir la afectación, entre otros asuntos (Lloreda, 2019)²¹.

Muchos sectores están en la búsqueda de agilizar el procedimiento, e incluso en la gran mayoría de experiencias, el procedimiento es empleado, no desde una perspectiva para garantizar los derechos de los grupos étnicos, sino desde una perspectiva para favorecer a las empresas en el cumplimiento de sus deberes contractuales con el Estado.

Muchas veces en diversos escenarios se dice que la consulta previa no genera seguridad jurídica para la inversión, e incluso se tacha a las comunidades como chantajistas (Rueda, 2013).

Este tipo de opiniones son desafortunadas ya que confunden a la sociedad respecto a lo que implica la contratación pública, la democracia participativa y buscan difuminar los propósitos que nos hemos propuesto como sociedad en la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación.

III.4. Algunas herramientas para gestionar y garantizar la Consulta Previa

El derecho fundamental a la consulta previa se garantiza mediante un procedimiento que gestiona el gobierno nacional. Este procedimiento cuenta con diferentes etapas o fases, las cuales han sido desarrolladas en la práctica administrativa y valoradas por la Corte Constitucional en múltiples sentencias. Este artículo no busca dar una guía sobre este procedimiento, mas bien proponer algunos aspectos necesarios para desarrollar; entre estos aspectos, se hace necesario diseñar procesos de coordinación entre las diferentes instituciones de gobierno, como también entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, en este sentido la participación política que enmarca el ejercicio de la consulta previa, requiere de mecanismos expeditos de coordinación que desarrollen las relaciones

21. <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/analisis-consulta-previa-un-derecho-que-requiere-orden-530860>

gubernamentales, los diálogos sociales e interculturales, la planificación y los procesos educativos en torno al derecho fundamental de consulta previa.

La Corte en sentencia unificada ha llamado la atención sobre la importancia que tienen las autoridades regionales para garantizar el derecho a la consulta previa, específicamente en el momento de hacer la determinación de procedencia de dicho trámite. Esto quiere decir que, para la corte, es necesario que la autoridad de consulta previa se apoye en las autoridades locales y regionales, quienes conocen sus territorios, geográfica y culturalmente hablando. También llama a institutos de investigación y universidades a seguir apoyando en este sentido.

Es una responsabilidad de la sociedad en general y de sus autoridades proteger la diversidad étnica y cultural. Una manera de hacerlo es cumpliendo con el derecho fundamental al debido proceso²² cuando se debe realizar la consulta previa. Para ello, las diferentes administraciones se tienen que preparar apoyándose en los diálogos sociales, en los ejercicios de participación política, como lo son las mesas regionales y municipales de concertación. Se han desarrollado muchos casos exitosos en el país, aunque no carentes de diferencias, donde los planes de desarrollo han sido concertados y han sido llevados al ejercicio de la consulta previa; como por ejemplo las consultas de planes departamentales como el del departamento del Meta, o los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014/2014-2018). Como vimos, esto ayuda a diseñar nuevos paradigmas sobre el desarrollo, como también fortalece la gobernanza.

La participación política tiene unos costos, por lo que es necesario en los ejercicios de planificación, dar paso a una formulación seria en la apropiación presupuestal para garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas. Otro asunto de gran importancia es la necesidad de capacitación de los funcionarios en los asuntos que se relacionan con el derecho a la consulta previa que, se componen de tres grandes elementos: la normatividad y la jurisprudencia, las metodologías de trabajo intercultural y el contexto histórico, social y político del derecho fundamental a la consulta previa. Muchas veces se ha asimilado el diálogo intercultural como la facilitación de un traductor a la lengua originaria de la comunidad para presentar las medidas que se pretenden consultar. Un diálogo intercultural es un ejercicio mucho más complejo que una traducción simultánea, porque requiere de establecer la igualdad entre quienes se encuentran realizando este diálogo, donde los participantes conozcan las razones profundas de los

