

El proceso de paz de La Habana: una oportunidad perdida para el pluralismo étnico

The Havana Peace Process: A Missed Opportunity for Ethnic Pluralism

Edgar Saúl Cabra Salinas 

Abogado y Magíster en Derechos Humanos. Instituto Colombiano De Antropología E Historia. Bogotá, Colombia. edgarcabra@yahoo.es

Fecha de recepción: 15 de septiembre de 2016

Fecha de aprobación: 9 de abril de 2017

Cómo citar este artículo/ to reference this article

Cabra Salinas, E. (2017). El proceso de paz de La Habana: una oportunidad perdida para el pluralismo étnico. Derecho Y Realidad, 15(29): e8028 Recuperado de https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/8028

Resumen: El presente trabajo se propone avanzar en el análisis teórico del pluralismo, a partir de las concepciones de Rawls, Habermas y Kymlicka, teniendo como referente el componente étnico incorporado en el Acuerdo de Paz, suscrito entre el Gobierno colombiano y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP-, y la precaria participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones respecto a los territorios y el desconocimiento de sus derechos, particularmente el de la consulta previa, a pesar de que han padecido las graves consecuencias del conflicto social y político del país.

Palabras clave: pluralismo, consulta previa, comunidades indígenas, conflicto armado.

Abstract: This paper intends to advance in the theoretical analysis of pluralism, from the conceptions of Rawls, Habermas and Kymlicka, taking as reference the ethnic component incorporated in the Peace Agreement signed between the Colombian Government and the guerrillas of the Revolutionary Armed Forces of Colombia -FARC-EP- (by its acronym in Spanish) and the precarious participation of the indigenous communities in the decision-making regarding the territories and the ignorance of their rights, particularly that of prior consultation, despite the fact that they have suffered the serious consequences of the social and political conflict in the country.

Keywords: pluralism, prior consultation, indigenous communities, armed conflict.

Introducción

“Doce horas antes de que se anunciara el Acuerdo de Final que alcanzaron el gobierno nacional y las Farc, una delegación de afros e indígenas partió hacia Cuba para trabajar contrarreloj en la implementación del capítulo étnico para el proceso de paz. Antes de la medianoche y después de los anuncios oficiales, lograron incluir un capítulo étnico. A última hora se realizó la discusión del enfoque étnico para la implementación de los acuerdos alcanzados en La Habana entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc. A esa situación se llegó a pesar de la insistencia de las comunidades afro e indígenas, que por más de tres años pidieron ser escuchadas en la Mesa de Conversaciones.” (Verdad Abierta, 2016).

Con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno colombiano y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP- (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), se cierra un ciclo sobre la salida negociada al conflicto con esta organización insurgente, que ha marcado la agenda nacional desde el 28 de agosto de 1984 con la firma de “Los Acuerdos de la Uribe” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1984).

Durante este mismo periodo, las minorías étnicas han desplegado acciones de resistencia, de reconocimiento de derechos, de recuperación de tradiciones culturales y, en el caso específico de las comunidades indígenas (tema al cual nos circunscribimos en este ensayo, obviamente sin desconocer los demás grupos), se ha avanzado de manera sostenida en la institucionalización de las realidades ancestrales, que se traduce en una lucha continua por defender el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones, a contar con sistemas de justicia propia que consulten sus tradiciones y maneras de resolver los conflictos y, de manera especial, a contar con instrumentos que les permitan la defensa de sus territorios (Sánchez & Molina, 2010).

Lo anterior ha sido impulsado de manera sustancial por el Convenio 169 de la OIT, adoptado en la legislación colombiana mediante la Ley 21 de 1991, “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989” (Congreso de la República, 1991) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en la 107 sesión plenaria (ONU, 2007).

A pesar de que gran parte de los territorios indígenas han sido escenario de la confrontación armada, de los conflictos sociales y políticos ocasionados por la explotación de recursos naturales, de la intrusión de actividades ilegales como el narcotráfico y de que las comunidades han debido padecer graves violaciones a sus derechos, la participación de las comunidades indígenas en las discusiones que concluyeron en el “Acuerdo del Teatro Colón”, como lo llamó el presidente de la República, fue precaria, como se señaló al inicio de este documento.

Y lo que, a primera vista, pareciera una inconformidad de un grupo social respecto de unas decisiones políticas, denota algo mucho más profundo relativo a las condiciones del pluralismo y del diálogo intercultural, que, a pesar de los discursos grandilocuentes sobre el reconocimiento de un país pluriétnico y multicultural, consignados en el estatuto

constitucional de 1991, no logran trascender hacia la praxis política. Razón por la cual consideramos fundamental renovar los análisis sobre el pluralismo, en perspectiva de progresión de derechos y de la implementación de los Acuerdos de Paz.

El presente trabajo se distribuye así: en la primera sección avanzará en el análisis teórico del pluralismo, a partir de las concepciones de Rawls, Habermas y Kymlicka, teniendo como referente el componente étnico incorporado en el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno colombiano y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP-; en el segundo apartado se analiza el precedente jurisprudencial, una ruta de progresión de derechos y la precaria participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones respecto a los territorios y el desconocimiento de sus derechos, particularmente el de la consulta previa; en la tercera parte se aborda la inconformidad de la implementación del acuerdo a través de informes de gobierno, y en último término se presentan unas conclusiones.

