



Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Máster de Investigación en Derecho, con mención en Derecho Constitucional, Humanos
y Ambiental

Tema:

**El rol de la mujer indígena en los procesos de la consulta previa: Los países
andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú**

**Tesis para la obtención del Título de Magíster en Derecho con mención en Derecho
Constitucional, Derechos Humanos y Ambiental**

Presentada por:

Diego Patricio Flores Jima

Tutor:

Dr. Gabriel Galán Melo

Quito, Julio de 2021

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo determinar en qué medida la mujer indígena participa en los procesos de consulta previa en Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y cómo su participación incide en el resultado. Se toman como casos de estudio: Chepete-El Bala en Bolivia, el proceso de Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional San Antonio en Colombia, el caso de Río Blanco en Ecuador y el caso del Proyecto de Minería Conga en Perú. De los casos observados, se determina que, aunque la participación de la mujer en los procesos de consulta previa es mínima, cuando la mujer participa se obtienen mejores resultados. Adicionalmente, desde los preceptos del realismo jurídico sociológico, se pretende comprobar si la consulta previa es un derecho formal en las legislaciones de los países seleccionados y medir si se ha materializado positivamente como resultado de los procesos de reivindicación de los derechos del pueblo indígena, para lo cual se relaciona la normativa existente en las legislaciones de los países seleccionados y se la contrasta con su realidad social.

Palabras claves: consulta previa, mujer indígena y participación política.

ABSTRACT

The main objective of this research is to determine if the participation of indigenous women in the prior consultation has an impact on the results. Using comparative investigation techniques between the cases of Chepete- El Bala in Bolivia, the case of Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional San Antonio in Colombia, the case of Rio Blanco in Ecuador and the Proyecto de Minería Conga in Perú, results show that even though there is not much women participation on prior consultation processes, when they participate a better outcome can be expected. Additionally, through the precepts of sociological legal realism, the aim of this investigation is to check whether prior consultation is only a formal right on the countries selected or if it has been materialized as a positive result of the processes of claiming the rights of indigenous communities.

Key Words: prior consultation, indigenous women and political participation.

DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad de Los Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad de Los Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación.

Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad de Los Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.

Diego Patricio Flores Jima

CI. 1719239459

DEDICATORIA

Primero a Dios por haberme dado la dicha de darme la vida para cumplir con este objetivo y por no abandonarme y segundo a mi familia en especial a mi esposa, porque gracias a ella pude seguir adelante con su amor, perseverancia y apoyo a ella le debo este triunfo.

Diego Flores Jima.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad de los Hemisferios, por haberme permitido realizar mis estudios en esta prestigiosa institución, por haber logrado en mí su visión y misión; Y haberme orientado cultural y académicamente. De manera especial a los guías de mi camino, mis profesores, quienes que con su gran sabiduría lograron impulsarme hasta el final de mis estudios, y; quienes no tan solo cumplieron con el papel de educadores sino que también se convirtieron en grandes amigos y ejemplos de progreso, a quienes siempre les recordare y con quienes estos profundamente agradecido. Finalmente quiero agradecer a mi familia, quienes, siempre han compartido mis sueños y por quienes no he dejado de luchar en ningún momento, por haberme perdonado mis equivocaciones y ayudarme a seguir adelante cada día. Quiero dejar constancia de un especial agradecimiento al Dr. Gabriel Galán Melo, Director de la presente tesis, quien con mucha paciencia ha sabido guiar sabiamente su elaboración.

INDICE

INDICE	7
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO PRIMERO	15
El rol de la mujer indígena: una propuesta teórica	15
CAPÍTULO SEGUNDO	21
La situación de la mujer indígena y su participación política: un diagnóstico general ..	21
Corpus normativos internacionales referentes a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas a la consulta previa	26
La consulta previa en los pueblos indígenas.....	27
El Convenio Nro. 169 de la OIT	29
Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.....	32
La Consulta Previa en Bolivia.	34
Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.	35
Ley de Hidrocarburos de Bolivia	37
Decreto Supremos Nro. 2298.....	37
Ley de Régimen Electoral	38
Ley Nro. 180 y Ley Nro. 222 de la Consulta Previa en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)	39
La Consulta Previa en Colombia	41
Interpretaciones de la Corte Constitucional Colombiana en la Consulta Previa	43
Estándar de la Corte Constitucional en materia de consulta previa	45
La Consulta Previa en Ecuador.....	47
Constitución de la República del Ecuador.....	49
La Consulta Previa en Perú	50
Ley de la Consulta Previa Nro. 29785	51

Proceso de Consulta Previa	52
CAPÍTULO TERCERO	54
Caso Ecuatoriano - El proyecto minero Rio Blanco	55
Caso Boliviano - Proyectos Hidroeléctricos Chepete - El Bala	55
Caso Peruano - Proyecto de Minería Conga.....	57
Caso Colombiano - Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional San Antonio.....	58
La mujer indígena y los mecanismos de participación en los países de la Comunidad Andina	59
Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama (Ecuador).....	59
El Consejo Regional Tsimané Masetene (Bolivia).....	60
El Consejo Comunitario de las Comunas de Zacarías, Guadualitos y Campo Hermoso (Colombia).....	63
La Organización política de las Rondas Campesinas (Perú).....	64
El rol de la mujer indígena en la consulta previa en los países Andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.....	66
Consulta previa en el Ecuador	66
Consulta previa en Bolivia	69
Consulta previa en Colombia	71
Consulta previa en el Perú	74
Resultados obtenidos en las consultas previas en los países Andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.....	75
Resultados de la consulta previa en el Ecuador.....	75
Resultados de la consulta previa en el Bolivia	76
Resultados de la consulta previa en Colombia	77
Resultados de la consulta previa en el Perú.....	78
CONCLUSIONES	79

BIBLIOGRAFÍA 80

INTRODUCCIÓN

Los instrumentos y jurisprudencia internacional que dieron lugar a la reivindicación de los derechos pertenecientes a los pueblos indígenas se han visto plasmados en el desarrollo de las jurisdicciones nacionales y supranacionales, las mismas nacen del Convenio de la Organización Internacional de Trabajo N° 169 y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas del año 2007. Estos tratados de los derechos humanos son de carácter vinculante y plantea en esencia que los Estados deben reconocer los derechos sociales, culturales, económicos, políticos y territoriales de los indígenas (Henríquez, 2013).

Así también, la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia afirmó que las poblaciones indígenas poseen el derecho a conservar sus raíces, culturas, lenguas, identidad y la libre determinación; en sí, reconoce sus derechos políticos, económicos y sociales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007). Mediante esta declaración, se respeta a los indígenas su capacidad de incidir y participar en la toma de decisiones, en el manejo de sus recursos, tierras y territorios. En realidad, la finalidad de esta normativa internacional es la de garantizar el pleno y efectivo goce de derechos humanos de las poblaciones indígenas (Correa, 2016). Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 1997 en sentencia estableció que, la protección de los pueblos indígenas requiere que los Estados tomen “las medidas necesarias para garantizar la participación significativa y efectiva de los representantes indígenas en el proceso para la toma de decisiones acerca del desarrollo y otros temas que los afectan en la supervivencia cultural” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1997: 2).

El requisito de procedibilidad previo a la realización de cualquier tipo de acto que pueda incidir en el territorio indígena o que les pueda afectar en su identidad cultural y étnica como un derecho sustantivo, es una herramienta fundamental por medio de la cual los pueblos indígenas llegan a tener acceso a procesos informados de desarrollo y a las interferencias que podrían afectarles negativa o positivamente (Salinas, 2014). Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú están sujetos al Convenio 169, y en consecuencia han

dictado normas para cumplir con las disposiciones internacionales. Méndez (2013) expresó que algunos gobiernos han incluido la consulta como un derecho constitucional (Bolivia - Ecuador), otros han expedido leyes y reglamentos específicos (caso del Perú y Colombia). “En los cuatro países andinos, más allá de la ley positiva, existe jurisprudencia internacional (CIDH) y nacional de Cortes y Tribunales Constitucionales de obligatorio cumplimiento” (Martínez, 2011: 72). El informe del 2008 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el caso Sarayaku vs Ecuador, consideró que el derecho de consulta involucra, además del derecho a la propiedad, los derechos a la participación política y al acceso a la información. Específicamente, la consulta previa “es un derecho y un instrumento para la participación en las decisiones sobre todos los asuntos que les conciernen a los pueblos indígenas” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011: 35). En este contexto se puede concluir que el derecho a la consulta previa debe ser observada desde dos ámbitos: como un requisito de procedibilidad, o como un derecho sustantivo, por medio del cual los pueblos indígenas puedan tener acceso a la participación o información de temas que los afecten.

Al respecto es importante mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el 2007, en el caso de Yatama vs Nicaragua, reconoció el derecho del pueblo indígena a la participación de manera directa y proporcional en los asuntos públicos del país sin necesidad de afiliarse a un partido político, de acuerdo a sus valores, su cultura, costumbres, tradiciones y organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos reconocidos. Es un caso que marcó precedente sobre la representación política de los miembros indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A raíz de ello, es necesario mencionar que la participación directa y proporcional de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, difiere en algunos aspectos, entre los que podemos identificar según el orden jerárquico que existe en las comunidades, pueblos, nacionalidades o comunas (entre líderes, dirigentes y comunidad) diferencias que se pretende hacer notar en la presente investigación.

Pero más allá de cumplir con aquel objetivo, la presente tesis busca determinar si la mujer indígena participa en los procesos de consulta previa en Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, y si lo hace, en qué medida aquella participación incide en el resultado. Las mujeres aportan una nueva dimensión en el conocimiento de la realidad, que cuestiona aspectos fundamentales como la economía, las ciencias sociales y la preservación ambiental (PNUD, 2009). En contraposición, en el desarrollo de consulta previa se suelen respetar las estructuras de autoridad tradicional, la cultura indígena y el derecho consuetudinario, donde se evidencia la falta de participación de la mujer.

Además de notar la falta de participación de la mujer en los procesos políticos de las poblaciones indígenas, es importante resaltar lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007) ha pronunciado con relación a los abusos hacia la mujer indígena a través de la violación sexual, la tortura y discriminación. Así mismo, cabe destacar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en audiencia pública, de las 144 sesiones escuchó a un grupo de mujeres indígenas de la región incluyendo mujeres de Colombia, Argentina y Canadá, quienes enfatizaron los casos de Inés Fernández y Valentina Rosendo, comuneras indígenas del Pueblos Mepha'a, región montañosa perteneciente al estado de Guerrero en México, que fueron asaltadas sexualmente por militares que allanaron su domicilio en Barranca Tecuani, una comunidad de la zona serrana. “La denuncia de la violación sexual contra Inés Fernández y Valentina Rosendo ante la autoridad de México sobre una cadena de actos contra la integralidad de la víctima, sus familiares e integrantes de la Organización Indígenas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 12).

Dicho grupo de mujeres manifestó su preocupación de que el elemento colectivo no se habría visto plasmado en la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; en ese sentido, se refleja la necesidad de que los órganos del Sistema Interamericano, es decir, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), aborden casos futuros desde la integralidad de la mujer perteneciente a un grupo indígena (Quintana & Góngora, 2017). Aunque este caso no está vinculado directamente con la participación femenina en la consulta previa, pero tiene un importante lugar en la presente

investigación, ya que de conformidad con el Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), fue la primera vez que la **Corte** alarmó a la comunidad sobre la situación desfavorable en la que se encuentra la mujer indígena y se pronunció a su favor.

Cabe también señalar que los textos literarios, históricos y de ciencias sociales se han centrado y preocupado en analizar y estudiar las exigencias del movimiento indígena como la obra titulada *Mobilización Indígena, Etnicidad y Procesos de Simbolización en Ecuador* del investigador Luis Fernando Botero Villegas. Los cuales han desarrollado temas como los procesos de movilización, sus logros y resultados, pero se dice poco o casi nada del trabajo o aporte de la mujer indígena en el proceso de participación (Méndez, 2009). En este sentido, se pretende realizar el presente proyecto basado en el análisis comparativo de los procesos de consulta previa en los países andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; para así determinar con claridad el rol participativo que tienen las mujeres indígenas en el proceso de toma de decisiones y cómo esta afectaría el resultado.

La novedad del aporte académico se basa en pretender describir los mecanismos procedimentales y sustanciales implementados por los Estados en los procesos de consulta previa, compararlos y determinar la problemática en las contradicciones sociales en que surge y se realiza (Salinas, 2014). Por tanto, se efectúa un estudio de las diferentes categorías teóricas, mismas que se emplearán en el proceso de la tesis, a fin de que estas permitan comprender y explicar las limitaciones y posibilidades de su desenvolvimiento para con el estudio planteado.

Por ser la consulta previa una figura jurídica incorporada en la legislación de los países sujetos de esta investigación, es necesario hacer un análisis basado en los preceptos del realismo jurídico sociológico, el cual tiene por objeto el estudio funcional del derecho objetivo en la realidad. Este análisis comprende al derecho como un hecho social, coadyuva a evidenciar los actos relacionados con toda normativa positiva y da lugar a que la sociología jurídica forme otra disciplina estricta junto a la normativa (Tantaleán, 2016).

En términos metodológicos, la presente investigación utiliza técnicas de carácter cualitativo para profundizar en un análisis pormenorizado del rol que cumple la mujer indígena en la consulta previa. Se hará uso de la técnica de investigación documental la cual “sirve para el análisis, revisión e interpretación de documentos” (Ramírez & Zwerg, 2012, pág. 100). Se emplearán técnicas de análisis doctrinario tras la revisión de material referido a la participación de la mujer en la consulta previa. Se observará y analizará la legislación referida a la consulta previa de los países de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Se utilizarán informes y artículos referidos a la participación de la mujer indígena y también fichas académicas para la administración de la información.

Tras las observaciones descritas, se podrá determinar cómo varían los mecanismos de participación formales, y cómo funcionan en la realidad a través de mediciones empíricas (Vargas, 2013). A través de métodos comparativos, se pretenden identificar las diferencias y semejanzas entre los mecanismos de cada país seleccionado y ver su incidencia de acuerdo con los resultados que se han obtenido de los procesos. De igual manera, se pretende identificar la inclusión de la mujer indígena en la consulta previa. Así, se cumplirá con el objetivo de determinar si la consulta previa es un derecho materializado para las poblaciones indígenas y si existen brechas de género en el acceso a esta herramienta que permite que las poblaciones puedan decidir sobre la utilización de sus tierras.

CAPÍTULO PRIMERO

El rol de la mujer indígena: una propuesta teórica

Se puede considerar que la situación de la mujer indígena en los países andinos es compleja por la falta de igualdad formal y material en la región, que sigue perjudicando el ejercicio de sus derechos; y, a la segregación de las nacionalidades indígenas que están presente en la región. Por consiguiente, se puede intuir que, las mujeres indígenas se encuentran en una posición de “triple vulnerabilidad” (Mantel & Vera, 2014: 1). Es decir, por ser **indígenas, mujeres y, pobres** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe., 2014). De igual forma, se puede observar que los procesos de consulta previa, como la consulta pre legislativa respecto de planes, programas de prospección, explotación y comercialización, carecen de distribución equitativa de información entre hombres y mujeres, a su vez, entre líderes de la comunidad. En consecuencia, se plantea una primera hipótesis en el sentido de que los miembros de las comunidades indígenas no tienen la misma información acerca de la afectación o beneficio que se genera para la comuna, pueblo o nacionalidad tras la operación, ni tampoco existe una participación igualitaria entre hombres y mujeres en el proceso.