22. El debido proceso es un derecho integrado a la constitución, el cual hace parte de los derechos de primera generación que son considerados como fundamentales, donde los individuos o las comunidades acceden a mecanismo de protección como la acción de tutela. Se entiende que los procedimientos desarrollados por el ejecutivo también deben gozar de los principios del debido procesos, donde la administración debe vigilar el cumplimiento de la forma, la competencia y la contradicción; es decir, que la actuación administrativa debe informar a los ciudadanos que puedan verse afectados para ejercer su derecho de oponerse a dicha actuación o validarla, con el fin de que pueda generarse una adecuada decisión administrativa (Agudelo Ramírez, 2005).

argumentos de la contraparte y puedan entre todos construir propuestas conjuntas, es decir, acuerdos que reflejen la voluntad de las partes.

Uno de los principales problemas en los diálogos interculturales es la comprensión de los sistemas de pensamiento de los otros pueblos, pues implica hacer por un momento el ejercicio de desapego de lo que tenemos como verdad o cierto para comprender otras verdades y certezas. En otras palabras, el diálogo intercultural es un ejercicio de gestión de protocolos de entendimiento entre culturas diferentes²³.

Es importante recordar que las cosas que no se conocen o se estudian tienden a permanecer en una oscuridad que las llena de misterio o dificultad, y este es el caso del derecho fundamental a la consulta previa. Dar un poco de luz a esta temática es fundamental para poder garantizar desde los gobiernos y desde la sociedad misma el derecho a la participación que les asiste a los pueblos indígenas, a las comunidades negras, y palenqueras, al pueblo raizal y al pueblo Rom, sintiéndonos afortunados de tener esta maravillosa diversidad cultural, que en últimas nos hace ser quienes somos y abandonar esa noción de desarrollo unilineal incompatible con nuestra experiencia de vida.

IV. CONCLUSIÓN

El desarrollo, entendiéndolo desde las lecturas que hacen los pueblos y sus comunidades es parte de su construcción cultural, es decir, que cada pueblo, cada comunidad y cada nación crean sus proyectos históricos que pasan por el bien ser y el bien estar y eso se entiende como desarrollo. Para los grupos étnicos y sus comunidades, el desarrollo está determinado en sus relaciones con el territorio, en sus relaciones económicas, en su forma de entender y conceptualizar el mundo. Esto hace parte su experiencia de vida, y de la diversidad cultural de las naciones latinoamericanas. Otro análisis del concepto de desarrollo es el que nos muestra Escobar, que en su estudio hace un recorrido histórico, presenta elementos del poder y del discurso para demostrar que el desarrollo es una política global que perpetúa un modelo de explotación en los llamados países tercermundistas (Escobar, 2007).

El convenio 169 es una herramienta política ya que en el artículo 7 del convenio 169 dice que: «Los pueblos interesados tendrán derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe a su proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los programas de

23. Conversaciones con la autoridad del pueblo arhuaco Cayetano Torres. 2018.

desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente»(Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo, 1989: 28).

Es claro que la consulta previa requiere un esfuerzo importante, porque implementar el diálogo intercultural a nivel institucional requiere no solo del marco normativo y la jurisprudencia, sino del desarrollo de metodologías que puedan guiar a los funcionarios a realizar los procedimientos.

La implementación de los procesos de consulta previa, no solo a nivel de proyectos de explotación de recursos, sino en la formulación de planes y programas institucionales, nos puede ayudar a construir nuevos caminos en lo que implica el desarrollo territorial, y dar luz a la escena global que desde hace décadas no ha podido ponerse de acuerdo para hacer los cambios que el mundo necesita. La perpetuación del sistema económico de explotación y consumo impulsado por los diferentes organismos multilaterales que se encargan del comercio y de las finanzas, debe armonizarse frente a la imperativa demanda de la transformación de estas lógicas económicas. Las afectaciones a los ecosistemas y a los últimos recursos ambientales, principalmente las selvas, los bosques, el agua, el mar, no solo generan afectaciones a las comunidades de los pueblos originarios y afrodescendientes, sino a la humanidad entera. Lo local a su vez avanza con grandes dificultades en la construcción de alternativas económicas, sufriendo los líderes, sus comunidades y pueblos estigmatizaciones, persecuciones, asesinatos y toda clase de violencia que se ampara en modelos económicos neocoloniales. Es claro que lo local tiene importantes aportes que debe compartir con la dimensión de la política económica global.