1. El pluralismo expresado a través de la consulta previa

Con base en el análisis de la filósofa Ángela Uribe (Uribe, 2002), se pueden identificar las insuficiencias que, a la hora de abordar el pluralismo étnico, han tenido dos de las corrientes de pensamiento más representativas de la ciencia política y social contemporánea, a saber, el *liberalismo político* en la versión del estadounidense John Rawls (Rawls, 2002), y la *teoría de la acción comunicativa* propuesta por el alemán Jürgen Habermas (Habermas, 2002).

1.1 El pluralismo desde el liberalismo político

Quizá el exponente más representativo de esta corriente de pensamiento sea el estadounidense John Rawls, quien, en su obra *Liberalismo Político*, retoma y desarrolla postulados expuestos en su obra más reconocida, de 1973, *Teoría de la justicia*. El autor plantea que lo único que explica la convivencia pacífica de grupos poblacionales con diversas concepciones de la vida en las sociedades democráticas contemporáneas, es la creencia compartida en una misma concepción política de la justicia, que permite los consensos entre visiones del mundo que, de otro modo, serían “incompatibles e irreconciliables”. Según esta teoría, el complejo devenir histórico ha tenido como una de sus consecuencias invisibles el *hecho* del pluralismo. En otras palabras, no se pregunta por si el pluralismo es posible, pues lo considera un hecho, sino que se pregunta por las condiciones que lo han hecho posible. El método de análisis, atribuido en principio a Kant, consiste en analizar un fenómeno existente a la luz de las condiciones de posibilidad que lo explican.

El *factum* del pluralismo, según este autor, encuentra su razón en una concepción compartida del concepto de justicia. Pero un concepto de justicia independiente de las creencias morales de los agentes sociales, entendido como una concepción política en la cual, mediante el uso de una razón pública libre, nos sentimos identificados. Básicamente, la propuesta de Rawls se funda en la idea de que hay nociones políticas comunes a la base de las sociedades democráticas, que explican la coexistencia pacífica de doctrinas del mundo —religiosas, filosóficas y morales—, que de otro modo estarían condenadas a la lucha permanente. Más allá de simple pluralismo, esta circunstancia de coexistencia, más o menos pacífica, constituye un “pluralismo razonable”. Una de esas nociones comunes es, precisamente, la existencia compartida de unos principios de justicia. El gran aporte

reconocido a Rawls ha sido, exactamente, exponer un método mediante el cual se pueden rastrear los criterios de justicia de las sociedades democráticas contemporáneas, desde un enfoque liberal.

Para soportar su idea, Rawls propone una serie de experimentos mentales en los cuales se reconstruyen las condiciones originales en las que agentes racionales escogerían las reglas que han de guiar el desarrollo de sus sociedades. Mediante una ficción, denominada “la posición original”, el autor postula un escenario en que individuos, desprovistos de sus intereses y de sus caracteres identitarios, escogen un sistema de justicia que consideran objetivamente equitativo y altamente garantista. A esos principios derivados de esta situación ficticia los llama “principios de justicia” y al resultado de este experimento lo llamará “sociedad bien ordenada”. Guardadas las proporciones, esos principios corresponden a lo que sería el concepto de “acuerdo sobre lo fundamental”, sobre los lineamientos que ha de seguir un proceso constituyente como el llevado a cabo en los años 90 y 91 del siglo pasado en Colombia. Lo que se busca, en términos generales, es pautar las reglas de juego que han de adoptar los participantes del juego democrático, y asegurar su cumplimiento basados en la participación que cada uno tiene en ese proceso.

Ahora bien, la aplicación de esta metodología para derivar los lineamientos normativos de las sociedades donde el pluralismo es de naturaleza étnica, como en nuestro caso, no está exenta de problemas. La razón fundamental es que lo que tenía en mente Rawls en la formulación de su teoría era la “cultura política pública” de las sociedades democráticas de Occidente, permeadas por el discurso de los derechos humanos del periodo de posguerra. Luego, en este contexto, la inclusión de los pueblos originarios de América como unos de los sujetos activos del proceso deliberativo, no era uno de sus propósitos, por lo menos no consciente. Según la profesora Uribe, la propuesta de Rawls no es aplicable al análisis del caso indígena, por cuanto se parte de una ficción en la que todos los sujetos se igualan con el rasero del liberalismo, lo que a su parecer, constituye un ejercicio teórico impositivo, que no reconoce las características propias de los pueblos indígenas y solo trata de observarlos como agentes racionales y razonables, del modo en que la teoría económica liberal ha entendido a los sujetos sociales.

Señala la autora:

El sustento teórico con base en el cual concibe Rawls su proyecto político remite, aun cuando de forma renovada, al principio kantiano de autonomía, según el cual un agente racional ha de procurar siempre la obediencia a un conjunto de normas en torno a las cuales todos suscriben voluntariamente su aceptación. (Uribe, 2002, pág. 245)

De la cita se desprenden varios interrogantes en relación con nuestro tema, de los que vale la pena señalar dos, pues son los que configuran el distanciamiento con el enfoque del liberalismo político para comprender la temática del pluralismo étnico en nuestra sociedad. En primer lugar, la teoría liberal y, en gran medida, toda la tradición occidental sobre la ética y la moral, se basan en la idea de una racionalidad compartida universalmente. Esto, que desde la superficie no suena problemático, se torna complejo al tratar de relacionarnos con estructuras lógicas como la indígena, donde las categorías de pensamiento siguen siendo, aún hoy, altamente desconocidas y los procesos de fundamentación cosmogónica del mundo siguen representando un misterio.