Con respecto a la distribución equitativa de la información entre líderes y comunidad es pertinente revisar los artículos 1 y 2 de la Declaración de las Naciones Unidas referente a los derechos de los pueblos indígenas, mismos que establecen la reivindicación de derechos de los pueblos originarios (Organización de las Naciones Unidas, 2007). La perspectiva de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** (2017), en la sentencia *Saramaka vs Surinam* sostiene que, los procedimientos de la consulta previa deben ser culturalmente apropiados de acuerdo a sus costumbres y métodos tradicionales para la toma de decisiones. Por esta razón, la Declaración de las Naciones Unidas referente a los pueblos originarios, así como la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** permiten el fortalecimiento de los modelos sociales y culturales. Por consiguiente, se convierten en mecanismos de conservación estructural, donde los hombres mantienen el liderazgo.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), en sus observaciones preliminares de la visita a Honduras mencionó lo siguiente: “falta de participación de algunas organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y afrodescendientes en la elaboración del proyecto de ley referido por el Estado” (p. 19). De ahí que, se consideró absurdo, que, durante la consulta previa o consulta pre legislativa no se garantice la correcta y diáfana información a todos los miembros de una comuna, pueblo o nacionalidad. Además, se reflexiona que esta se otorga únicamente a líderes, dando lugar a que las mujeres sean relegadas como consecuencia de las prácticas consuetudinarias.

Al respecto, el Consejo de Derechos Humanos (2012) indicó que el valorar la importancia que tienen los ancianos, los antepasados, los espíritus y la comunidad en la cultura indígena se cimienta en cada uno de sus miembros. Estos valores son los que, se establecen de guía para la vida cotidiana de los pueblos originarios. Es decir, que cada miembro de la comunidad cumple un rol importante en su organización.

En este sentido, la familia en las sociedades occidentales tiene en la cúspide a los hombres, criterio que es implando desde el principio de indivisibilidad, entendiendo que los derechos individuales están supeditados a lo colectivo (Vásquez & Serrano, 2011), criterio contrario al que viven los pueblos originaria.

La cosmovisión indígena parte desde el individuo y desde lo colectivo, criterios necesarios para entender a la mujer en los procesos de toma de decisión. De manera que, la jerarquía entre hombres y mujeres no existiría. En otras palabras, el trabajo de la mujer indígena dentro de la organización social pasa desapercibida, pero en sus creencias y costumbres, las cuales son transmitidas a sus actividades diarias son prevenidas. Por ejemplo, se contempla la admiración a la luna y el sol, representando a la noche y al día respectivamente, la luna simboliza el ciclo de fertilidad, misma que, se vincula directamente con la madre tierra y la mujer, quien toma importancia en la cosmovisión andina por asegurar, su subsistencia como grupo social.

Ahora bien, O’Neill (2005) señaló la necesidad de hacer un examen minucioso a la normativa de los reclamos por los derechos y una seria distinción en las obligaciones, ya que, estos se convierten en un punto decisivo al ser el motor generador de los derechos. Las mujeres indígenas son titulares de los derechos, por esta razón, es pertinente conocer a quien le corresponde hacer respetar el derecho de las mujeres indígenas, si al Estado o su propia comunidad. No obstante, para Gallardo (2013), los sistemas estatales implementados desde los tiempos de la colonia son quienes han invisibilizado a la mujer en las actividades participativas de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, dando lugar a que, dejen de ser protagonistas en la toma de decisiones.

Kymlicka y Wayland (1996) en su obra titulada “Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship”, señaló que “el conflicto entre los derechos individuales y colectivos pueden ser reconciliados desde el individualismo” (p. 45). La cual, se considera una visión difícil de entender desde la cosmovisión andina. Por tanto, los derechos individuales de las mujeres indígenas, es una aseveración difícil de discernir desde la forma de organización indígena. Sin embargo, es interesante abordarla desde el reconocimiento de los derechos de los individuos, en especial de las mujeres, dentro de un grupo reconocido por los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en cuanto a sus derechos colectivos, creando conflicto entre lo individual y lo colectivo.

En este sentido, Chávez (2003) explicó que, “los paradigmas políticos de corte liberal apuntan a la raíz ética y jurídica del liberalismo como concepto de igualdad que en su idea general pretende igualdad ante la ley, igualdad de trato, prohibición de todo tipo de discriminación” (p. 118). La igualdad abstracta y formal que rigen en Colombia - Perú, y el estado constitucional de derecho en Bolivia - Ecuador, se han incorporado normativas en sus constituciones para alcanzar una igualdad material, que será fortalecida por políticas en el contexto social y económico.

El Relator sobre la situación de los derechos de los indígenas Stavenhagen (2007) se refirió a la brecha de implementación e hizo notar los diferentes niveles que existen en los países sujetos de esta investigación, con relación a las leyes internas, los diversos

niveles institucionales en las políticas públicas, la protección jurisdiccional, el ejercicio efectivo por los pueblos y el cambio en la cultura jurídica.

Hasta cierto punto, estas formas de políticas asistencialistas o cuerpo de derechos, no han logrado el objetivo de satisfacer las necesidades étnicas (blancos, mestizos, negros, cholos e indígenas), que tienen su origen en las condiciones culturales. Con relación a lo expuesto, Sotelo (1998) denominó, como políticas de diferenciación. También se fundamenta en la desigualdad económica, de la cual se decantan las diferenciaciones entre personas, divergencias que justifican el accionar del Estado. Es decir, que el Estado trate diferente a los distintos.

En el marco constitucional de los países andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, la igualdad proporcional, se provee de los tratos diferentes para los denominados grupos vulnerables (niños, discapacitados, tercera edad, mujeres, embarazada) y para las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas. En otras palabras, tratos diferenciados, que permiten entender en el caso del grupo prioritario, lo que se denomina como políticas de acciones afirmativas, mientras que, en el caso de los pueblos indígenas se visibiliza al otorgarles facultades autonómicas, para garantizar las diferencias culturales y étnicas, respondiendo a los fundamentos de un Estado multicultural.

Cabe señalar que, Kymlicka y Wayland (1996) abordó el concepto de ciudades multiculturales, con lo cual, da respuesta a las inquietudes como: ¿qué zonas cuidar y proteger?, así como, ¿deberían distribuirse los organismos políticos de acuerdo con un principio de proporcionalidad nacional o étnica?; el autor, con suficiente solvencia, afirmó que, no hay país homogéneo, tanto por su cultura como por su etnia; donde los grupos pequeños encuentran su causa, para defender y reclamar su identidad, a lo que, lo define como el reto del multiculturalismo.

Del mismo modo, Sousa Santos (1991) señaló que, los derechos humanos deben ser reconceptualizados como multiculturales, “siempre serán un instrumento de lucha del Occidente contra el resto del mundo, mientras los derechos humanos sean concebidos como derechos universales, funcionarán como localismos en una forma de

globalización” (p. 152). Punto de vista que nos permite repensar a los derechos humanos, dejar de ver al Estado como posible violador de derechos, y como necesario garante de éstos, conflicto que tiene una solución si se considera al multiculturalismo, lo cual, permitirá desarrollar nuevas formas de garantizar estos derechos.

En el caso que nos asiste, el multiculturalismo convierte al derecho a la consulta previa en un mecanismo participativo de las comunidades en defensa de su espacio, constituyendo un tipo de norma que pretenda entregar a los habitantes del territorio el poder de decidir el desarrollo económico y cultural del mismo; por ello es importante fortalecer a las comunidades y formarlas en el conocimiento de sus derechos, alimentar su fortaleza moral y construir instituciones que respeten la autonomía de cada uno de los pueblos.

En este contexto, la participación de la mujer indígena se convierte en un problema, que se agudiza cada día más, la dificultad se dispersa directamente en sus intereses culturales, sociales, económicos, productivos, entre otros. En consecuencia, se contempla que los gobernantes de los Estados como los líderes indígenas deben considerar a las mujeres indígenas como promotoras de la conservación de la identidad de las comunas, pueblos y nacionalidades. En este sentido, Hernández (2008) manifiesto:

La contradicción entre tradición y modernidad argumenta que, cuando mujeres indígenas organizadas cuestionan las tradiciones y costumbres no significa necesariamente que estén en contra de la cultura. Las mujeres indígenas también han hecho suya la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas, a la vez, plantean críticamente sus propios sistemas normativos. Por tanto, es necesario eliminar las dificultades, que impiden la participación de las mujeres indígenas en los procesos de toma de decisión, como en la vida política. Es tiempo de comenzar a pensar en una educación entrelazada, transversal, con un derecho más incluyente. (p. 72)

La mujer no tiene un espacio protagónico ni una participación pronunciada en los procesos de toma de decisión. No obstante, se establece una segunda hipótesis en el sentido de que, en los casos en que la mujer ha tenido una mayor participación en el

desarrollo de la consulta previa, se han obtenido mejores resultados por su capacidad organizativa, el llamado a querer preservar su identidad y conservar su cultura.

Para corroborar las hipótesis planteadas en esta sección, se expondrá un diagnóstico general de la situación de la mujer indígena en términos de participación política, posteriormente, estudiar cuatro casos relevantes de los países seleccionados para la investigación. Chepete- El Bala en Bolivia, el proceso de Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional San Antonio en Colombia, el caso de Río Blanco en Ecuador y el Proyecto de Minería Conga en Perú.

CAPÍTULO SEGUNDO

La situación de la mujer indígena y su participación política: un diagnóstico general

La participación es un concepto que no admite un único significado. Al respecto Nelson (1979) definió a la participación como, “un mecanismo para acceder a cargos públicos” (p. 12). Mientras Milbrath y Goel (1977) señalaron que, la participación ciudadana es “la acción de los ciudadanos dirigida a influir en sus representantes” (p. 2). Por otro lado, Parry, Moyser, Day y Neil (1992) manifestaron que “es parte de los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas” (p. 254). Asimismo, la participación ciudadana en razón de sus resultados la entenderán como destinada a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas al empoderamiento de la ciudadanía, al desarrollo humano o a la legitimidad democrática (Martínez, 2011).

En las comunidades indígenas andinas, la participación tiene otra connotación y se basa en el derecho que tienen los pueblos en tomar sus propias decisiones, prioridades relativas al proceso de desarrollo, tomando en cuenta los grados de afectación de su vida y su entorno de acuerdo a lo que se define su cosmovisión (Tibán, 2000). Esto se refiere a la autodeterminación, el derecho de los pueblos indígenas, que está ligado al requisito indispensable y básico del reconocimiento y disfrute del resto de los derechos que reclaman, por tanto, su supervivencia (Méndez, 2013).

La participación política de la mujer indígena en los procesos de decisión de los países andinos varía en cuanto a la materialización de los mismos. En el caso de Bolivia se evidencia una falta de equidad de participación entre hombres y mujeres en instancias organizativas como en económicas y políticas. “La titularidad de la casa corresponde al esposo, por ende, su registro. La participación de la mujer es efectiva cuando él esté ausente y puede firmar como representante del hogar” (Choque, 2005: 4). Así mismo, el autor manifiesta que, cuando el esposo no se encuentra en casa, la mujer recibe las

comunicaciones de la autoridad y firma las convocatorias, no obstante, en las asambleas no tiene ninguna participación importante ni se la considera.

Por las razones expuestas en el párrafo anterior, las mujeres dentro de este Estado demandan participar en la estructura del poder del Estado, sin embargo, los sistemas de administración pública y político, establecen límites a determinada participación en igualdad de condiciones y oportunidades. Esto se explica porque dicho espacio presenta su propia dinámica, pautas de acción, así como, procedimientos que, restringen el desarrollo de las representantes públicas. La Coordinadora de la Mujer (2015) explicó que, “la presencia del derecho de las mujeres tienen como objeto que sea parte de la esfera pública para que legisle, administre y fiscalice las actividades que realizan las autoridades del gobierno de turno” (p. 211).

Los cambios que se evidencian se deben al ejercicio de los derechos políticos por parte de las mujeres en este país, pero, el alcance de una equidad plena sigue siendo un desafío debido a la ampliación y el mantenimiento de la participación en la política y la sociedad civil, espacios donde debería manifestarse un cumplimiento real de los cambios que se están presentando a nivel legal. (Choque, 2014: 334-335)

Es necesario destacar que Bolivia, corresponde a uno de los primeros países en América Latina en dar lugar a la paridad y alternancia de género en elecciones. “El nacimiento normativo, se debe al trabajo realizado por los movimientos de mujeres, desde los años noventa, donde se inicia con una cuota del 25% en la Cámara de Senadores y el 30% para la Cámara de Diputados” (León, 2005, pág. 137); esto conllevó un camino paulatino, a través de planteamientos de objetivos desde resultados de reformas anteriores, siendo esto parte de un proceso de amplia búsqueda por la igualdad. Sin embargo, la mujer indígena ha visto limitaciones para acceder a estos procesos de acción afirmativa. En este sentido, es necesario optar por establecer los desafíos presentes y futuros que determinan la participación política y social de las mujeres indígenas, así como, las diferentes características que la normativa interna ha desarrollado para el pleno ejercicio de sus derechos, y de esta manera consolidar premisas argumentativas que den lugar a establecer su participación en el desarrollo de la consulta previa.

En el caso colombiano se establece que, la discriminación que padecen las mujeres indígenas es más visible. Es decir, la resistencia que la mujer indígena es más notoria, a medida que nos adentramos a regiones donde el control del Estado es ausente, como ocurre en el caso específico del departamento del Choco, ubicado en el noroeste del país, en la costa colombiana, en el sector de Unguía (Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2017). Las mujeres en la dura lucha por resistir a los combates y los resultados, tanto de la globalización, como de la colonización cultural, han perdido verdadera coherencia entre la comunidad, los sistemas tradicionales de creencias y los sujetos que representaban la autoridad de su conocimiento.

De esta manera, dejan en un segundo plano las tradiciones culturales en virtud de una nueva escala de valores, donde los títulos académicos y los nuevos conocimientos se implantan para permitir el deterioro y cambio de los argumentos de la particularidad cultural tradicional, la diferencia y la preeminencia de los derechos colectivos que tienen como bandera de lucha por resistir. Por esta razón, el movimiento indígena y en particular sus organizaciones gremiales o sindicales, han silenciado e invisibilizado las voces interiores que reclaman buen trato, no discriminación en razón de ser mujer y más aún indígena (Restrepo, 2005).