Las élites políticas y económicas han tenido desde siempre una actitud refractaria frente a la participación política de los grupos étnicos, debido a que cargan aún actitudes de exclusión, discriminación y racismo heredadas por el periodo de la colonización. Las élites adicionalmente monopolizan los espacios políticos internacionales, en especial aquellos que tienen que ver con los organismos multilaterales que trabajan la economía a nivel global. Esto supone no solo un control de las relaciones económicas a nivel global, sino también el ejercicio de implementación de las políticas económicas globales hacia lo local. El modelo propuesto de explotación y consumo se perpetúa de esta forma, en donde los avances sobre la garantía de los derechos a la participación política de los pueblos originarios, afrodescendientes y del pueblo Rom, se queda en las discusiones eminentemente locales, abusando de las necesidades básicas insatisfechas, las relaciones clientelares entre agentes del Estado y agentes de las empresas, el control de las instituciones por parte de las élites, la falta de visión sobre los impactos ambientales y sus efectos; y por supuesto, la desviación del discurso de las desigualdades económicas, a una idea preservación de la cultura desde una mirada folclorista.

Sin embargo, la consulta previa es una oportunidad para intercambiar conocimientos y definir nuevas formas de entendernos en los proyectos históricos de las naciones. En esta materia, las autoridades regionales en especial los alcaldes tienen una función capital, al igual que las demás autoridades territoriales. Es

fundamental que en este diálogo político participe la juventud, quienes requieren no solo comprender los espacios políticos y la responsabilidad que ellos demandan, sino también dar sus observaciones y conceptos para proyectar sus propuestas frente a los retos que a futuro deberán asumir.

El sistema de pensamiento occidental no se ha reformulado en su actuación económica y permanece bajo la noción que el desarrollo es la capacidad de consumo, privilegiando ciertos sectores económicos sacrificando el bienestar general, como lo es el sector petrolero o el sector financiero. Continuamos bajo un sistema colonial de explotación y, en muchos casos, de esclavitud muy a pesar de la declaración de los derechos humanos y el desarrollo de todos sus convenios.

Algunas herramientas normativas dan lineamientos a los países en el desarrollo de políticas que garanticen los derechos de los pueblos étnicos, como también la arquitectura jurídica internacional. La discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas se ha venido acelerando, tal y como lo muestra el mismo desarrollo de los convenios y declaraciones internacionales. Las herramientas normativas y políticas se encuentran en constante debate y modificación, por lo que debemos estar atentos en la conexión de las diferentes dimensiones: la global, la nacional y la territorial.

Sabemos con certeza que el sistema económico de explotación va por los últimos recursos naturales que están en sus territorios. Quienes hemos analizado este problema durante años (Cáceres Domínguez, 2017, 2019), hemos visto que la premisa de la diversidad cultural ha funcionado reiterativamente como un salvavidas en el marco de acción legal, como también la noción de lo sagrado. Las configuraciones de la diferencia y la discusión sobre las etnicidades, generaron las herramientas legales para la protección territorial²⁴, pero hay que ampliar la mirada para imaginar nuevos escenarios de acción.

Cada vez es más difícil articular los procesos sociales, los procesos académicos y los procesos institucionales. Estamos observando puntos disímiles de un problema común. Las soluciones no son fáciles de encontrar; sin embargo, podemos proponer los siguientes elementos como una posible ruta de acción. En primer lugar, se trabaja en la arquitectura jurídica internacional los castigos a las empresas para establecer responsabilidades penales, que pasan por la discusión del principio de justicia universal, la ampliación del catálogo de delitos, la competencia de la Corte Penal Internacional para actuar frente a las violaciones de derechos humanos por parte de las empresas transnacionales. (Arenal Lora, 2020). Este avance desde la arena jurídica