En segundo lugar, y muy a tono con la reflexión anterior, encontramos que los modelos de fundamentación teórica en Occidente están permeados por conceptos cargados de contenido, como por ejemplo el de autonomía, sin que ello signifique necesariamente una

coincidencia con las pretensiones políticas de los pueblos afectados por el ejercicio real del poder. Para desarrollar el ejemplo, podríamos afirmar con total seguridad que cuando desde distintos sectores, ora políticos, ora académicos, se habla de conceptos como el de autonomía, su significado dista mucho de la idea que sobre esa misma noción tienen las comunidades indígenas. Hablando específicamente sobre el caso de los u'wa, la doctora Olga Luz Restrepo llama la atención al señalar “[...] que para los u'wa el cuento del desarrollo es el sentido de la vida, mediado por los sueños y la cultura, algo tan concreto y a la vez tan abstracto, que sólo su sabiduría parece comprender” (Restrepo, O. 2007).

Por tanto, nos sumamos a la idea de la profesora Uribe, que considera que la imposición de estructuras conceptuales importadas representa, desde el principio, una deslegitimación de los escenarios primarios de participación con las comunidades con las que nos pretendemos relacionar. En palabras sencillas, no se puede pretender que mediante un ejercicio ficcional como el propuesto por Rawls se logren legitimar las acciones o los principios que guían el trato que se da a los indígenas, o a cualquier otro grupo con el que se pueda presentar un conflicto; sino que ese escenario debe ser real, y la instancia de participación debe ser de una efectividad tal que no parta de suposiciones o presunciones. El reconocimiento de la diferencia, en este sentido, no puede ser un acto unilateral, y menos simplemente teórico, sino que precisamente debe comprender un espacio real de construcción en que cada parte, desde su diferencia, aporte los elementos que considera indispensables para el desarrollo de su proyecto de vida, independiente de cuál sea. La pregunta ahora será por cuáles son las características de ese escenario de deliberación real en que, volviendo a nuestro eje, podamos desarrollar ese acuerdo sobre lo fundamental. La pregunta nos lleva al pensamiento de Habermas.

1.2 El pluralismo como límite a la acción comunicativa

Para el filósofo alemán, los procesos de entendimiento intersubjetivo solo son posibles dentro y a través del lenguaje. En su teoría, la posibilidad de comunicarnos ya lleva implícito el germen de un posible acuerdo. Si somos capaces de entendernos en un mismo plano lingüístico, es posible que lleguemos a acuerdos en relación con los contenidos de aquello a lo que nos estemos refiriendo. Pero, a ese escenario, y para que el proyecto sea legítimo, tenemos que llegar con nuestro lenguaje y con nuestro esquema mental, es decir que, a diferencia del proceso constructivo del liberalismo político, “El otro de la inclusión habermasiana llega al procedimiento a hablar sobre lo suyo” (Uribe, 2002, pág. 256).

Se supera entonces la idea rawlsiana donde cada uno tenía que llegar al procedimiento desprovisto de sus rasgos identitarios mediante la abstracción compleja de la posición original. En la teoría de la acción comunicativa, “es a fuerza de ir encarando conflictos concretos como se legitiman los veredictos sobre la justicia. La legitimidad no se gana, como en Rawls, gracias a una secuencia progresiva de actos deliberativos que transcurre de arriba a abajo” (Uribe, 2002, pág. 257).

Ahora bien, el reconocimiento de la diferencia, como elemento intrínseco de la realidad social, parece un buen punto de partida para el diálogo. Sin embargo, nos dice Habermas, para que el acto comunicativo se dé, y no se convierta en una mera transmisión de datos de uno a otro, es necesario establecer un procedimiento reglado que permita definir unos propósitos de la comunicación; en otras palabras, debemos saber cuándo estamos avanzando en la comunicación, o mejor, cuándo estamos llegando a un acuerdo. En términos generales, estos criterios de corrección de los actos del lenguaje son los que en la

teoría habermasiana han sido subsumidos bajo el nombre de “condiciones ideales del diálogo”. El ejemplo más recurrente de estos elementos o condiciones se deriva de la conocida regla de la lógica aristotélica que prohíbe la contradicción.

En síntesis, lo que se requiere para que un acto de habla sea en efecto comunicativo, es que, siguiendo el ejemplo, las partes atribuyan el mismo significado a las palabras que usan; tanto el mismo significado entre ellos, como el mismo significado a través de toda la interacción. Este ejemplo, que desde muchas ópticas parecería tan sencillo, aplicado al caso de los pueblos indígenas no está exento de complicaciones. Miremos, por ejemplo, un aparte de la construcción imaginaria que hace Ángela Uribe de una conversación entre Habermas y Berito Cobaría, líder de la comunidad U`wa en el conflicto con la OXY Petroleum Company en el año 2000:

- Habermas: El mundo hoy es muy distinto al mundo cuando no estaban los blancos en su territorio. El mundo de hoy es precisamente un mundo donde los dioses no tienen la última palabra, y el mundo que le propongo que construyamos usted y yo es un mundo donde lo justo tiene la última palabra. [...] Por lo justo se decide, de nuevo, con el mejor de los argumentos. Así que eso es a lo que lo estoy invitando: a que con buenos argumentos trate de poner en el mismo lugar el mundo que ha vivido hasta ahora su comunidad. Junto con el nuevo mundo en el que le toca vivir: un mundo compartido.