Verdabierta (2018) describió que, la ausencia del Estado colombiano en el departamento del Chocó, ha permitido documentar el verdadero trabajo eficaz que pueden realizar las mujeres indígenas colombianas. María Guasaruca Domicó, se convirtió en una verdadera líder y símbolo de inspiración para toda su zona; mujer indígena que tuvo la valentía de enfrentarse a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), para salvaguardar su vida, la de los suyos y, junto a nueve mujeres más defender su tierra.

Mediante sentencia judicial de fecha 28 de junio del 2018, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especial en Restitución de Tierras de Quibdo, dentro del caso judicial Nro. 27001-31-21-001-2014-00099, resolvió una solicitud de restitución a favor de las mujeres, quienes, ante la violencia desatada a finales de los noventa en esta región de Colombia, entre las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fueron ellas las que

protegeron su territorio de los actores armados ilegales y de ambiciosos terratenientes. Así mismo, Verdabierta (2018) expresó que:

Las mujeres Embera, junto con algunas niñas y niños de Cuti que se quedaron con ellas, fueron quienes defendieron el territorio tradicional cuando la violencia armada y la inclusión paramilitar se imponían en el corregimiento de El Gilgal y fueron ellas quienes se adaptaron a la presencia de los grupos armados, desarrollaron las estrategias para resistir a la presión constante de los actores armados y encontraron la manera de sobrevivir a las condiciones impuestas por la guerra, teniendo como único escudo sus acciones colectivas. (p. 5)

Las mujeres indígenas hace 20 años se han enfrentado a todas las dificultades, supliendo y sacrificándose para poder cubrir las necesidades básicas, pero siguen conservando sus tradiciones en las actividades agrícolas, pesca y silvicultura con la finalidad de dejar un legado a las nuevas generaciones de su etnia y/o su pueblo. Por esta razón, la sentencia hizo un justo reconocimiento al trabajo de la mujer indígena, como un verdadero sinónimo de resistencia al conflicto (Juzgado Primero de lo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Quibdó, 2018).

Hoy residen, sobreviven y subsisten gracias a las acción de poder, resistencia y trabajo de diez mujeres, bien organizadas, quienes han conservado como pilar fundamental y el respeto a la tierra, el fomento y conservación a sus tradiciones, sus costumbres, logrando constituir un gobierno ginocéntrico, que ostenta, ejerce y administra el poder espiritual y organizativo del resguardo indígena, que con el paso de los años siguen cosechando reconocimiento a nivel local, regional y mundial (Restrepo, 2005).

En Ecuador, el trabajo de la mujer indígena es cada vez más notorio, sin embargo, a diferencia del caso boliviano, colombiano y peruano, se observa que la mujer es invisibilizada en la esfera pública. Aún existen obstáculos que las mujeres indígenas tienen que superar, nuevas luchas de posicionamiento para erradicar temas como la falta de práctica laboral o experiencia, falta de liderazgo y la falta de conocimiento en la gestión pública (Méndez, 2009). En cierta medida, se manifiesta que, la mujer indígena ecuatoriana ha estado presente en las últimas décadas y forma parte de los debates políticos y sociales de la realidad del país, como resultado de un largo y tortuoso camino, incluyendo su participación en los levantamientos, movilizaciones y procesos

sociales. De manera que, en la actualidad, la mujer indígena se organiza en defensa de la naturaleza, del agua y de sus derechos, lo que permite concluir su presencia en la construcción de un nuevo sujeto político.

Para Bareiro (2013) a nivel local y regional, la presencia de la mujer ha sido escasa, pero hay referentes que han alcanzado notoriedad importante a nivel latinoamericano y mundial, entre las que se encuentran, la Dra. Nina Pacari y la Dra. Rigoberta Menchu, y entre otras. Las líderes mencionadas, no necesitaron la representación de movimientos gremiales, sindicales o sociales, ni tampoco actuar como sujetos políticos, observando ejemplos como los arriba citados. Fueron las organizaciones de mujeres las que comenzaron a reflexionar en temas como la igualdad formal y material entre mujeres y hombres, comenzando a tener la necesidad de desarrollar su participación.

En el año 2012, se llevó a cabo la consulta previa en el Bloque Petrolero 22, en la Provincia de Pastaza en Ecuador, Específicamente, la consulta del Gobierno ecuatoriano no respetó lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Sarayaku. El proceso de consulta previa en el Bloque Petrolero 22, se determinaron una serie de irregularidades. No hubo información certera sobre el territorio exacto y las comunidades que se debía consultar, no existió el dato del número de habitantes por comunidad, tampoco se conocía la organización de los clanes y de los líderes de la comunidad, ni existe registro de las reuniones con estas autoridades. Tampoco se realizó una metodología de trabajo para el proceso, se desconoce en qué idioma se realizó la consulta previa, y no existe información sobre un traductor que haya participado (Paz, 2019).

En este contexto, hay un hecho que llama la atención: las mujeres indígenas del sector cooptan el liderazgo y presentan una acción de protección, misma que, da lugar a la realización de un nuevo proceso de consulta previa. Esto, sin duda, marca un importante momento en su participación política, en las comunidades y en el Estado (Mantel & Vera, 2014). De forma general, este caso evidencia que las mujeres no toman roles protagónicos en el proceso, no obstante, cuando se ocupan de la materia logran integrar a la comunidad y exigir de forma eficiente sus derechos. En ese sentido, lo expresado

por los autores es resaltar el trabajo realizado por las mujeres cuando toman las riendas o liderazgo de las comunidades o pueblos, que por lo general es cuando se ve afecto su territorio, su espacio o su familia, quienes al sentirse amenazadas tienen la necesidad de renovar, cambiar, desechar o incorporar nuevas prácticas que contribuyan a la preservación de sus raíces y cultura.

Con relación a Perú, se puede visualizar la participación de la mujer indígena con datos estadísticos publicados por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (2020) indicó que:

Solo el 10% de las mujeres en esta nación se auto identifica indígena, sin la presencia de políticas públicas que den lugar a su participación. También se considera el 15.18% de mujeres electas a nivel provincial, es decir, veinte y nueve (29) mujeres de ciento treinta y un (131) autoridades. Por otro lado, de ciento (130) curules, treinta y seis (36) fueron ocupados por mujeres en el anterior Congreso de la República peruana, con especial atención a la existencia de una sola mujer indígena, por tanto, se considera que ni la paridad ni la inclusión, dan lugar a la plena participación política de la mujer indígena. (p. 2-3)

A pesar de que en Perú se califica a las mujeres indígenas como las guardianas de la naturaleza, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983, del año 2007, no reconoce el papel que desempeña este actor, perdiendo sinéresis entre la ley y la responsabilidad, que, por tradición y costumbre, ha ganado la mujer en este país. Al respecto, El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (FILAC) (2020) afirmó que, “la mujer indígena trabaja duro: está laborando en la chacra, atiende a los hijos, se levanta más temprano y duerme más tarde. Trabaja mucho, pero no es reconocida. Mientras que los hombres trabajan 8 horas y tienen un salario” (p. 3). No obstante, tradicionalmente el hombre es considerado el jefe de familia, de lo expuesto, se repite un patrón en los cuatro países andinos y se detalla cómo se deja de lado o se les otorga funciones secundarias a las mujeres indígenas.

Corpus normativos internacionales referentes a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas a la consulta previa

La consulta previa en los pueblos indígenas

Para Barabas (2014), Latinoamérica es una región marcada por las multiculturalidades y las diversidades tanto sociales, económicas, políticas, religiosas, pero especialmente por las diferencias raciales. En la comunidad andina es notorio observar las discrepancias étnicas y culturales las cuales han creado la necesidad de una protección especial para cada comuna, pueblo o nacionalidad indígena en la región.

El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas es reconocido por el Convenio 107 de 1957 y el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como también, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobado en septiembre del 2007; instrumentos jurídicos que “buscan satisfacer la necesidad de protección de las diferentes colectividades o agrupaciones indígenas, trata de evitar la discriminación y el despojo de sus territorios a través de medidas especiales de participación ciudadana, política y consulta previa” (Catherine, 2015: 5). Mientras la Organización Nacional Indígena de Colombia (2011) definió a la consulta previa como “una garantía de supervivencia en un contexto de riesgo de exterminio físico y cultural” (p. 17).

Bajo estos parámetros, podemos señalar que la consulta previa se convierte en el motor que promueve el respeto y reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, quienes estuvieron sometidos a violaciones y discriminaciones desde el tiempo de la colonia y al menosprecio de su cultura, por parte de la corona española que consideró que los indígenas no tenían la suficiente madurez o capacidad intelectual para tomar sus propias decisiones al compararlos con los niños. Así lo conceptualiza Alberto Oriz (2015), al señalar que los españoles “admitieron que el trato a los indios era igual a ellos en lo físico, aunque los asimilaron a los niños en lo mental y por esa razón debían ser llevados por la buena senda del catolicismo y las costumbres europeas” (p. 205). En la misma línea y bajo esta concepción impusieron a la cultura occidental como única opción de desarrollo.

El Convenio 169 de la OIT de 1989 se convierte en la herramienta que permite la creación de un nuevo corpus de derechos indígenas, vinculante para los países que lo suscriban o ratifiquen, es decir, se transforma en el principal garante de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas para participar en la toma de decisiones en los Estados a los cuales pertenecen. De esta forma, deja de ser *soft law* por no tener el carácter coercitivo con los Estados que incumplieran el Convenio y se transforma en un *hard law*, generando responsabilidades internacionales como se decanta en el caso Sarayaku vs Ecuador, forzando a los Estados a adoptar medidas en su derecho interno para poder hacer efectivo los derechos reconocidos a nivel convencional.

En los territorios de los países referentes a la presente investigación; los primeros pobladores indígenas fueron quienes fueron violentados en sus derechos por la nula participación en tiempos de la conquista por parte de los europeos. Esto creó una nueva realidad para este rincón del mundo, como lo señaló Catherine (2015) al contextualizar la etapa de la colonia, en los siguientes términos: “cambiaron las costumbres, las formas de vida y se dio paso a una multiculturalidad, se dejaron de lado las costumbres de nuestros pueblos triviales y se dio paso poco a poco a lo que hoy conocemos como globalización.” (p. 5).

Patiño (2014) en su discurso señala que el derecho a la consulta previa en los pueblos indígenas ha derivado en un sin número de derechos humanos aceptados universalmente, entre los que destacan, el derecho a la adopción de medidas internas, la integridad cultural, el derecho a la no discriminación, el derecho a la propiedad, entre otros, por consiguiente, el derecho a la consulta previa es considerado como un derecho fundamental y en consecuencia goza de ser respetado y garantizado.

Resumiendo lo planteado, el lapso del tiempo transcurrido entre la colonia hasta la presente fecha ha permitido a la sociedad reflexionar y repensar la pérdida de la identidad y las consecuencias que esta generó, la alteración de territorios ancestrales, la degradación, la polución de nuestros ecosistemas y las pocas reservas de vida que nos quedan deben ser el motivo para que se impulse la consulta previa como una garantía de

vida no solo para las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas sino para toda la humanidad.

El Convenio Nro. 169 de la OIT

El 27 de junio de 1989 en la ciudad de Ginebra, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), con asistencia de las Naciones Unidas, estableció el Convenio Nro. 169, instrumento que representa el resultado del consenso entre los representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, quienes conforman el régimen tripartito de la Organización Internacional de Trabajo. Sin duda alguna, este Convenio representa el instrumento jurídico internacional más completo en materia de los derechos de los pueblos indígenas dentro de los llamados Estados, sin embargo, aún son muy pocos los países que se han ratificado, como lo expresó la OIT (2020) al señalar que “en treinta años de vigencia del Convenio, tan solo veinte y tres Estados miembros lo han ratificado” (p. 35).

La OIT (2014) señaló que la ratificación del **Convenio** por parte de los países andinos, sujetos de esta investigación, se llevó a cabo en las siguientes fechas: “Bolivia el 11 de diciembre de 1991, Colombia el 07 de julio de 1991, Ecuador el 15 de mayo del 2008 y Perú el 02 de marzo de 1994” (p. 81). Es decir que está vigente en los cuatros Estados, mismos que han implementado de forma diferente y escueta políticas públicas que han tratado de minimizar las afectaciones negativas a los denominados pueblos originarios.

El Convenio Nro. 169 es un referente *sine qua non* para que los Estados busquen mejorar los estándares de respeto a los derechos de los pueblos indígenas mediante políticas públicas que justifican el apoyo irrestricto que debe tener este pacto. Alva (2014) sostuvo que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, deberían tomarlo como referente “para continuar con su lucha contra la marginación, las violaciones a sus derechos y para plantear una nueva concepción de ciudadanía, que implique el respeto a la multiculturalidad” (p. 34).

En tal sentido se evidencia que la columna vertebral que sostiene al Convenio Nro. 169 es el respeto a las formas de vida, la preservación de la cultura de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y a valorar el vínculo espiritual que tiene el indígena con la tierra. Asimismo, hay que tener presente la interpretación integral de dicho instrumento al referirnos al principio pro-indígena, que debe ser aplicado en cuanto a los derechos y las ventajas garantizadas a los pueblos interesados en virtud de otros convenios e instrumentos internacionales. Se enfatiza en el reconocimiento que tienen sobre la tierra y los recursos, así como a tomar sus propias decisiones concernientes a lo que ellos definan como desarrollo.

Es necesario hacer mención que este pacto debe ser analizado y revisado desde su integralidad y transversalidad. Al abordar temas como la transmisión de sus tradiciones, a la protección de sus tierras, territorios y de sus recursos naturales, de eso se desprende que “la obligación de consultar a los pueblos indígenas surge en un nivel general, en relación con la aplicación de todas las disposiciones del Convenio” (Alva, 2014, pág. 35). Para ejemplificar, se puede señalar que la consulta previa no solamente se debe realizar a los líderes hombres de las comunidades indígenas afectadas, sino también, a las mujeres, ancianos, jóvenes y niños indígenas, en general a toda la comunidad, algo que se destaca por la posibilidad de una mayor legitimidad.

El Convenio Nro. 169 no solamente desarrolla el derecho a la consulta y participación indígena, sino también reconoce otros derechos, como son, **la falta** de educación, salud, empleo, formación profesional, seguridad social, la preservación de sus costumbres, leguas, entre otras. Pero por motivos que nutran esta investigación hacemos en los artículos 6.1 y 7.1 del Convenio los cuales advierten los requisitos indispensables para consultar a las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas en asuntos que los Estados pretendan implementar y que les afecte directamente a las comunidades, pueblos y nacionalidades, es decir, cuando se vayan a tomar medidas administrativas o legislativas.

Los artículos citados hacen hincapié en la necesidad de consultar y aplicar procedimientos adecuados cuando se traten temas que afecten directamente a la tierra o

territorios de los pueblos indígenas, disposición que es asimilada favorablemente por el estado boliviano mediante Sentencia Constitucional (2003/2010), determinando que ante cualquier proyecto (intención para ubicar un mineral) y explotación (operación que tenga por objeto la extracción de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo) o cualquier proyecto ubicado dentro de territorio indígena, tienen que ser consultados.