24. No hay que desconocer en este asunto la importantísima corriente de intelectuales que denuncian los estragos del multiculturalismo neoliberal, como Catherine Walsh, Christian Gros, Peter Wade, entre muchos otros. En principio, estoy de acuerdo con sus argumentos; pero, ¿Que herramienta entonces podríamos utilizar para la protección étnica y territorial de manera urgente? En este mundo de batallas jurídicas en los campos minados hay que analizar concienzudamente los riesgos, lo que no implica mantener un *status quo*. Veo muy apropiada la propuesta del profesor Arturo Escobar, en su libro *Autonomía y Diseño, la realización de lo comunal*.

internacional permite dar mayores garantías a las comunidades y pueblos étnicos a la hora de reclamar por los actos criminales que ocurren en sus territorios relacionados con los proyectos de empresas multi y transnacionales.

En segundo lugar, avanzar en la garantía del derecho de consulta previa requiere de un ejercicio de comprensión multidimensional, el enfocarnos en uno solo de sus componentes, o en una sola de sus aristas, no permite abordar desde la integralidad la garantía del derecho; por ello se requiere llegar con mayor fuerza a construir nuevas formas de relacionamiento económico en los ámbitos internacionales, donde la participación política sea amplia.

Finalmente, otro asunto importante en el que hay que avanzar es en el estudio de los aspectos económicos que implican el sistema de endeudamiento y sus afectaciones concretas a los pueblos indígenas y a sus comunidades. Hay que estar atentos a los cambios normativos, a las restricciones de accesos territoriales y despojos que se puedan presentar bajo estos mecanismos. A su vez, analizar los elementos de coacción que no solamente se encuentran en el marco de la violación a los derechos humanos, sino también en el marco de los delitos financieros, que han permitido por ejemplo juzgar a empresas como Oderbretch, bajo el principio de extraterritorialidad, y estudiar el miedo bursátil como herramienta, en relación a los movimientos sociales y en específico a la consulta previa²⁵. No con la finalidad de estabilizar los mercados, sino con la finalidad de tener herramientas que puedan equilibrar la balanza a favor de la justicia económica.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudelo Ramírez, M.(2005). El debido proceso. En: *Opinión Jurídica*, 4(7), 89-105. Disponible en: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>. Consultado 25/02/2022.
- Arenal Lora, L. (2020). La comisión de crímenes contra la humanidad por empresas transnacionales y la ampliación de la competencia *ratione personae* de la Corte Penal Internacional. En: *Revista Deusto de Derechos Humanos*. 6, 13-41. <https://doi.org/10.18543/djhr.1872>.
- Arias Maldonado, M. (2017). *Antropoceno. La política en la era humana*. Taurus: Madrid. Disponible en:<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=746335>
- Archila, M y García, M.(2015). Hasta cuando soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de la Guajira. *Sobre interculturalidad y nociones de desarrollo*, 2, Cinep. https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20151202.hasta_cuando_sonemos.pdf

25. Algunos cambios se han desarrollado en el mundo financiero; como por ejemplo, la expedición de los bonos para la captación del carbono, como medida que puede generar algún impacto favorable al mantenimiento de los bosques y selvas, los reportes de información integrada por parte de las empresas que empiezan a plantearse nuevas prácticas y modelos de negocio a través de comportamientos sostenibles. La idea de estos informes integrados es que puedan transformar los procesos y la estructura organizativa (Rivera-Arrubla, 2015).