- Berito Cobaría: No creo que pueda hacer eso. Lo que me pide es más o menos que cambie el mundo nuestro, tal como lo conocemos por generaciones, por un mundo sin costumbres y sin creencias.

- Habermas: No. De ninguna manera. Solo le pido que, al hablar de lo justo, usted reconozca que hay cosas que no son pertinentes para la discusión en un mundo donde no todos creen en sus mitos ni en Sira. Intente conmigo hacer el ejercicio.

- Berito Cobaría: Le confieso que desde ya anticipo el fracaso de su propuesta, pues, como le dije, nada que tenga yo para decir acerca de la justicia de una decisión sobre los límites del resguardo es independiente de las leyes ancestrales y, por lo tanto, de nuestras creencias. Además, no entiendo qué quiere decir usted cuando habla de condiciones argumentativas [...]. (Uribe, 2002, pág. 261)

Lo que plantea la profesora Uribe, a grandes rasgos, es que en la teoría de la acción comunicativa hay fisuras que se generan cuando alguna o ambas partes no están dispuestas a aceptar los condicionamientos mínimos de posibilidad de la comunicación, como lo ejemplifica el diálogo imaginario citado. Y no por carecer de un ánimo conciliador, o por una mala fe frente al interlocutor, sino precisamente por una imposibilidad fáctica de desligarse de sus condicionantes culturales y de todo aquello que lo identifica, pero a la vez lo inhabilita para la comprensión del otro. Este escenario de sin salida, que se torna recurrente cuando estamos tratando de establecer canales de comunicación entre perspectivas tan disímiles del mundo como son la occidental y las distintas cosmogonías de los pueblos originarios, es precisamente el contexto en que se desarrolla el diálogo intercultural, en el cual la consulta previa juega un papel nodal.

1.3 Los derechos de las minorías y los derechos humanos

Ahora bien, podría pensarse que el liberalismo político o la teoría de la acción comunicativa se muestran insuficientes al tratar el pluralismo étnico porque tratan de dar respuesta a un problema que, hoy en día, no tiene mayor importancia. Para algunos, el advenimiento del discurso sobre los derechos humanos constituye un espacio de garantía más que suficiente para las reclamaciones provenientes de los pueblos indígenas, sin que se

haga necesario apelar a categorías más complejas que las contempladas en las declaraciones sobre derechos humanos. Frente a esta posible postura, Kymlicka hace un llamado a la prudencia, y nos recuerda cómo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, las Naciones Unidas eliminaron toda consideración particular sobre las minorías étnicas. Para este filósofo canadiense, uno de los problemas radica, precisamente, en que hemos dado una primacía al discurso sobre los derechos humanos que ha ido en desmedro de políticas ordenadas de reconocimiento multicultural en el interior de los Estados.

[...] la tendencia general de los movimientos de la posguerra en pro de los derechos humanos ha consistido en subsumir el problema de las minorías nacionales bajo el problema más genérico de asegurar los derechos individuales básicos a todos los seres humanos, sin aludir a la pertenencia a grupos étnicos. La premisa principal ha sido creer que los miembros de las minorías nacionales no necesitan (y por tanto no tienen derecho a, o bien no se les pueden conceder) derechos específicos. La doctrina de los derechos humanos se presentó como sustituto del concepto de los derechos de las minorías, lo que conlleva la profunda implicación de que las minorías cuyos miembros disfrutaban de igualdad de tratamiento individual no pueden exigir, legítimamente, facilidades para el mantenimiento de su particularismo étnico. (Kymlicka, 1996, pág. 5)

El Estado multicultural será para Kymlicka, justamente, aquel que encuentre el grado de equilibrio o complementariedad entre los derechos universales, de los que gozan todos los individuos simplemente por su condición humana, y los derechos de las minorías, que se otorgan en razón de su reconocimiento como parte de un colectivo particular con características diferenciadas y, sobre todo, dignas de protección.

Una teoría liberal de los derechos de las minorías deba explicar cómo coexisten los derechos de las minorías con los derechos humanos, y también cómo los derechos de las minorías están limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social. (Kymlicka, 1996, pág. 7)

Para este propósito, identifica tres elementos que permiten, dentro de la órbita de los ordenamientos jurídicos nacionales, garantizar la efectiva participación de los pueblos indígenas en las instancias constitucionales, legislativas y administrativas que afectan sus territorios, su cultura o cualquier escenario institucional que haga parte de su forma de vida. Dichos elementos, que servirán de criterio invisible para llevar a cabo la reconstrucción jurisprudencial en la parte siguiente de este trabajo, son: i) los derechos de autogobierno, ii) los derechos poliétnicos y iii) los derechos especiales de representación.