La relación entre los Estados y los pueblos indígenas se debe consolidar en un acto de buena fe, a fin de obtener las bases sobre lo que reposa la consulta previa, como son el consentimiento libre, previo e informado. En este sentido, significa que debe existir un ambiente de confianza y claridad en el proceso, el cual se genera a partir de la información y la transparencia entre las partes. Las afirmaciones anteriores sugieren que las actuaciones de los actores y de las autoridades públicas, deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todo el proceso.

Las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, gozan de igualdad formal en las legislaciones de los países andinos estudiados, los Estados tienen el deber de consultar concretamente y comprometer la participación de los pueblos indígenas, cuando sean estos afectados directamente. No obstante, esto no quiere decir que tengan prerrogativa, sino que, se requieren medidas especiales de consulta y participación para precautelar sus derechos de manera eficaz. Los gobiernos tienen la obligación de garantizar consultas claras, diáfanas y precisas, inclusive en los casos en que no estén directamente vinculados con los estamentos estatales, como lo sostuvo Jaira (2015), al señalar que “los gobiernos deben garantizar que los pueblos indígenas cuenten con toda la información pertinente y puedan comprenderla en su totalidad” (p. 52).

De acuerdo al Convenio Nro. 169, los pueblos indígenas tienen que ser consultados a través de sus instituciones representativas, tomando en consideración las características de cada país, enfatizando que la representatividad debe determinarse a través de un proceso que implique la participación de todos (hombres, mujeres, ancianos, jóvenes, niños) quienes sean parte de la comunidad afectada.

El Convenio 169 de la OIT, define a la consulta previa como el dialogo intercultural entre los Estados y pueblos indígenas, discusión que ha permitido sacar a flote la deuda que tienen los Estados con las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, por no comprender el proceso o manejo cultural tradicional de toma de decisiones, deuda que puede ser saldada compartiendo, adentrándose, conociendo y entendiendo el contexto de cada uno de los pueblos indígenas para adaptar y fijar el momento oportuno para la realización de la consulta previa.

Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas

El reconocimiento intermitente del derecho de las comunas, pueblos y nacionales indígenas en los países andinos ha germinado en los últimos años, permitiéndose manifestar con mayor o menor amplitud en el derecho internacional como en el derecho interno de los países. El derecho indígena ha progresado en el derecho interno de los estados sujetos de esta investigación, mismo que fue elevado a rango constitucional por los países de Bolivia y Ecuador, mientras Colombia y Perú lo implementaron como legislación ordinaria. Al mismo tiempo han consentido la expansión, adelanto y evolución de convenios, pactos y tratados en materia de derecho internacional indígena, como se evidencia con la ratificación del Convenio Nro. 169 de la Organización Internacional de Trabajo y la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas de Naciones Unidas en el 2007.

Los convenios internaciones han desarrollado normativa referente a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, instrumentos jurídicos que ven limitada su capacidad de incidencia en la implementación en las legislaciones internas de los países suscriptores (Wilhelmi, 2015). Con el propósito de distinguir en el contexto internacional y para entender cómo opera el convenio 169 de la OIT es pertinente desarrollar los conceptos de *hard law* y *soft law*, lo que permitirá determinar cuál de estas dos concepciones se encaja el convenio en los países que lo han ratificado.

Meyer (2009) definió al *hard law* y *soft law* por su aplicación. Señala que la diferencia entre el “*hard law* y *soft law* es que, el segundo puede crear obligaciones en otros

sistemas legales distintos al internacional, tales como el doméstico” (p. 18). Es decir, que *el hard law* consiste en la implementación de compromiso coercitivo en el derecho interno, mientras el *soft law* genera solamente discurso o argumentos internacionales que pueden ser ignorados. Según Del Toro (2006), aseguró que el *soft law* es un “término utilizado por la doctrina que busca describir la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante, aunque no carentes de efectos jurídicos o al menos con cierta relevancia jurídica” (p. 519). Opinión que se apega a la infinidad de documentos internacionales emitidos por estamentos oficiales.

Es sustancioso mencionar como actúan los instrumentos de *soft law* que se refiere al cuidado, preservación, remediación de la tierra y el medioambiente. Para Feler (2015), quién considera que “desde el lugar que ocupan las organizaciones internacionales, *el soft law* ha representado una herramienta vital que les permitió efectuar sus aportes” (p. 299). Sin duda, permite difundir a los estamentos sus proclamas con un alcance más recomendatorio y preventivo que coercitivo. En este sentido se entenderá que el *hard law* es el derecho denominado incisivo o coercitivo, provisto de herramientas pertinentes de exigibilidad, mientras que el *soft law* nombra como derecho dócil y se limita al dispendio del ejecutor.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los **pueblos indígenas**, encuadra en el derecho internacional denominado *soft law*. Es decir, se somete al criterio del Estado. Esta declaración fue adoptada en septiembre de 2007 por la Asamblea General de Naciones Unidas, tras un trabajo veinte años, entre los pueblos indígenas y los Estados. Sin duda alguna, el artículo 3 de la Declaración 2007, es uno de los puntos críticos que consumieron gran parte de las dos décadas de negociaciones, argumento que es sostenido por Wilhelmi (2015) que “el artículo 3, seguramente el más debatido y una de las principales razones de la mencionada demora, al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación” (p. 131).

El concepto de la libre determinación es recogido en términos similares al trabajo realizado en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); sin embargo, desconocer los contextos en los

que se desarrollaron las declaraciones pueden generar dificultades a la hora de entender la noción de la libre determinación en 2007. En la Declaración de 1966 quisieron restringir al sujeto titular de derechos a aquellos pueblos sometidos a una relación de dominación colonial, es decir, la política multicultural liberal permitió el desarrollo de un modelo que pretendió continuar con la colonia, siendo fundamento del modelo la relación colonial, como forma de dominación colectiva.

En la Declaración de 2007 se optó por recoger el mismo derecho implicando qué, su actualización al contexto en que subsisten pueblos indígenas, el cual es analizado desde un espectro más amplio, es decir, que no solo son tomados en cuenta, sino que sus decisiones son considerada y respetada. Sin embargo, hay que dejar claro que la Declaración de 2007, no establece nuevos derechos, sino que, recoge en un solo cuerpo normativo parte de la realidad y sentir de los pueblos indígenas. Corpus normativo que se transforma en una herramienta, un conector y un complemento del Convenio 169 de OIT, especialmente en el asunto de la consulta previa.

Así también, se puede agregar pronunciamientos que permitieron denotar la realidad de los pueblos indígenas en los países andinos, en este caso el Foro Permanente de las Naciones Unidas para cuestiones indígenas (2010), emite el “informe referente a la evolución de los derechos indígenas, concluyendo en los siguientes términos. Los Estados coloniales y modernos, en la búsqueda del crecimiento económico, les han denegado ampliamente su derecho al desarrollo.” (p. 3).

La Consulta Previa en Bolivia.

Es imperioso destacar que, de acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (2018), el Estado Plurinacional de Bolivia tiene 11.216.000 habitantes, de los cuales 50,7% son mujeres y 49,3%, hombres. Así también, el 48% del total población pertenece a uno de los 36 pueblos indígenas originarios reconocidos por el Estado, quienes se auto identifican en 16 nacionalidades como lo señala Instituto Nacional de Estadística (2018). Estos datos permiten apreciar que los pueblos y nacionalidades indígenas constituyen la mitad del total de habitantes del Estado

boliviano, quienes han logrado se incorpore en el texto constitucional el reconocimiento y consolidación a ser consultados y a participar activamente en asuntos de índole político, social, jurídico y económico. Sin embargo, aún preexisten dificultades en la aplicación práctica de la legislación secundaria, la cual observa una dispersión regulativa en las distintas normas ambientales perdiendo sindéresis con la legislación constitucional.

Galvis (2011) señaló que, si bien la Constitución ha llegado a tener armonía y avance entre la legislación internacional y el derecho interno, aún existen puntos críticos que hay que subsanar. La extracción minera y forestal son algunos de estos puntos, por lo que merecen un trabajo más riguroso que adopten procedimientos que se originen en la ley para que garantice ejercer el derecho a la consulta previa que asegure su vigencia efectiva, llene los vacíos, armonice las distintas regulaciones y ponga fin a la dispersión procedimental que existe en ciertos niveles del Estado y que ha obstaculizado la aplicación de este derecho. Con este preámbulo, anuncia la normativa constitucional vigente en Bolivia referente a la participación.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

La Constitución Política del Estado de Bolivia (2009) en su capítulo cuarto consagra el derecho que tienen a ser consultadas las nacionalidades, pueblos indígenas y originarios. En su artículo. 30. II. 15 señala:

En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. (p. 12)

Algo similar ocurre, con la naturaleza de la consulta, donde describe que:

La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Se garantiza la participación de los ciudadanos en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la ley. En las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando normas y procedimientos propios”. (p. 13)

La Constitución Política del Estado de Bolivia reconoce que la territorialidad indígena:

Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígenas originarios campesinos podrán estar compuestos por comunidades. (p. 14)

Así también, el artículo 403 de la carta fundamental boliviana, en su inciso segundo señala: “El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos.” (Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009: 18).

Del mismo modo la carta fundamental boliviana incorpora la definición de cuatro tipos de autonomía. Por la materia de la presente investigación nos referiremos a la autonomía indígena campesina, la cual se vuelve relevante en el escenario de la consulta previa. “Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten” (Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009: 20). Por consiguiente, la autonomía indígena campesina, faculta la generación de las herramientas y medidas para la realización de la consulta previa, cuando existan medidas administrativas o legislativas que afecten su territorio.

Ley de Hidrocarburos de Bolivia

La legislación boliviana buscó herramientas jurídicas que persiguieron viabilizar y concertar el derecho a la consulta previa, aprobando e incorporando leyes como la de hidrocarburos, la cual tiene una estrecha relación con el reglamento a la consulta y participación en actividades hidrocarburíferas. Esta ley hace obligatoria la consulta previa, oportuna y eficaz a los pueblos indígenas cuando se pretende desarrollar cualquier actividad que cause daño ambiental o afectar los derechos territoriales de los indígenas. Por esta razón Cuentas (2010), señaló que “la consulta obligatoria de las comunidades y pueblos campesinos, indígenas originarios se da cita previa y oportuna para el desarrollo de obras o proyecto que pueda causar un impacto socio ambiental o afectar los derechos de las personas, estableciendo además el derecho a compensaciones e indemnizaciones” (p. 18).

Al mismo tiempo, esta ley en su artículo 115, realiza dos definiciones importantes: la primera es que tiene un carácter obligatorio, es decir, la decisión de los pueblos indígenas debe ser escuchadas y respetadas, mientras que la segunda determina que su realización debe ser en dos etapas (Asamblea de Bolivia, 2005). Además, este cuerpo normativo en el artículo 119, establece que por cualquier tipo de impacto ambiental negativo directo, acumulados y a largo plazo, deberán ser compensados e indemnizados económicamente los pueblos indígenas, por daños y perjuicios emergentes, por parte de los titulares de las actividades hidrocarburíferas que los contaminen, tomando como base los estudios de impacto ambiental.

Decreto Supremos Nro. 2298.

Este instrumento procesal tiene como finalidad otorgar los procedimientos que establezcan momentos y faces claros para la ejecución de la ley de hidrocarburos con la finalidad de consumir la participación y consulta de los pueblos y nacionalidades indígenas, cuando se pretendan desarrollar actividades de carácter hidrocarburífero en sus tierras o su acceso a las mismas. Según Cuentas (2010) argumentó que: “En estas fases se prevé un proceso de información a las comunidades afectadas, a cargo de la

entidad estatal competente; organización y planificación de la consulta por parte de las autoridades de las comunidades” (p. 18). Todo este trabajo tiene como objetivo llegar a un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas, en temas en los que medie un proyecto hidrocarburífero en sus territorios, lo cual está en consonancia con la carta magna boliviana.

Con el objetivo de alcanzar el fin con el cual fue creado este decreto se desarrollan cuatro fases como lo determina el artículo 9, el cual dispone que: cada momento del proceso de consulta contemplará las siguientes fases: a) Coordinación e Información. b) Organización y Planificación de la consulta. c) Ejecución de la consulta. d) Concertación (Presidencia de la República de Bolivia, 2005)

Ley de Régimen Electoral

Esta norma observa a la consulta previa como un mecanismo por el cual se consulta a los pueblos indígenas sobre la realización de proyectos o actividades concernientes a la explotación de recursos naturales, sin embargo, las observaciones o conclusiones de los acuerdos o las decisiones tomadas en estas fases de participación y decisión no son vinculantes. Para la Fundación para el Debido Proceso (2015) esta “Ley posee tres artículos, referidos al proceso de consulta previa, mediante el cual reconoce la consulta previa como mecanismo constitucional aplicable con anterioridad a la toma de decisiones, respecto a la elaboración de proyectos, obras relativas a la explotación” (p. 19). La misma resalta que la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas.

En este contexto, cabe señalar que la consulta previa, también tiene que contemplar a la denominada democracia comunitaria como lo determina el artículo 10, de la Ley Nro. 026, que dispone: “la democracia comunitaria se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Consejo Nacional Electoral de Bolivia, 2010: 12)

Ley Nro. 180 y Ley Nro. 222 de la Consulta Previa en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)

La construcción de una carretera denominada Villa Tunari San Ignacio de Moxos, en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), en Bolivia, permitió agilizar la promulgación de la ley Nro. 180, en octubre del 2011, como medida de protección del TIPNIS para que comentada obra u otras no atravesase o atenten territorio indígena, sin que se haya realizado consulta a los pueblos indígenas que habitaban la zona de construcción. De igual forma, esta ley también declara al territorio natural, zona de preservación ecológica, reproducción histórica y hábitat de los pueblos indígenas Chimán, Yurará y Mojeño trinitario cuya protección y conservación son intangibles, al mismo tiempo, se le otorgo la categoría de territorio indígena.

Se realiza una movilización posterior a la promulgación de la Ley Nro. 180, el 10 de febrero de 2012, cuya razón fundamental fue rechazar el proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas afectados por la construcción de polémica carretera, permitiendo iniciar el histórico proceso de consulta previa en el Estado Plurinacional de Bolivia. La Ley Nro. 222 otorgará los parámetros o estándares que contendrá el proceso de la consulta previa en la zona. El fin último de esta Ley fue encontrar acuerdos ente el Estado y los pueblos indígenas sobre los siguientes puntos: convocar al proceso de Consulta Previa Libre e Informada a los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), y establecer el contenido de este proceso y sus procedimientos. Esta norma también fue rechazada por los pueblos indígenas del TIPNIS, ya que si bien crea parámetros y estándares de una consulta denominada “previa” este proyecto llevara varios años de desarrollo normativo y de ejecución en los tramos de entra por el norte y sur del TIPNIS

De igual forma en el marco de esta normativa se determinó el proceso y fases que debe cumplir la consulta previa en Bolivia.