- Banco Mundial. (2005). Manual de operaciones del Banco Mundial, 4.10. Pueblos Indígenas. Disponible en: <https://www.google.com/search?q=manual+de+operaciones+del+BancoMundial+politicas+operacionales+op.+4.10+julio+2005&aq=chrome.69i57.32247j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Consultado 10/03/2019.
- Cáceres Domínguez, C. (2017). Algunas consideraciones sobre el tema de la consulta previa en Colombia» En F. Silva, (Ed). *Revista Oraloteca*, 8. Universidad del Magdalena. 109-125.
- Cáceres Domínguez, C. (2019). El ejercicio de la consulta previa en Colombia. En: F. Correa, y M. Quiroga, (Ed.). *Reconfiguraciones políticas de las etnicidades en Colombia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 339-372.
- Constitución Política de Colombia. (1991). <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>. Consultado 08/05/2019.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018) Sentencia Unificada 123. Magistrados Ponentes: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.
- Dover, R, Hinestrosa, P y Puerta, C. (2021). Inclusiones incompletas. Desarrollo, y participación ciudadana y consulta previa. *Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental*, 5. Universidad de Antioquia. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10495/21525>
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación editorial el perro y la rana. Disponible en: <https://cronicon.net/paginas/Documentos/No.10.pdf>
- Grueso Castelblanco, L. (2015). *El derecho de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Naciones Unidas. Derechos Humanos y GIZ. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7653.pdf?view=1>
- Gutiérrez Martínez, D. (2008). *Revisitando el concepto de etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. Siglo XXI.
- Organización de Estados Americanos. Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. (2016). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>. Consultado el 04/06/2019.
- Organización Internacional del Trabajo. «Convención de Philadelphia». (1944). Disponible en: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>. Consultado el 07/05/2019.
- Organización Internacional del Trabajo. «Convenio n.º 107. Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales». (1957). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C107. Consultado el 15 abril de 2019.
- Organización Internacional del Trabajo. 1989. «Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales». Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf. Consultado el 07/05/2019.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989,169. Disponible en: https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_205230/lang--es/index.htm#:~:text=para%20su%20aplicaci%C3%B3n.-,El%20Convenio%20n%C3%BAm.,gobiernos%20para%20proteger%20dichos%20derechos.
- Organización de Naciones Unidas. «Declaración de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas». (2006). Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf. Consultado el 12/05/2017.

- Organización de Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El PNUD y Los Pueblos Indígenas: una Política de Compromiso. Disponible en: https://www1.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democratic-governance-and-peac-building/empowering_indigenous_peoples.html. Consultado el 13/06/ 2019.
- Lloreda Mera, J. F. (2019). Consulta previa un derecho que requiere orden. En: Portafolio. 20 de Junio. Disponible en: <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/analisis-consulta-previa-un-derecho-que-requiere-orden-530860>
- Ministerio del Interior. (1991). Ley 21, 6 de marzo. Diario Oficial N.º 39720. Por medio del cual se aprueba el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a Conferencia General de la OIT. Ginebra. 1989. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/5_ley_21_de_1991.pdf. Consultado el 18/06/2019.
- Mondragón, H. (2008). Megaproyectos y territorios indígenas. En: J. Houghton, (Ed.). *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia*. Cecoin. Disponible en: <https://searchworks.stanford.edu/view/8336212>
- Rodríguez Garavito, C. (2011). *Etnicidad*. De Justicia: Bogotá. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/etnicidad-gov-los-recursos-naturales-los-pueblos-indigenas-y-el-derecho-a-la-consulta-previa-en-los-campos-sociales-minados/>
- Rodríguez Garavito, C y Ordúz, N. (2012). *Adios Río. La disputa por la tierra, el agua y los derechos indígenas en torno a la represa Urrá*. De Justicia: Bogotá. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/adios-rio-la-disputa-por-la-tierra-el-agua-y-los-derechos-indigenas-en-torno-a-la-represa-de-urra/>
- Rodríguez Garavito, C. y Ordúz, N. (2012). *La consulta previa. Dilemas y soluciones*. De Justicia: Bogotá. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/la-consulta-previa-dilemas-y-soluciones/>
- Rivera Arrubla, Y, Zorio Grima, A y García Baneau, M. (2016). El concepto de informe integrado como innovación de reporting corporativo. *Journal of innovation & knowledge*. 12 de enero.
- Rueda, M. (2013). De la consulta previa al chantaje. *El tiempo*. 16 de febrero. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12600406>. Consultado el 15/11/2021.
- Zorzoli, L. (2013). La OIT y las dictaduras latinoamericanas: Una aproximación al caso 842 contra Argentina. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*. 17, 1. Junio de 2017. Disponible en: <https://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAe037/8273>