Por *derecho de autogobierno* se entiende el margen, más o menos amplio, de poder delegado en manos de las autoridades propias de los pueblos indígenas. En términos generales, este derecho se encuentra referido tanto en el Convenio 169 de la OIT, como en la Constitución Política colombiana, especialmente en el artículo 330. Sin embargo, tanto en uno como en otro instrumento, el nivel de autonomía está vinculado directamente con el desarrollo del Estado nacional y con el cumplimiento de sus prerrogativas jurídico-administrativas, lo que para algunos conforma una tensión irresoluta entre la autonomía y el control.

Los *derechos poliétnicos*, por su parte, corresponden a los “apoyos financieros y protección legal para determinadas prácticas asociadas con determinados grupos étnicos” (Kymlicka, 1996, pág. 7). Son aquellos esfuerzos que desde el Estado nacional se dirigen a la preservación y fortalecimiento de las características identitarias de los grupos minoritarios,

por el hecho de ser lo que son, y no en relación con su simple existencia individual. Son los que se han llamado también “derechos de ciudadanía diferenciados”.

En tercer lugar tenemos los *derechos especiales de representación*, y es que si bien la regla es la lucha por el fortalecimiento del autogobierno, la pertenencia a una estructura organizativa mayor hace necesario cierto grado de participación de las poblaciones indígenas en los espacios nacionales de deliberación, decisión y acción pública. Este último derecho, que aparentemente riñe con el primero en cuanto sus intereses parecen contrapuestos, permite fortalecer el carácter unitario del Estado nacional y es, en esencia, el que determina la naturaleza multicultural de una nación, puesto que permite la participación efectiva de los sectores pluriétnicos en las instancias de decisión real de los países.

En este trabajo consideramos, entonces, que esta última perspectiva teórica, la de Kymlicka, se adapta mejor para realizar un análisis sociojurídico del pluralismo étnico y de la utilización del instrumento de la consulta previa en el actual contexto colombiano. Las razones son básicamente dos: en primer lugar, para el caso colombiano se parte del reconocimiento constitucional de la realidad pluriétnica de la nación, lo que nos permite avanzar en el desarrollo y análisis de los esquemas de derechos que se han de derivar de ese reconocimiento primario. En otras palabras, las teorías de Rawls y Habermas, además de que, como planteamos, proponen un soslayamiento de las particularidades del otro, con el propósito de insertarlo en su molde teórico, no contemplan con claridad el modo en que ha de desarrollarse el pluralismo étnico en las etapas concretas de participación política dentro de una nación, como sí parece plantearse desde la perspectiva de Kymlicka. Y es que, al preguntarnos por las condiciones de posibilidad del pluralismo razonable, dejamos de preguntarnos por la manera concreta de hacer fuerte el pluralismo y de asumirlo como una fuente de poder político, social y cultural de una nación.

En segundo lugar, la postura de Kymlicka frente a los criterios progresivos de participación de las comunidades indígenas es la que mejor permite entender el proceso en que, partiendo de la simple participación y pasando por instrumentos como la consulta previa, hoy nos tiene *ad portas* de un paradigma en el cual la vinculación con los pueblos indígenas tiene que fundamentarse en un *consentimiento previo, libre e informado* que, como veremos, ha sido la línea de desarrollo jurisprudencial seguida por la Corte Constitucional.

2. El precedente jurisprudencial: una ruta de progresión de derechos

A la Corte Constitucional le ha tocado llenar los vacíos frente a la ausencia de una ley que desarrolle el artículo 329 de la Constitución, en relación con la organización de los pueblos indígenas y la ratificación de sus esquemas de autonomía. Pero no hay unas reglas claras de esa autonomía, sino que los pueblos originarios han estado siempre sometidos a la voluntad de los jueces y a la pericia de los litigantes en cada caso. Una incertidumbre que no puede significar otra cosa que un atropello.

La falta de una ley reglamentaria del artículo 329, para la conformación de las entidades territoriales indígenas, a pesar del cuarto de siglo transcurrido desde la vigencia de la Constitución de 1991, nos muestra las dificultades que se presentan desde la “clase política” para asumir con responsabilidad el diálogo intercultural. Es paradójico que se

hayán aprobado más de 40 reformas constitucionales, pero no se haya podido aprobar una ley de esta trascendencia.

La Corte Constitucional ha emitido un gran número de sentencias a partir de las cuales se puede reconocer la existencia de una progresión en los derechos ligados a la consulta previa, que, por otro lado, se puede considerar como el instrumento más importante de participación y de reclamación de derechos tanto individuales como colectivos, los cuales se pueden apreciar a la luz de temas como la protección del pluralismo como derecho fundamental que implica el reconocimiento de derechos y privilegios a las minorías étnicas con el fin de preservar su existencia respetando su integridad social, cultural y económica (Corte Constitucional, 2002 a). El trascendental significado que le dan las comunidades al territorio, además de los factores enunciados comprenden los espirituales y la cosmogonía de los pueblos (Corte Constitucional, 2002b). Dicha concepción territorial de los pueblos indígenas y tribales es diferente de la visión del ordenamiento espacial que maneja el resto de la población, y que “se articulan con otras dimensiones que la ciencia occidental no reconoce”, a la vez que se señala, que estos tienen derecho a “conservar sus instituciones y métodos de represión de los delitos, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional, y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”, que al decir de la Corte “avanza en la comunidad internacional hacia la autodeterminación plena” (Corte Constitucional, 2003).