Fase 1.- Preparación de la Consulta

- a) Cronograma y protocolo de la consulta.
- b) Acopio de la información pertinente.
- c) Notificación previa.
- d) Publicidad de la consulta.
- e) Provisión de información pertinente.

Fase 2.- Instalación y desarrollo de la consulta

- a) Comunicación a los pueblos Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré de toda la información necesaria y suficiente, para el desarrollo y cumplimiento de la finalidad de la Consulta.
- b) Consideración y definición sobre si el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS es zona intangible o no, y sobre la construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos.
- c) Consideración y decisión sobre las medidas de salvaguarda para la protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS, así como las destinadas a la prohibición y desalojo inmediato de asentamientos ilegales, respetando la línea demarcatoria, y determinar si fuera el caso, los mecanismos para mantener la zonificación establecida en el Plan de Manejo del TIPNIS.

Fase 3.- Resultados de la Consulta:

- a) Suscripción de actas de conclusiones.
- b) Notificación de las decisiones.

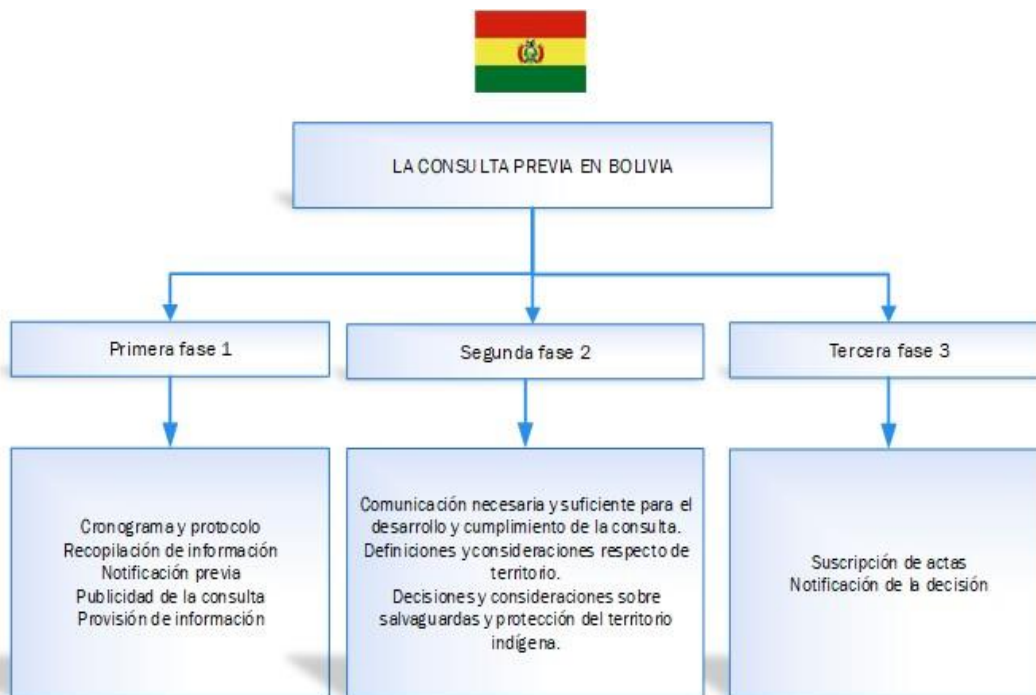


Figura 1 Consulta Previa en Bolivia
 Fuente: (Asamblea Nacional de Bolivia, 2011)

La incorporación del derecho internacional en el derecho interno de Bolivia y la constitucionalización del derecho a la consulta previa, fue el inicio para un nuevo diseño de normas que buscan tutelar este derecho. Sin embargo, la meta para alcanzar el respeto a este derecho por parte del Estado todavía es lejana, la dispersión en las normas que se han aprobado y la falta de áreas importantes por regular, como la explotación minera y forestal, nublan cualquier iniciativa gubernamental. Es necesario que el Estado antes de pretender aplicar el ejercicio de este derecho, cree un cuerpo normativo que asegure su efectividad, armonice las distintas regulaciones y ponga fin a la dispersión procedimental que existe en ciertos niveles del Estado y que ha obstaculizado su aplicación.

La Consulta Previa en Colombia

Partiré señalando los datos emitidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018) que “en Colombia hay 1,9 millones de personas pertenecientes a etnias, un aumento de 36,8% frente a los datos presentados en 2005 y 512.994 personas

adicionales” (p. 16). Estas poblaciones desde tiempos de la colonia se han organizado en varias instituciones o gremios como lo sostiene Ordurez (2014), al resaltar la conformación de cabildos y los resguardos como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) que fue fundada en 1974, la Confederación Indígena Tayrona (CIT) en la Sierra Nevada de Santa Marta en 1982, que luego dio origen a la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC).

Las referidas instituciones comienzan a hacer demandas para incorporar en la Constitución Política de Colombia nociones inclusivas lo señala Sánchez (2001) quien anuncia varios aportes indígenas en la Constitución figurando como principal el presentado por la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC), llamado la Colombia que queremos, en el cual permitió desarrollar los principios de la democracia pluralista en la carta fundamental. Bajo este contexto la Constitución (1991), en sus primeros artículos define a Colombia como un Estado pluralista y la nación como pluriétnica y multicultural (Constitución Política de Colombia, 1991).

Las lenguas indígenas son oficiales en sus territorios, la educación debe ser bilingüe. El Estado otorgó el derecho a los pueblos para hacer justicia con normas y procedimientos propios, también dispuso a los pueblos indígenas ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, siempre que no sean contrarios a la constitución y leyes de la república, facultad otorgada en el artículo. 246 de la carta suprema. Por otro lado, el mismo cuerpo normativo, otorgó los recursos del suelo a favor del Estado, en consecuencia, los pueblos indígenas son dueños de su territorio, pero no tienen la suficiente autonomía para decidir el futuro de estos, contradicción que oscurece la aplicación de la norma de normas en Colombia.

En cuanto, a la consulta previa, el texto constitucional no cita expresamente; sin embargo, en el artículo. 330 dispone que, 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 esta línea el Estado colombiano ha ratificado el Convenio 169 de la OIT mediante la Ley Nro. 21 publicado el 04 de marzo del año 1991, misma que buscó asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales con respecto a sus costumbres, territorio y culturales. En consecuencia, el Convenio se convierte en un instrumento legal de carácter obligatorio para este país que en armonía con la legislación constitucional e interna buscan proteger a las comunidades étnicas y sus derechos, entre los que resalta la participación en la toma de decisiones, la consulta previa.

Interpretaciones de la Corte Constitucional Colombiana en la Consulta Previa

Para entender el avance que la Corte Constitucional Colombiana brinda a la consulta previa, es relevante partir explicando que es el bloque de constitucionalidad, el cual aparece por la controversia entre el artículo 4 y 93 de la Constitución de este país.

La Constitución Política de Colombia (1991) en su parte pertinente dispone que, la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales según el artículo. 4; mientras que por otro lado señala que, la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos, de acuerdo al artículo. 93; controversia que fue aclarada por la Corte Constitucional, la cual motivo su fallo con la interpretación del bloque de constitucionalidad”, acuñada por el Tribunal constitucional francés en el año de 1970.

El bloque de constitucionalidad también es definido por Suel (2016) al señalar “que, es una nueva visión sobre la garantía de los derechos humanos en la legislación interna y la necesidad de que la normativa sea coherente con ese cuerpo internacional, la introducción del discurso internacional en el contexto colombiano” (p. 310). El bloque de constitucionalidad se convierte en normas encajadas a nivel constitucional. Es decir, se junta la Constitución de 1991, con el al concepto de *ius cogens* y la doctrina del

bloque de constitucionalidad, los cuales convergen y permitieron resolverla la discusión por la supraconstitucionalidad de los tratados de derechos humanos.

Es en este escenario donde aparece el Convenio 169 de la OIT, el cual tiene como propósito la conservación y preservación de los pueblos indígenas, al implementar la consulta previa, razón por la cual la Corte Constitucional abona al tema dictando la sentencia Nro. SU-383 en el año 2003, misma que ampara los derechos fundamentales constitucionales colectivos a la diversidad e integralidad étnica y cultural, a la participación y al libre desarrollo de la personalidad de los pueblos indígenas cuyo cumplimiento debe certificarse mediante memorias periódicas que los gobiernos envían a la OIT y que son objeto de examen por órganos de supervisión independientes, tratando de proteger y garantizar el derecho a la consulta previa.

Es decir, que los cuerpos normativos que sean parte del bloque de constitucionalidad, permitirán motivar y se aplicará cuando lo estime pertinente el juzgador, también se convierten en imperativo los derechos humanos como se desprende de la **Sentencia** de la Corte Constitucional Nro. C-225 del año 1995, el cual dispone que el Estado debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos en los Derechos Humanos. Sin embargo, es necesario señalar que el Convenio 169 de la OIT es considerado *soft law*, por parte del estado colombiano, es decir, no tienen carácter obligatorio, pero ha tenido influencia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En el año 1998 se generó una nueva discusión cuando se trató de regular a la consulta previa mediante Decreto, con este acto el gobierno central no busco garantizo este derecho, lo transformo en un requisito formal, el rol del Estado se limitó únicamente a certificar la presencia de comunidades étnicas en el proceso. Por su parte la Corte Constitucional señaló que el Decreto no cumple con los estándares de consulta previa, pero por ser un Decreto, y la Corte Constitucional no tiene competencia en esta clase de actos administrativos, por lo que hasta la fecha el mencionado Decreto sigue vigente.

Estándar de la Corte Constitucional en materia de consulta previa

La consulta previa permitió a la **Corte Constitucional** colombiana dividir en dos momentos importantes la reivindicación de este derecho, el primero comprende el reconocimiento de la consulta como derecho fundamental. Según Orduz (2014) explicó “que puede ser exigido a través de la acción de tutela, mecanismo judicial más ágil para la reclamación de derechos fundamentales” (p. 10). En esta época, la **Corte** verificó y forzó al Estado al cumplimiento de la consulta previa como una herramienta para oír a las comunidades indígenas, la cual no incluía la toma de decisiones, dejándole al Estado esta tarea, siempre y cuando cumpla con parámetros mínimos sin arbitrariedad ni autoritarismo. Al mismo tiempo determinó algunos principios fundamentales a la hora de desarrollarse la consulta previa, entre los que destacan la buena fe, el respeto de las costumbres de las comunidades, que debe ser efectivamente previa.

El segundo momento, es cuando la **Corte Constitucional** introduce en la consulta previa el consentimiento y respeto de la decisión que los pueblos indígenas siempre y cuando la medida tomada ponga en riesgo la supervivencia del pueblo indígena, patrón que fue influenciado por la **Corte Interamericana de Justicia** en la decisión de *Saramaka vs. Surinam*.

Según la Corte Constitucional (2009) en la sentencia T-769 señaló:

Esta corporación aclara que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, es deber del Estado no sólo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones, dado que esas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea.

Para la Corte Constitucional (2011) en la sentencia T-129 del 2011 dispuso:

Como manifestación de la protección especial que la Constitución otorga a las minorías étnicas en aquellos proyectos cuya magnitud tiene la potencialidad de desfigurar o desaparecer sus modos de vida, motivo por el que la Corte encuentra necesario que la consulta previa y el consentimiento informado de las comunidades étnicas en general pueda determinar la alternativa menos lesiva en aquellos eventos que: (i) impliquen el traslado o desplazamiento de las comunidades por la obra o el proyecto;(ii) estén relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o(iii) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma, entre otros.

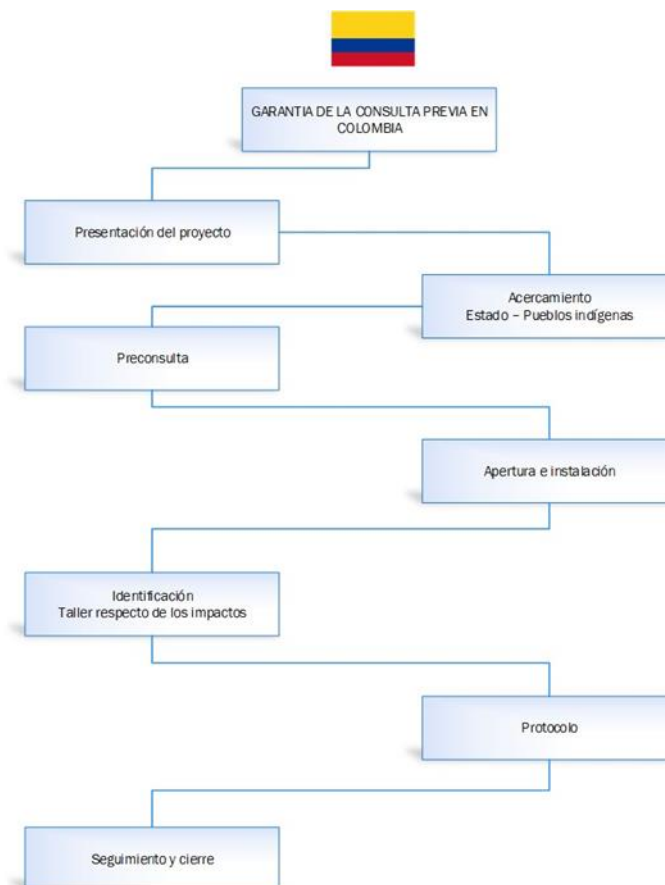


Figura 2 Consulta Previa en Colombia
(Presidencia de la República de Colombia , 1998)

El marco normativo y las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional no han sido suficientemente asimilados por parte de las autoridades estatales encargadas de llevar a cabo los procesos de consulta previa, lo que determina que éstos sigan sin

cumplir de manera adecuada con los estándares constitucionales e internacionales. Además, los espacios de diálogo no son suficientemente sólidos y aptos para resolver las tensiones y conflictos que surgen entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Con respecto a los fallos sobre consulta previa la **Corte Constitucional** colombiana, no se ha limitado a resolver sobre la posible vulneración de este derecho en casos específicos, sino que además ha fijado las reglas generales para su correcta aplicación, aclarando y modificando en algunos casos el contenido en decretos. De esta manera, los posibles vacíos que pudieran existir en el proceso establecido en la ley, han sido aclarados por la jurisprudencia constitucional. Por ello, es posible afirmar que no existen argumentos jurídicos que justifiquen la ausencia de consulta a las comunidades tradicionales antes de tomar cualquier decisión que pudiera afectarlas.

La Consulta Previa en Ecuador

El Plan de Desarrollo (2017), señaló que el 8% de la población ecuatoriana se identifica como indígena. Este sector de la población se distribuye en 14 nacionalidades y 18 pueblos, mismos que se asientan en la región sierra, en las provincias de Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cañar y en la región oriental o amazónica, en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Estos pueblos y nacionalidades indígenas en los años noventa no contaban con el reconocimiento del derecho a la consulta previa. Este derecho fue prescrito en la carta suprema de 1998 y posteriormente su inserción en la Constitución del 2008. De acuerdo a Carrión (2012) este reconocimiento obedece a “los instrumentos internacionales del derecho a la consulta previa, libre e informada y su inclusión en la Constitución ecuatoriana” (p. 17). Este acto se convirtió en el primer gran paso para encontrar una igualdad material entre blancos, mestizos e indígenas, sin olvidar que todavía tienen camino que transitar para estar en total consonancia con el Convenio 169 de la OIT,

instrumento que inspira a la legislación ecuatoriana como lo señala el tratadista Patricia Carrión.