La Corte ha señalado también la obligatoriedad de la consulta previa, cuando las medidas legislativas o administrativas producen una afectación directa, es decir, “cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios” (Corte Constitucional, 2008), y ha ordenado “la formulación e implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado” (Corte Constitucional, 2009), a la vez que ha ordenado medidas de compensación cultural (Corte Constitucional, 2011).

Dejando claro en reciente sentencia, que

el objetivo de la consulta es alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre medidas que las afecten (esto es, normas, políticas, planes, programas, etc.), señalando entre otras previsiones, que “ la consulta debe ser previa a la medida objeto de examen, pues de otra forma no tendrá incidencia en la planeación e implementación de la medida; es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla (preconsulta o consulta de la consulta). (Corte Constitucional, 2016)

3. La inconformidad de la implementación del acuerdo

Si bien se introdujo el componente étnico en los Acuerdos de Paz, tal como se señaló al inicio, en puntos neurálgicos como el de la reforma rural integral, se aborda en conjunto el tema de las distintas etnias sin consideración a la naturaleza propia de los territorios ancestrales, los cuales son espacios geográficos con reconocimiento constitucional de entidad territorial, que reviste a sus autoridades de la autonomía necesaria para la gestión de sus propios intereses, de modo tal que temas como la tributación local, la zonificación ambiental, las áreas especiales de reserva campesina y los programas de desarrollo con

enfoque territorial, deben ser consultados y definidos por cada territorio indígena afectado, conforme a los lineamientos expuestos.

Ante la ausencia de una interlocución desde el inicio de las negociaciones de paz, no es de extrañar que la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) hiciera saber en su momento, la decisión de suspender los procesos de consulta previa de las normas relacionadas, al señalar la violación sistemática por parte del Gobierno nacional de este derecho fundamental, por su negativa a radicar ante la Mesa Permanente de Concertación “La totalidad de las normas para ser consultadas y respecto de aquellas que se han radicado se niega a incluir las propuestas orientadas a salvaguardar y desarrollar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas” (Caracol, 2017).

Así mismo, en el tema de participación políticas, el defensor del pueblo, en informe del 8 de mayo de 2017, hizo un llamado “al Gobierno Nacional y a todos los actores en relación con el mecanismo del Fast Track para que hagan una construcción conjunta de las iniciativas legislativas bajo el principio de la buena fe y los marcos normativos que la reglamentan” (Defensoría del Pueblo, 2017), con ocasión de quejas presentadas en la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas, cuyos dirigentes señalaron que el proyecto de ley sobre circunscripciones especiales de paz se radicó ante el Congreso de la República sin la respectiva protocolización, en claro desconocimiento del derecho a la consulta previa; además aclararon que este es un derecho que no es subsidiario de los Acuerdos de Paz.

Por su parte, otra organización no gubernamental, la Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia (UMAIC, 2017), publicó su diagnóstico sobre conflictos que afectaban a las comunidades indígenas por la implementación de Zonas Veredales de Normalización Transitoria, donde alertó que hay tensiones territoriales internas y conflictos que tienden a agudizarse con población campesina, que, según dictámenes practicados en diez de las veredas seleccionadas como ZVNT o PTN, tenían como factor común la falta de consulta previa y el desconocimiento de los procesos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano en relación con las atribuciones propias de las autoridades étnico-territoriales, circunstancias que propiciaron que los indígenas adelantaran jornadas de resistencia contra las decisiones gubernamentales que establecían la ubicación de campamentos para excombatientes de las FARC en sus territorios, tal y como puede constatarse en la protesta de los indígenas Yukpa en el departamento del Cesar y del Resguardo de Pueblo Nuevo en Caldoño, Cauca, en el 2016.

Es del caso señalar los riesgos para la unidad e integridad de los pueblos indígenas, que conllevan las actuaciones de las autoridades respecto a los diferentes escenarios de negociación con las comunidades, y la ausencia de amplios espacios de consulta previa acerca de temas vitales como la ocupación de los territorios, pues mientras algunas comunidades representadas en organizaciones indígenas como TOTOGUAMPA, en representación de 154 autoridades indígenas, en carta al presidente de la república, en julio de 2016, no autorizaban la ubicación de fuerzas guerrilleras sobre parte del resguardo de Pueblo Nuevo en Silvia, ni el despliegue de las fuerzas armadas del Estado colombiano en los territorios de Silvia, Totoró y Piendamó, y exigían la consulta previa para la ubicación de Zonas Veredales Transitorias de Normalización (CRIC, 2016), mientras que otras comunidades de la misma zona, en carta abierta (Ministerio del Interior, 2016), señalaban que en el marco de la autonomía, la autodeterminación, la participación comunitaria y “consientes de los vacíos, dudas, temores y enemigos de la PAZ”, pusieron a disposición

sus territorios para “que sean el punto específico de la Zona Veredal Transitoria para la normalización –ZVTN- [...] por lo tanto no pediremos consulta previa”. Ya para 2017, este último resguardo caucano protagonizó un bloqueo de la vía de acceso a la vereda Los Monos, por lo que llamaron el “incumplimiento del gobierno a las promesas realizadas en el marco de la implementación del proceso de paz” (Proclama del Cauca, 2017).

En el tema de solución al problema de las drogas ilícitas, la Coordinación Étnica Nacional de Paz y Organizaciones Indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación, expidió el pasado 7 de septiembre de 2017, una declaración en la que señalaba el incumplimiento del Gobierno en relación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), contemplado en el punto 4 del Acuerdo y “las actuaciones de mala fe en Tumaco, el Catatumbo, Murindó, Policarpa, Leyva, Olaya, Santa Cruz y Charco - Chocó y en los Consejos Comunitarios del Norte del Cauca: Buenos Aires, Suarez, zona rural de Santander de Quilichao, Caloto, Miranda y Corinto”. Así mismo, las comunidades se quejaban sobre incumplimientos en las rutas de sustitución voluntaria, haciendo énfasis en el incumplimiento de compromisos “desconociendo en los territorios de los pueblos étnicos la consulta y el consentimiento de la consulta previa libre e informada, tal como se desconoció en el Decreto Ley 896 de mayo de 2017 que crea el PNIS” (Coordinación Étnica Nacional de Paz y Organizaciones Indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación [CONPI], 2017).

Igualmente, la Procuraduría llamó la atención al Gobierno nacional “acerca de su obligación de aclarar de manera definitiva el contenido de los proyectos normativos que se someten a consulta previa y de evitar actuaciones confusas que entorpezcan el entendimiento de esos proyectos” (Procuraduría General de la Nación, 2017), también exhortó a las partes a restaurar la confianza entre ellas, y reiteró la necesidad de cumplir lo pactado en las consultas.

En el punto de víctimas del conflicto, las voces indígenas se alzaron mediante denuncias públicas que señalaron graves hechos de violaciones de derechos humanos y exigieron, entre otros asuntos, la construcción conjunta entre autoridades tradicionales y demás sectores sociales de los municipios de Silvia, Piendamó, Totoró y Morales, de “la ruta de coordinación para una verdadera reparación integral individual y colectiva que posibilite hacer efectivo el goce de nuestros derechos a la verdad y la justicia con garantía de no repetición” (Consejo Territorial de Autoridades Indígenas del Oriente Caucaño [COTAINDOC], 2017).

4. Conclusiones

La Corte Constitucional ha sostenido que las comunidades indígenas deben contar con los más altos niveles de autonomía, en tratándose de las disposiciones que afectan sus vidas y los recursos contenidos en sus territorios. Por lo cual, en una lógica postwestfaliana, donde el autorreconocimiento de la identidad confiere, por sí mismo, un estatus de reconocimiento mayor, y donde las comunidades particulares adquieren cada vez un mayor grado de subjetividad en sus reclamaciones, el Estado nacional debería prestar más atención a buscar niveles óptimos de entendimiento con las comunidades indígenas, por el riesgo del surgimiento de dinámicas comunitarias que fomenten la desintegración del Estado nacional.

Dichos niveles de entendimiento, paradójicamente, no se han potenciado a partir de los Acuerdos de La Habana, como se evidencia en los constantes reclamos de las comunidades en los temas de la agenda de negociación, confirmándose las previsiones iniciales sobre la connotación de unos “arreglos de élite” en detrimento de una amplia participación de sectores de la sociedad, como el indígena, que han debido soportar la tragedia de la confrontación.

Una de las alertas que surgen de este trabajo, es que las consultas previas no se pueden llevar a cabo mediante las segmentaciones de los grupos, ni mediante el desconocimiento de sectores, porque degeneran en enfrentamientos, especialmente cuando el proceso de paz ha devenido en uno de los más importantes procesos de polarización política de los últimos tiempos, alrededor de “amigos y enemigos de la paz”.

El proceso de reparación y verdad requiere, a su vez, un proceso amplio de traducción al lenguaje indígena, porque son evidentes las diferencias en relación con nuestro esquema de comprensión de la verdad y del modelo de reparación propuesto en los acuerdos. El carácter que el Gobierno le transmitió al proceso de paz, como desarrollo de uno de los fines esenciales del Estado, no puede transgredir precisamente la condición de víctima del pueblo indígena. En este escenario, y retomando el tema del veto, los pueblos indígenas deben ser capaces de determinar, mediante consulta, la aceptación y los términos en los cuales se ha de llevar a cabo la implementación del proceso de paz en sus territorios.

Hay, sin embargo, una característica importante y es que el coto vedado (respecto a los procesos que requieren el consentimiento informado) que han usado los indígenas es de una fuerza y de una profundidad conceptualmente mayor a la que podría alegarse para atacarlo. Mientras la resistencia indígena alega razones de identidad colectiva, arraigadas en sus valores y en las categorías fundantes de sus cosmogonías, las instancias gubernamentales, a duras penas, pueden alegar criterios meramente económicos, que suenan cada vez peor cuando los Estados presentan crisis de legitimidad en sus instituciones políticas.

El concepto mismo de consulta implica una direccionalidad: hay alguien que consulta y alguien consultado. En ese entendido, hay alguien que reconoce la autoridad y cierto grado de vinculación con el concepto recibido del otro; de lo contrario se llamaría simplemente diálogo. Así las cosas, la consulta es precisamente un escenario en que se reconocen niveles de poder y vínculos frente a las temáticas que hacen uso del instrumento. De no ser así, tendríamos que asumir que llamar “consulta” a un mero proceso de legitimación de imposiciones, es un modo vulgar y eufemístico de nombrar a una dinámica de atropello. En eso consiste precisamente el concepto de buena fe de la consulta. El espíritu del mecanismo, entonces, debe partir del reconocimiento de la autonomía plena de los pueblos indígenas, ya que de no ser así, sería una caricatura cruel del modo paulatino en que transitamos el camino a su desaparición. Lo que se exige, sin embargo, no es algo novedoso o, menos aún, pretencioso. Simplemente se exige un tratamiento consecuente con el estatus constitucional logrado por los movimientos indígenas en el proceso deliberativo que culminó con esa carta política que hoy, a pesar de tantos atentados, se resiste a sucumbir.