Así mismo, los pueblos indígenas encuentran en la consulta previa la forma jurídica para participar directamente en las controversias que afecten su tierra o territorio, no obstante, al inicio del proceso de reivindicación, este avance se ve limitado, al ceñirse exclusivamente a temas extractivistas como lo sostiene la Defensoría del Pueblo (2011) al determinar que “en la actualidad solo se ha desarrollado la consulta previa para temas ambiental, y no la prevista para pueblos indígenas, es decir, que existe un incumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado con la ratificación del Convenio No. 169” (p. 69).

Sin lugar a dudas, la consulta previa se convirtió en un proceso, que permite el desarrollo del diálogo, el consenso, la reflexión y la resolución de conflictos, entre los pueblos indígenas y el Estado, como lo argumenta Velasco (2014) quien indica que la consulta previa es “una forma de instrumentalización, constituye el mecanismo garante de la exigibilidad de los derechos ambientales en los procesos o proyectos impulsados por instituciones del Estado o empresas concesionarias que puedan afectar al medio ambiente y a las comunidades indígenas”.(p. 28).

Al mismo tiempo se puede señalar que el Estado ecuatoriano una vez que elevó a rango constitucional, permitió validar la vigencia del Convenio 169 de la OIT, hecho que se no se cristaliza en su totalidad por no ser vinculante la decisión final de los pueblos indígenas, convirtiendo a la consulta previa en un simple de formalismo procedimental. Así mismo la falta constante del consentimiento previo por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas en asunto legislativos ha visto limitada las consultas pre legislativas, como lo argumentó el relator de las Naciones Unidas Stavenhagen (2007), quien subrayó que “la necesidad de que el consentimiento se realice con la suficiente antelación y respete la cronología de los procesos de consulta con los pueblos indígenas; que no haya ningún elemento de intimidación, coerción ni manipulación en el consentimiento” (p. 22). Es decir, el consentimiento se debe dar sin ninguna limitación o restricción que altere su naturaleza.

Constitución de la República del Ecuador

Para la Constitución (2008), el derecho a la consulta previa, libre e informada surge como un mecanismo para que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas puedan pronunciarse frente a cualquier plan, programa o proyecto que afecte de manera ambiental, cultural, territorial o legislativamente, lo que pueda implicar la afectación de sus derechos colectivos.

Bajo esta aproximación señalaremos que existen tres tipos de consulta bajo la línea constitucional, la primera se refiere a la consulta ambiental, es decir, cuando se trate de implementar políticas públicas mediante ley y esta afecte a los pueblos y nacionalidades indígenas, necesariamente deben ser consultados como lo dispone el artículo. 57. numeral 7 de la Constitución de la Republica.

El segundo se refiere a los actos administrativos que emanan del Estado, podemos señalar por ejemplo la aprobación mediante actos administrativos facultados por ley, sean estos acuerdos o resoluciones para realizar labores de exploración o explotación de los recursos naturales. Sin embargo, el este artículo deja la puerta abierta, al señalar qué, si no se obtiene el consentimiento de la comunidad, se procederá conforme a la Constitución y la Ley.

Finalmente, la denominada consulta ambiental está dirigida a toda la comunidad y no solamente a los pueblos y nacionalidades indígenas como lo dispone el artículo. 57 numeral 17. Este tipo de consulta previa se ve mutilada en su integralidad, ya que el art. 398 de la Constitución convierte a este derecho en un requisito formal al disponer: “Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo a la ley” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008), ciñendo a este derecho a ser un mero requisito.

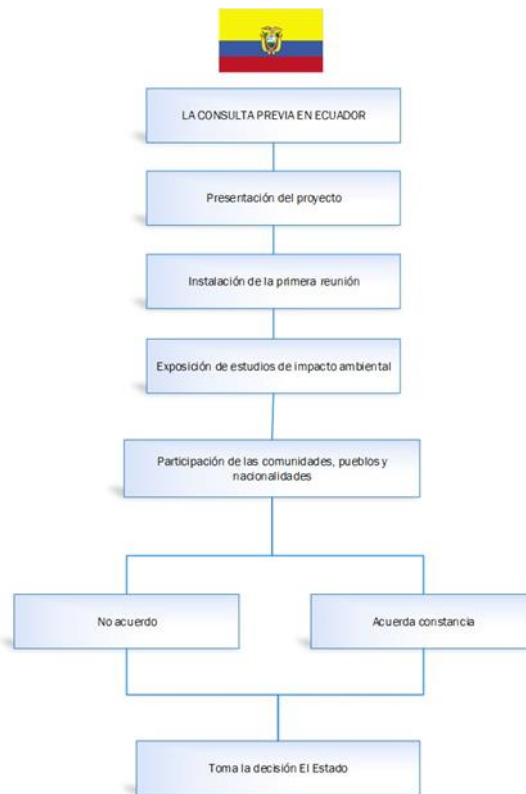


Figura 3 Consulta Previa en Ecuador

Fuente: (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008)

El derecho a la consulta previa en el Ecuador aún no ha sido plasmado de forma diáfana en la legislación secundaria, ni en la institucionalidad estatal, ni en el presupuesto público, lo cual ha dificultado su plena implementación en la práctica. Es decir, la consulta previa se ha convertido en un simple proceso burocrático que los agentes de gobierno emprenden antes de empezar actividades mineras para cumplir la letra de la ley, contrario a lo que manda el derecho, este último ha “resultado ser el espíritu y práctica de los procesos de socialización que ha emprendido el gobierno ecuatoriano, creando un subestándar con relación al derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas” (Potes, 2014, p. 45).

La Consulta Previa en Perú

Los resultados del último Censo Nacional de Población (2017) señaló que: “cerca de 6 millones de personas respondieron que se auto identificaban como quechuas, aimaras o miembros del algún grupo indígena amazónico. Al analizar la población indígena en el Perú podría significar entre un 12 a 18% del total de la población” (p. 2).

Población indígena que bajo los preceptos constitucionales generaron al Estado peruano el compromiso de aprobar la Ley de la consulta previa, movidos por la búsqueda de desarrollar jurídicamente el Convenio 169 de la OIT, vigente en el país desde 1995.

Compromiso que buscó como fin único, terminar con los conflictos que desencadenaron hechos violentos en el país inca, y que viabilizó la aprobación de la Ley Nro. 29785, publicada miércoles 07 de septiembre del año 2011, instrumento jurídico que intentó la protección del derecho a la consulta previa, como lo señaló el investigador Valdivia (2017), al considerar que “que uno de los conflictos que motivó a la promulgación de esta ley, fue el ocurrido en Bagua.” (p. 36).

Ley de la Consulta Previa Nro. 29785

Es imperioso resaltar que la pretensión que se busca con la promulgación de esta norma es establecer los principios y procedimientos que cumplan con los estándares delineados en el Convenio 169 del OIT.

En aras de descubrir esta armonía, la Ley de la Consulta Previa publicada el 31 de agosto del 2011, dispone en su artículo 1 la aspiración de establecer los principios y procedimientos del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas respecto de las medidas legislativas o administrativas que los afecten. Así mismo, insiste en que debe tomarse en cuenta la jurisprudencia local y los pronunciamientos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No obstante, la misma Ley de la Consulta Previa en el artículo 15 señala que el único ente que decide o pone fin la controversia en el proceso de consulta es el Estado peruano, el cual, desbarata cualquier pretensión prescrita como objetivo de la ley; es

decir, no admite las excepciones del Convenio 169 de la OIT, dejando por fuera al consentimiento en casos específicos.

La finalidad de la Ley de la Consulta Previa en su artículo 3, establece alcanzar un acuerdo o consentimiento entre los pueblos indígenas y el Estado, la misma se ve limitada por el artículo 15, creando una contradicción y obscureciendo la norma.

La finalidad de obtener el consentimiento debe ser el fin que persiguen las partes: Estado y pueblo indígena, quienes no deben confundir el proceso de diálogo con el consentimiento, la comunicación se debe realizarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, requerimientos de las partes.

Proceso de Consulta Previa

El desarrollo del proceso debe llevarse sobre los principios del diálogo intercultural, con la finalidad de obtenerse el consentimiento al final del proceso, como lo señala Ángeles (2014) que “el desarrollo del proceso de la consulta y sus distintas etapas deben tener como base el diálogo” (p. 74).

La Ley de la Consulta Previa del año 2011 en el artículo 8, dispone que las entidades estatales promotoras de las medidas legislativas o administrativas deben cumplir con las etapas mínimas del proceso de consulta:

- a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.
- b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
- c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.
- d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.
- e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecte indirectamente.
- f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.

g) Decisión Final.

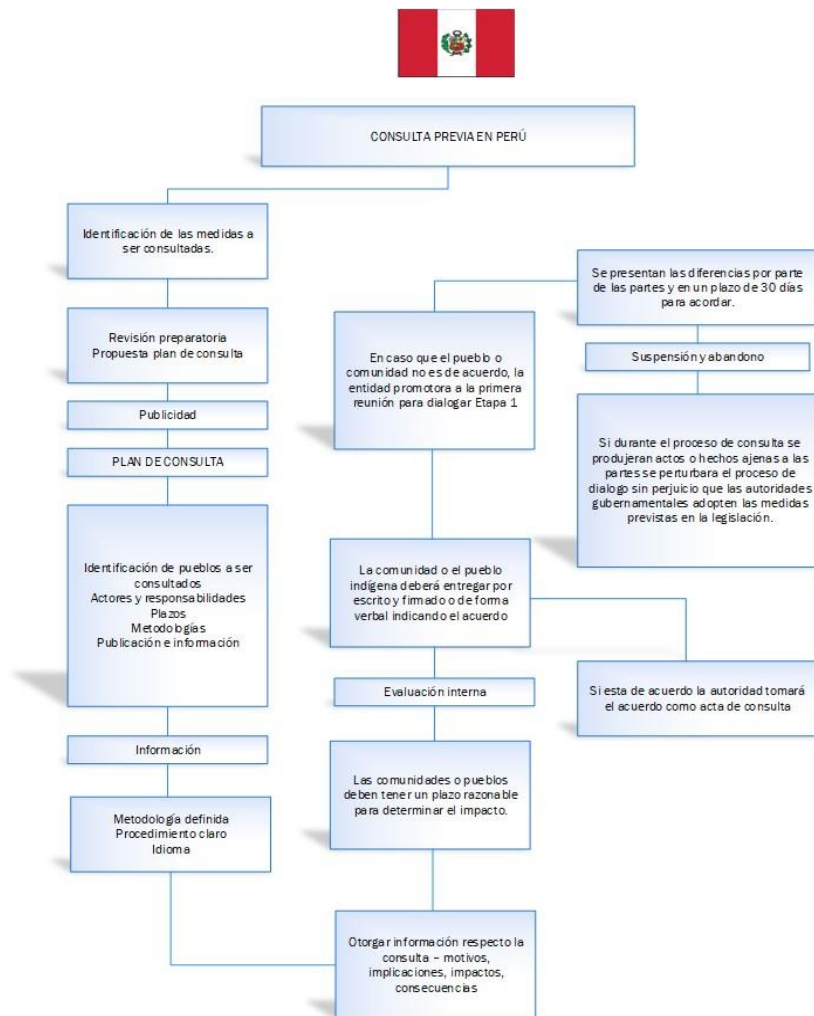


Figura 4 Consulta Previa en Perú
Fuente: (Congreso Nacional del Perú, 2011)

En Perú, el Convenio 169 de la OIT se encuentra vigente desde el año 1995 y existen algunas decisiones del Tribunal Constitucional sobre el contenido del derecho a la consulta previa, así como iniciativas legislativas y recomendaciones e informes de instituciones estatales y no gubernamentales sobre cómo implementar este derecho. Sin embargo, los avances concretos hacia el pleno respeto del derecho a la consulta han sido muy limitados. La normativa peruana que aborda el tema del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas es dispersa, inadecuada e insuficiente.

CAPÍTULO TERCERO

La consulta previa, es un derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que se enmarca en una serie de reconocimientos particulares que tienen por objeto alcanzar el desarrollo sustentable de los pueblos, entendido de otra forma, es la aspiración materializada en la norma de los pueblos originarios de salvaguardar y garantizar el derecho a la propiedad comunal (Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2016). A nivel regional se evidencia un avance considerable en el reconocimiento del derecho de consulta previa en la legislación, pero con claras restricciones que en algunos casos contradicen los instrumentos internacionales de derechos humanos y, por lo tanto, no permiten el efectivo ejercicio del derecho.

Restricciones que nacen por interpretaciones de la norma en la implementación, a su vez se podría estimar que la participación de las mujeres pasa de manera transversal por los mismos inconvenientes de forma y fondo, que ya trae consigo el proceso de consulta.

La situación particular de las mujeres de los pueblos indígenas, son fuertemente limitadas desde la cultura occidental para incorporar sus códigos, historias y vivencias. En ese sentido, lo que se expresa en la presente investigación es la necesidad de considerar las múltiples voces que se emanan desde las mujeres originarias como parte de los procesos que vive un pueblo, a quienes les corresponde renovar, cambiar, desechar o incorporar nuevas prácticas que contribuyan al desarrollo o fortalecimiento identitario, pero desde sus propios procesos históricos

En este contexto, el objetivo del estudio fue analizar la incidencia de la participación de mujer indígena en los procesos de la consulta previa en los países: Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. Para el mismo se describirá un caso de mayor relevancia para la aplicación de la consulta previa, luego se realizará un contraste de los mecanismos de participación que pertenecen a las mujeres; por último, una revisión de los resultados alcanzados.

Caso Ecuatoriano - El proyecto minero Río Blanco

La explotación de la minería es parte importante de la economía del Ecuador, quien desde el año 2006 ha mostrado interés aumentando el área total de concesión minera del 3% al 11% del territorio ecuatoriano y otorgando beneficios para quienes deseen invertir en esta industria (Zalamea, 2020, p.71).

El proyecto minero Río Blanco, tiene una extensión aproximada de 6000 hectáreas, formados por las concesiones mineras Miguir, San Luis y Canoas. La comunidad de Molleturo, presentó una medida cautelar el día 17 de mayo de 2018, por la falta de consulta previa. Sin embargo, la explotación minera ya había empezado. Su principal argumento fue la falta de aplicación del Convenio 169 de la OIT. Así como también, se argumentó que a pocos kilómetros de la concesión se encuentra el sitio arqueológico de paredones o ciudad kañari de Childeg, zona sensible y frágil cuyo proyecto minero afectará directamente a este territorio ancestral.