D. JUAN: Y vosotros, ¿qué decís?
¿Qué hacéis? Necio temblar.
CATALINÓN: Nunca quisiera cenar
con gente de otro país.
¿Yo, señor, con convidado
de piedra?

D. JUAN: ¡Necio temer! Si es piedra, ¿qué te ha de hacer?

(Tirso de Molina (2000), El burlador de Sevilla y convidado de piedra)

Referencias

- Congreso de la República. (1991, 6 de marzo). Ley 21 de 1991. *Diario Oficial*, (39.720). Recuperado de <https://goo.gl/53x98n>
- Consejo Territorial de Autoridades Indígenas del Oriente Caucaño -COTAINDOC- (2017, 5 de oct.). *Pueblos indígenas agrupados en COTAINDOC realizaron audiencia pública*. Recuperado de <https://goo.gl/vZ6AeP>
- Coordinación Étnica Nacional de Paz y Organizaciones Indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (CONPI). (2017, 7 de sep.). Comunicado de la Coordinación Étnica Nacional de Paz y Organizaciones indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación ante los incumplimientos reiterados del Gobierno nacional a la implementación de los Acuerdos de la Habana. Recuperado de <https://goo.gl/e7Ccp4>
- Corte Constitucional colombiana. (2002a, 28 de mayo). *Sentencia C-418*. Recuperado de <https://goo.gl/5JPNvw>
- Corte Constitucional colombiana. (2002b, 22 de oct.). *Sentencia C-891*. Recuperado de <https://goo.gl/mYdGyH>
- Corte Constitucional colombiana. (2003, 13 de mayo). *Sentencia SU-383*. Recuperado de <https://goo.gl/rBNuoL>
- Corte Constitucional colombiana. (2008, 23 de enero). *Sentencia C-030*. Recuperado de <https://goo.gl/L5YFMj>
- Corte Constitucional colombiana. (2009, 26 de enero). *Auto N.º 004*. Recuperado de <https://goo.gl/863vNk>
- Corte Constitucional colombiana. (2011, 26 de sep.). *Sentencia T-693*. Recuperado de <https://goo.gl/F2K5p9>
- Corte Constitucional colombiana (2016, 18 de agosto). *Sentencia C-379*. Recuperado de <https://goo.gl/ilC9oQ>
- CRIC. (2016, julio). *Comunicación de la decisión adoptada por las autoridades*. Recuperado de <https://goo.gl/jXk1BX>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Defensor denuncia inconsistencias en el proceso de consulta con los pueblos indígenas en el mecanismo del Fast Track*. Bogotá. Recuperado de <https://goo.gl/H0ydoZ>
- Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Santillana.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Ministerio del Interior. (2016, 2 de agosto). *Carta abierta*. Recuperado de <https://goo.gl/kozqKa>
- Molina, T. D. (2000). *El burlador de Sevilla*. Fondo 2000. Cultura para Todos.
- Oficina del Alto Comisionado para la paz. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de <https://goo.gl/UEQZS3>

- Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (1984). *Acuerdos de la Uribe*. Recuperado de <https://goo.gl/QAvifZ>
- Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (2007). *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de <https://goo.gl/u2PMdV>
- Proclama del Cauca. (2017, 3 de abril). *Indígenas bloquean vía ingreso zona veredal*. Recuperado de <https://goo.gl/WxFzct>
- Procuraduría General de la Nación. (2017, 25 de mayo). *Procuraduría hizo recomendaciones para reparar relaciones en la Mesa Permanente de Concertación*. Recuperado de <https://goo.gl/xZXGBN>
- Rawls, J. (2002). *Liberalismo político*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, O. L. (2007, 3 de dic.). Por qué el pueblo U'wa se niega a la explotación petrolera en su territorio. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/online/articulo/por-que-pueblo-uwa-niega-exploracion-petrolera-su-territorio/83954-3>
- Sánchez, E. & Molina, H. (2010). Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo. Bogotá: Ministerio de Cultura. Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll8/id/0>
- UMAIC. (2017). *Análisis temas indígenas. Diagnósticos territoriales a veredas anexas a las ZVNT y PTN*. Recuperado de: <https://bit.ly/2MCnb4t>
- Uribe, A. (2002). Berito Cobaría: ¿ El otro de la inclusión discursiva? En R. Sierra-Mejía & A. Gómez-Müller, *La filosofía y la crisis colombiana* (pp. 239-269). Bogotá: Taurus.
- Verad Abierta. (2016). *Acuerdo con las Farc tiene capítulo étnico*. Recuperado de <https://goo.gl/qvPY6m>

Derechos de autor

Los derechos de autor de este artículo son retenidos por los autores, con los derechos de primera publicación otorgados a la revista. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos

y condiciones de la licencia Creative Commons: [Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