El impacto de la minería en la calidad y cantidad de agua es una de las motivaciones principales por la participación de las mujeres en el activismo en contra de la minería. Las mujeres destacan el hecho de que las zonas propuestas para la minería coinciden con los sitios donde nacen los arroyos y ríos que sostienen sus comunidades. Se utiliza evidencia de otros sitios sobre la contaminación del agua por las actividades mineras, sobre todo la posibilidad de que cianuro, mercurio y metales de base se contaminen el agua, que de alguna forma son responsables por las cosechas y los animales, las mujeres sienten profundamente estas amenazas. Asimismo, muchas de ellas explican su activismo en términos del impacto potencial de la contaminación del agua en la salud de sus familias.” (Jenkins, 2012, pág. 12)

Sus dirigentes y comuneros afirmaron que no se ha realizado ningún proceso de consulta previa y que se vulneró el derecho a un medio ambiente sano y sostenible.

Caso Boliviano - Proyectos Hidroeléctricos Chepete - El Bala

Los ríos y cuencas hidrográficas en Bolivia se ha convertido en el principal recurso natural que pretende bregar el gobierno para fines estratégicos para la construcción de una central hidroeléctrica, donde los causes están geográficamente aptos para estos

finés. Es el caso de la iniciativa denominada Chepete - El Bala, proyecto considerado por el ejecutivo como uno de los principales pilares para el aseguramiento energético del país.

Por este motivo el Gobierno boliviano emitió el **Decreto Supremo N° 2366, de 20 de mayo del 2015**, el cual en su parte pertinente dispuso:

Se permite el desarrollo de actividades hidrocarburíferas de exploración en las diferentes zonas y categorías de áreas protegidas; y, en cumplimiento a los condicionamientos ambientales establecidos por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas. (Asamblea de Bolivia, 2015).

El efecto de la promulgación de este instrumento jurídico fue dar un impulso a un sin número de proyectos de explotación en áreas protegidas, consiguiendo como resultado la acumulación de solicitudes de inversiones en agroindustrias, hidroeléctricas y sistemas de riego e infraestructura en estas zonas.

Esta capacidad de reeditar del Estado se profundiza en las extracciones de minerales, petróleo y gas. Eso ha generado fracturas en la zona entre hombres y mujeres. La construcción del Proyecto Hidroeléctrico Chepete - El Bala, integra dos represas: la primera tendría 183 metros de altura y se le otorgó el nombre de Chepete, que crearía un embalse de regulación de 680 km² de superficie con un volumen de 31,4 km³ y una potencia de 3251 MW; y la segunda, comprendía una represa móvil de 22 metros de altura que se le asignó el nombre de El Bala, que tendría un embalse de 92 km² de superficie y una potencia de 425 MW.

El discurso gubernamental boliviano se enfatizó en el fortalecimiento agroindustrial que requiere de la construcción de proyectos viales (la resistencia por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Sécore TIPNIS en el año 2011) e hidroeléctricas en el país. Según el (Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2014) aportará por lo menos 400 megavatios de energía para la exportación e invertirá mil millones de dólares en la mega obra.

La inversión para el progreso del pueblo es magnífica, pero a que costo es la gran interrogante, se dice poco o nada de consultar a la comunidad, si están de acuerdo o no con su implementación. Las comunidades no fueron consultadas, por esta razón, se consideró polémico que el gobierno se auto determinó defensor de los derechos indígenas (El País, 2017). No se ha dado interés a las dificultades que generaran los desplazamientos forzosos en las comunidades que residen en la zona, tampoco las afectaciones en la agricultura, en la pesca y en todas las actividades que realizan para su supervivencia.

Caso Peruano - Proyecto de Minería Conga

La Defensoría del Pueblo de la República del Perú en agosto del 2013, hizo público el reporte de conflictos sociales Nro. 114. Instrumento que señala la existencia de 178 conflictos activos y 45 conflictos latentes (Defensoría del Pueblo, 2013). De los cuales, 147 son de tipo socio ambiental, lo que da como resultado el 65% de los existentes en el territorio peruano, gran parte de los cuales tiene como protagonistas a pueblos indígenas y sus miembros. Dentro de este tipo de conflictos, la actividad minera y la desprotección del Estado es por mucho la causante de la mayoría de conflictos al alcanzar más del 71%, esto es, 105 casos; seguida por las actividades hidrocarburíferas con 19% (Defensoría del Pueblo, 2013).

El principal conflicto lo protagonizó la compañía Yanacocha integrado por la empresa norteamericana Newmont Mining Corporation de Nevada (Estados Unidos), la minera Buenaventura (Perú), y la Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial), encargadas de desarrollar del proyecto minero el Conga en el Perú, la cual inició sus actividades de exploración en el año 2004, para los años 2005 al 2007 se realizó los estudios de base ambiental, en el año 2008 se adelantó con parte de la ingeniería del proyecto y se realizaron las actividades de perforación en el año 2009. En el año 2010 se entregó el estudio de impacto ambiental, en noviembre del mismo año, el gobierno peruano aprobó el convenio de operación de la mina por dos décadas hasta el año 2030 (Bizcarra, 2013).

En octubre de 2011, a menos de un año del inicio de las operaciones surgieron intensos conflictos entre la empresa y las comunidades aledañas. El motivo fue el rechazo de la población a la explotación de la mina que según los habitantes afectaba el medio ambiente y, particularmente, a cuatro lagunas consideradas como la fuente principal de agua de unos 200 caseríos de la región. Los pobladores señalaron que ocasionaría la contaminación y la escasez de agua. Los reclamos y protestas por la inviabilidad de proyecto se agudizaron y desencadenaron una serie de acciones que paralizaron las actividades comerciales, el turismo y el transporte en la ciudad de Cajamarca. El rechazo fue creciendo a tal punto que, pocas semanas después, prácticamente todo el departamento de Cajamarca se oponía al proyecto minero (Lozano, 2020).

El conflicto se convertiría en la disputa más grande en Perú, por el agua, entre la población y la empresa privada. Crisis que seguía creciendo, el enfrentamiento delimitó al proyecto en agosto del 2012, y la empresa anunció el cierre del mismo. Luego de algunos años de preparación de los informes técnicos y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en la zona en el año 2011, la empresa Yanacocha (encargada de la ejecución del proyecto Minas Conga (LetrasVerdes, 2020, p. 20), presentó para su aprobación el EIA a los caseríos que supuestamente formaban parte del área de influencia del proyecto. En una audiencia pública los 32 caseríos lo aprobaron. Entre las denuncias al proceso fue que la audiencia no se realizó con los caseríos del área de influencia directa.

Caso Colombiano - Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional San Antonio

El macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional San Antonio, en Buenaventura, Valle del Cauca en Colombia, pretendía brindar espacios de reubicación y solución de vivienda a 3.400 hogares localizados en el sector de bajamar (Isla de Cascajal) que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y alto riesgo (Sentencia T-002-2017). El justificativo que emitieron las entidades gubernamentales para motivar el megaproyecto VIS San Antonio, fue el riesgo latente de tsunami en la zona de la isla de Cascajal en el municipio de Buenaventura. Las autoridades reubicaron a 3.400 familias

asentadas en la posible franja afectada que en su mayoría está compuesta por desplazados que huyen del conflicto armado interno e inmigrantes en busca de trabajo (Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ,2007).

La posibilidad que llegue un tsunami a las costas de Colombia era alta para las autoridades gubernamentales, quienes emitieron informes técnicos carentes de veracidad como lo señala García (2016) “no es complicado probar esta afirmación, al revisar los informes de impacto territorial, pre factibilidad técnica y financiera del proyecto emitidos por el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT” (p.18).

La falta de un informe técnico debidamente sustentados, de cumplimiento en los acuerdos y la falta de infraestructura básica fueron algunos de los motivos para que las comunidades de zona demuestren su inconformidad al megaproyecto de vivienda. La incertidumbre de no conocer el lugar, la pérdida de sus actividades económicas, trabajos, establecimientos de salud, entre otras; fueron los detonantes para que las mujeres asuman el rol de liderar un nuevo pliego de peticiones para encaminar las acciones judiciales pertinentes.

La mujer indígena y los mecanismos de participación en los países de la Comunidad Andina

Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama (Ecuador)

El Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama fue creado en 2008, en Cuenca, en la provincia de Azuay, para promover la defensa de derechos humanos con un enfoque en lo ambiental y la igualdad de género en áreas rurales. La organización ha denunciado los proyectos mineros de Río Blanco y Loma Larga, porque consideran que generarían impactos negativos (Frente de Mujeres Defensoras de La Pachamama, 2016).

Es transcendental comprender el proceso de la organización de las mujeres campesinas, mucha de ellas sin mayor instrucción, ni gran experiencia organizativa anterior al

conflicto, sin embargo, se han convertido en defensoras de derechos y resistentes contra los proyectos mineros. Las integrantes pertenecen a las comunidades afectadas por el proyecto, en la cúspide de la organización tiene una presidencia y coordinaciones que nacen de las necesidades que la comunidad atraviese. Actualmente ejerce la presidencia la señora Herlinda Gutama y la coordinación Georgina Gutama.

Illescas (2010) explicó que las mujeres de Río Blanco “cuentan con un 44% de presencia en la comunidad” (p. 153). Las mujeres organizadas comenzaron con un liderazgo colectivo que las ha llevado a dirigir las movilizaciones en determinadas circunstancias, creando un conflicto interno con las autoridades seccionales de la comunidad (Junta Parroquial y Comunal), conflicto que se agudiza al conocer que varios representantes varones de la zona han recibido dádivas para que permitan las operaciones mineras, como lo asegura el representante comunitario Andrés Durazno (Acción Ecológica, 2021).

La lucha femenina parte de la “reproducción de la vida” (Federici, 2013) entendido como el componente no político que posibilita la reproducción y supervivencia de las comunidades. Esto es particularmente importante a la hora de enfrentar la lucha contra la contaminación minera, porque se contraponen los posibles beneficios generados en pocas manos masculinas (lugar donde buscan beneficiarse los líderes varones), frente a las necesidades vitales de las comunidades (Monrroy, 2019, p.89). creando un estándar de valoración entre la representación política y la defensa a la vida y el territorio.

El Consejo Regional Tsimané Masetene (Bolivia)

En el artículo 3, literal e) del Estatuto Interno Orgánico del Consejo Regional Tsimané Masetene, dispone: “Fortalecer y consolidar la unidad del CRTM entre todas las comunidades, así como el fortalecimiento de la participación de igualdad entre hombres, mujeres y los jóvenes para la representación en los diferentes niveles de decisión orgánica” (Estatuto Interno Organico Regional Tsimané Masetene, 2005, 27, p.4). La existencia de norma que promueven la participación igualitaria entre hombres y mujeres; sin embargo, estas referencias no se ha podido materializar.

Por intermedio de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB), se canaliza mecanismo de trabajo y organización. Las comunidades de la zona trabajan por la preservación de la vida, las costumbres y contra el despojo de sus tierras. Ellas son las primeras en impugnar la política de cooptación y persecución que se empieza a desplegar en sus territorios a causa de las protestas y movilizaciones. “Denunciamos al mundo que el gobierno boliviano busca apresar a los dirigentes indígenas, para entregarles el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré TIPNIS para la explotación de los recursos por empresa transnacionales, pisoteando los derechos de los pueblos indígenas” (Cueller, 2020, p.279).

La Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia, como organización ha servido para que las mujeres que se encuentran en los territorios y viven en diversas escalas sociales realicen transformaciones cuando el extractivismo se active en busca de los intereses económicos particulares y no colectivos, pueden aliarse y reconstituir un espacio para su inconformidad. A través de la impugnación sirvió poner los límites claros a los líderes que, por tradición son varones y que impulsan una política que no contiene la autonomía en los territorios (Cueller, 2020, p.284).

En los territorios, con nuestras normas propias estamos trabajando con los compañeros; hay una diferencia entre los espacios comunitarios, si hablamos de la gestión del territorio son las mujeres las que asistimos a las reuniones, también están más en el ejercicio de la política, porque no hay mucha credibilidad en el varón sobre todo cuando se van a las organizaciones y los partidos políticos (Mendoza, 2016).

El multiculturalismo definido por Sousa (1991), podría ser una alternativa aplicable para tratar de conceptualizar la participación de la mujer indígena. La idea de autonomía de los pueblos indígenas converge en las mujeres, hombres, adolescentes con capacidad de gestionar sus medios concretos de vida y su facultad de decidir sobre los mismos, en el se reavivan las luchas de las mujeres indígenas. Por tanto, en estos procesos se convirtieron en:

El sostén de la organización de las comunidades que está en manos de la rebeldía de las mujeres activas, es así que, a mayor rebeldía mayor capacidad de sostener la vida en sus territorios. Viene muy alineada con aquellos deseos

encarnados que se despliegan desde el cuerpo, los saberes y memorias que se activan desde allí (Briadotti, 2018).

Las mujeres indígenas están extendiendo nuevas formas de trabajo que tiene relación con el vínculo de confianzas que se reconstituyen desde liderazgos locales y aquellos impulsados por resistencia antiextractivistas con mujeres de distintas edades y trayectorias de vida diferenciadas (Cueller, 2020, p.285).

Para Tzul (2018) las estrategias sostenidas por las mujeres en la vida comunal en una experiencia concreta que imprimen la tensión entre conservación y transformación (p. 174). Son luchas que buscan innovaciones con efectos concretos que impugnan su lugar en las tramas que sostienen la vida. Las mujeres indígenas buscan también hacer notar que su lucha no es por la representación política, sino por la vida, que están mostrando una disputa por cambiar lo establecido en el sistema organizacional indígena (Gutierrez, 2016).

El Consejo Regional Tsimané Mosekene (CRTM) representó a todas las comunidades indígenas de Pilón Lajas, que suman un total de 22, esta institución permitió la reivindicación de los derechos de propiedad indígenas en casi 1.500 millas cuadradas de tierras. Para PNUD (2012) el consejo regional permitió la implementación del “plan para la gestión forestal sostenible conjunta para la protección de cuencas de agua que suministran a más de 8.000 personas en la región circundante y consiguió apoyo para construcción de escuelas en 14 comunidades” (p. 5). La estructura organizacional está conformada por tres órganos de gobierno: el primero es el Congreso de Comunidades, el segundo la Asamblea Consultiva y el tercero la Asamblea de Corregidores.

El Congreso de Comunidades es la instancia jurídica en la toma de decisiones del Consejo Regional, el cual, se reúne cada tres años para elegir a sus dirigentes: presidente, vicepresidente, administrador de tierras y territorios, director de salud, director de educación y al director de asuntos de la mujer. Una de sus competencias principales es la responsabilidad administrativa del área protegida que también son territorios indígenas, de manera concurrente y coordinada con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), entidad pública creada para proteger el territorio

originario de estas poblaciones indígenas y el medioambiente. La Asamblea Consultiva se llevó a cabo una vez por año y de corregidores se convoca tres veces por año, además tienen sesiones especiales en caso de surgir asuntos urgentes.

La aprobación del Estatuto Interno Organico Regional Tsimané Mosekene demostró como las comunidades y los pueblos miembros valoran a las mujeres y son concientes que son parte integral de la comunidad. El rol de las mujeres es importante en la educación y formación de los niños y niñas. Es participe de la promoción de las costumbres de las actividades como la agricultura y actualmente en el ecoturismo. El dinero que reciben lo usan generalmente para contribuir a las finanzas del hogar (Ecuatorial, 2012) .

El Consejo Comunitario de las Comunas de Zacarías, Guadualitos y Campo Hermoso (Colombia)

El Consejo Comunitario de las Comunidades de Zacarías, Guadualitos y Campo Hermos, son reconocidas como personas jurídicas por la Ley 70, publicada en el Diario Oficial No. 41.013, de 31 de agosto de 1993, instrumento jurídico que reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca de Océano Pacífico (Ley 70, 1993). El Consejo Comunitario se encargó de la administración de los territorios colectivos ancestrales en que se han asentado en dichas comunidades, y juegan un papel preponderante a la hora de establecer la percepción de gobernabilidad de los habitantes de su comunidad (Greison, 2015, p.147).

Cómo organización se convirtió en un canal necesario e importante entre las necesidades que afronta la comunidad y los beneficios que puede recibir tanto de las organizaciones no gubernamentales como de las entidades que representan al Estado (los concejos municipales, alcaldías, gobernaciones y gobierno nacional, entre otras). Además, son administrados por una Junta Directiva, la cual está compuesta de un representante legal, un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un fiscal y cinco vocales encargados de representar a su población, tanto al interior de la

comunidad como por fuera de ésta. La Junta Directiva son elegidos por la comunidad para un período de dos años (Murillo, 2016, p. 5).

La Organización política de las Rondas Campesinas (Perú)

La ronda campesina, tiene su génesis como organización de autodefensa, nace en el caserío de Cuyumalca, provincia de Chota (Cajamarca, Perú) en el año 1976. Las primeras tareas de la asociación se direccionaron en contra de los robos de ganado y bienes de los campesinos de la comunidad; es decir, alrededor del cuidado del orden público (Huamaní, Moscoso y Urteaga 1988). Sin embargo, adoptaron una nueva tarea en los últimos años, la administración de justicia, ante la pasividad y corrupción que caracterizaban a las fuerzas policiales, que, más que combatir el delito, lo defendían. Así adquirieron cierta legitimidad, al resolver de manera más eficiente y eficaz los problemas que el Estado no solucionaba. Dicha legitimidad se reforzó a través de los años (LetrasVerdes, 2020, p. 13).

Las Rondas Campesinas resisten a la altura, al frío, al viento, a la lluvia y a la presión de policías y militares en los cerros de la región de Cajamarca. Las mujeres de las rondas campesinas, resisten para defender sus recursos naturales, para evitar que las máquinas pasen por encima de todo aquello que les da vida.

La administración de las rondas campesinas es autónoma, es decir, que la organización de grupos, la elección de los responsables, así como la asignación de sus autoridades o representantes se regula por el Estatuto de cada Ronda Campesina o Comunal, la cual permite la participación equitativa de la mujer en todo nivel organizativo. Las comunidades y rondas campesinas afectadas por el proyecto minero Conga, se encuentran organizadas en 210 centros poblados en los distritos de Huasmin, Sorochuco, de la provincia de Celendín y la Encañada de la provincia de Cajamarca. De estas, alrededor de 69 comunidades se encuentran cerca de los doce cuerpos de agua y que serían perjudicados directamente por el proyecto minero.

En la década de 1990. Las políticas de apertura permitieron la transnacionalización del sector extractivo, el proceso de privatización, el cambio de la matriz productiva y el desarrollo de nuevas tecnologías (Zavaleta 2010). Sin embargo, también surgieron nuevas formas de representación, nuevos actores y nuevos líderes independientes, con acción regional.

Cabe resaltar que los derechos y competencias de las rondas campesinas se legalizaron en los artículos 89 y 149 de la constitución peruana, según la Ley de Ronderos Campesinos, artículos que en su parte pertinente otorga personería jurídica y les faculta sus funciones y jurisdicción (Constitución Política del Perú), instrumentos jurídicos que permiten a la organización desenvolverse como un sistema de justicia comunal, donde el comité sustenta los procedimientos y debates de los temas a tratar.

Además, las funciones de las rondas campesinas se han ido más allá del ámbito jurisdiccional, tanto que llegó a afirmarse que el papel más importante asumido por estas organizaciones es el de cubrir el vacío jurisdiccional y político en los caseríos de Cajamarca, función que había sido dejada de lado o abandonada por las autoridades competentes. Para Hurtado (1999) este acto les permite extralimitarse a los ronderos. "donde no hay comunidades, la Ronda la reemplaza y ocupa sus funciones; donde existen, la Ronda la completa dándole un mecanismo para ejercer una coerción sobre los campesinos" (Diez Hurtado, 1999, p. 48). Es importante resaltar que marcaron un antes y un después en los ámbitos político y social del país. Permitiendo la aparición de nuevos líderes, nuevas formas de representación y la evolución de uno de los actores más importante del conflicto.

Las rondas campesinas como organización permitieron evidenciar la participación de las mujeres, quienes, al sentir la amenaza a su forma de vida y recursos, canalizaron su inconformidad y malestar por la ejecución del proyecto minero, desazón que comenzó a transmitirse a las autoridades locales y comunales de Cajamarca, quienes se juntaron para hacer conocer su desacuerdo y descontento, por el impacto al medio ambiente y particularmente para el sistema hídrico (Canaza, 2018).

Las mujeres, en varias ocasiones han sido el escudo, colocando sus propios cuerpos en los momentos de alta tensión durante las marchas, reproduciendo una vez más el rol de cuidadoras y protectora de su familia. En Cajamarca, muchas mujeres han salido por primera vez a la calle para manifestar su posición de rechazo a un proyecto minero, la falta de agua hizo que tengan un rol importante durante el proceso; las mujeres indígenas, profesionales y las hermanas del convento San Francisco se han unido para hacer escuchar su voz, participar de varias manifestaciones y movilizaciones en contra de la minería.

Asimismo, han jugado un papel preponderante en la reducción de confrontaciones, durante los enfrentamientos entre policías y la comunidad, ellas han podido ser mediadores para detener y frenar la violencia, como también se han convertido en quienes rescatan a sus hijos y esposos de las manos de los gendarmes. Es decir, la defensa del agua ha permitido evidenciar que la razón de hacerlo es defender y precautelar la supervivencia y la salud de su familia y comunidad, dejando claro que su prioridad es cuidar y mantener a los suyos.

Para la Fundación Norte-Sur en el año 2015, el 65% de las familias están precedidas por mujeres como cabeza de hogar; con base en la revisión documental se ha logrado constatar que sus pobladores ocupan su tiempo libre al turismo, a la agricultura, la extracción artesanal de material del Río Dagua (arena, arenón, balastro, grava), que constituyen en la principal fuente de ingresos de las familias (Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Zacarías Río Dagua, 2017).

El rol de la mujer indígena en la consulta previa en los países Andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Consulta previa en el Ecuador

Las licencias ambientales fueron otorgadas mediante Resolución No. 031 de fecha 09 de julio del 2004, sin la realización de la consulta previa, requisito necesario tanto para la

exploración como para la explotación de un proyecto minero en este país. Existieron socializaciones y audiencias públicas por parte de la empresa minera y no por parte del Estado. Sin embargo, no se llegó nunca a cumplirse con los estándares que se establecen para precautelar este derecho (Convenio 169 OIT). Desde entonces las disputas y conflictos están presentes en las comunidades aledañas al proyecto minero.

El proyecto Minero de Rio Blanco y sus diferentes eventos generó que las comunidades emprendieran jurídicamente una acción de protección y la demanda de medidas cautelares constitucionales, las cuales contaron con el respaldo de diferentes *amicus curiae*, lo que llamó mucho la atención fue, hecha por el Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama. El rol de las mujeres inició al ver los impactos sociales que ha ocasionado en este proyecto minero en la zona. Su trabajo se centra en aquellos que tienen relación con las violaciones a derechos humanos y ambientales. También evidencia la resistencia de las comunidades, dando énfasis, en el rol que han jugado (Solano, 2014)

Las Defensoras de la Pachamama han considerado que la Defensoría del Pueblo es la única institución dentro del país, que ayude a revisar la vulneración de los derechos frente a la cooptación de todas las demás por parte del gobierno. La Constitución vigente faculta a la Defensoría para “El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, habeas corpus, acceso a la información pública, habeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de servicios públicos o privados” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008) Jurídicamente canalizan sus pretensiones en tema jurídico.

En esta línea la activista ambiental Zhingri (2018) añade que en Molleturo siempre hubo una tradición de lucha que fue minimizada por parte de las autoridades gubernamentales, conflicto que se mostró por el incumplimiento de la empresa minera con la comunidad, en temas referentes al desarrollo de la obra pública, educación, salud y trabajo. La empresa abusa de la precariedad de las comunidades que están alejadas de la urbe y a donde el Estado no está interesado en llegar.

Una simple reunión (socialización) el licenciamiento por parte del Ministerio de Ambiente. En abril del 2011, las mujeres convocaron a una movilización para rechazar un nuevo intento de socialización, esta vez en el salón parroquial.

Según otras defensoras, la presencia de las mineras involucra el agua y quitarles el único recurso que tienen para producir sus tierras, mientras señalan que productos como el maíz, las habas, calabazas, producción láctea se verán seriamente afectadas si se permite el ingreso de la empresa IMC en la zona de Molleturo. A fines de mayo, la comunidad de Molleturo rechazó el intento de socialización del proyecto Río Blanco de la canadiense International Mineral Corporation IMC, en esta localidad (Diario El Tiempo, 2011).

Con una acción totalmente pacífica liderada por las Pachamamas, se rechazó la socialización y se impidió de esta manera que se continúe con el trámite para la obtención de la licencia para la fase de explotación. Posteriormente las mujeres organizadas consiguen que una experta en estudios de impacto ambiental revise lo presentado por la International Minerals Corporation (IMC), que no ser por la acción de las mujeres ya hubiese sido aprobado. Mercedes Lu, Asesora Técnica de la Alianza Mundial de Derecho Ambiental, presentó en marzo de 2012, 28 observaciones al Estudio de Impacto Ambiental de Río Blanco, que dan cuenta de graves falencias en el mismo. Una de las principales observaciones es la referente a la ubicación del depósito de relaves (Lu, 2012, P.3).

En primera instancia el 01 de junio de 2018, se dio paso a la acción de protección. El Juez de la Unidad Judicial de lo Civil de Cuenca, dispuso la realización de la consulta previa, decisión que fue apelada el 11 de junio de 2018. La falta de argumentos para conocer las afectaciones que se generan en la zona, así como el deficiente diálogo entre las instituciones y las comunidades dieron paso al bloqueo de la vía de entrada al proyecto con palos y rocas como medida de rechazo. La razón que sostuvo el presidente de la Junta Parroquial de Molleturo, Chunir (2018), obedece a la inconformidad por la contaminación en las fuentes hídricas y otras afecciones al medio ambiente. El Ministerio del Interior, hoy Ministerio de Gobierno y la Fiscalía General del Estado se activaron para detener las acciones de protesta elevando los niveles de conflictividad.

Con las tensiones entre la población (líderes comunales varones) y los cuerpos represores del Estado o la guardia privada de las empresas mineras, las mujeres fueron quienes afrontaron inicialmente las diversas situaciones.

El rol de las mujeres ha sido, en primer lugar, enfrentarnos delante de los hombres con las personas, la empresa o la policía que nos sale a querer detener a una persona, siempre las mujeres salimos, nos enojamos y salimos adelante. Si es una marcha las mujeres siempre vamos adelante. Ese es el rol que tratamos de tener y al mismo tiempo trabajar en la casa y al mismo tiempo salir a las marchas. Seguir resistiendo en eso y en no permitir que los hombres nos dejen hacia abajo sino más bien influir en los hombres para respetarnos los unos a los otros (Entrevista a comunera de Santa Marianita, Morreturo, por el autor, el 03/04/2019).

En segunda instancia el 2 de agosto de 2018, la Corte Provincial del Azuay, dejó sin lugar la apelación presentada por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No renovables, argumentando que la explotación minera está prohibida en áreas protegidas por la Constitución y en este caso se estaba afectando las mismas. Sin embargo, no se dio paso a la consulta argumentando que el referéndum del 4 de febrero del 2018 suplía la misma (Zalamea, 2020, p.17).

Consulta previa en Bolivia

El Consejo Regional se rige por el Estatuto Interno Orgánico que, es el conjunto de normas que establecen los principios, fines, objetivos, derechos, deberes, obligaciones, y su jurisdicción recae en el territorio de comunidades miembros; su atribuciones y competencia nacen de sus instancias orgánicas. Fue aprobado el 27 de abril 2005 en la Comunidad de Alto Colorado (Estatuto Interno Organico Regional Tsimané Mosekene, 2005).

El trámite para despacho de los temas de interés de las comunidades se inició con su tratamiento, donde se abordó con documentos oficiales la implementación de políticas, planes, proyectos o programas que afecten de forma directa o indirecta a sus comunidades.

El precepto constitucional de la consulta previa inició con la convocatoria a sus integrantes para conocer las pretensiones, se abordan los asuntos importantes y se evidencia las posibles afectaciones al territorio. El mandato del Consejo es de espacio informativo y consultivo, donde los comuneros pueden decidir y exponer su punto de vista sobre los procedimientos que se llevarán a cabo (Ecuatorial, 2012).

Sin embargo, es importante explicar que el Consejo Regional Tsimané Mosetene ha solicitado por varias ocasiones al Estado boliviano información pertinente y detallada del proyecto Chepete- El Bala, sin tener respuesta favorable. Así mismo, ha denunciado la falta de *sindéresis* por parte de los funcionarios públicos quienes se declaran defensores de los derechos indígenas, pero que no han permitido a las comunidades conocer las ventajas y desventajas de los proyectos para las comunidades. Según Reaña (2017) “la protesta de la mancomunidad indígena del Madidi y Pílon Lajas llevó al Ministro de Hidrocarburos a expresar uno de los comentarios más polémicos de un gobierno que se ha declarado defensor de los derechos indígenas” (p. 4).

El Consejo Regional no fue un opositor innato a la estructura del Estado, sino buscó crear políticas a nivel nacional que fijen como base primordial estándares como el diálogo, las consultas y la participación directa de la comunidad, tratando de vincular los protocolos de la consulta previa establecidos en su ordenamiento jurídico.

El gobierno boliviano justificó su falta a la consulta previa con una interpretación Constitucional. Este acontecimiento fue abordado por Alipaz, mujer indígena que denunció, este hecho ante el Foro Permanente de las Naciones Unidas para cuestiones indígenas, haciendo notorio como el gobierno boliviano firmó un contrato para elaborar los términos de referencia para la licitación internacional del megaproyecto hidroeléctrico Chepete - El Bala, bajo la justificación que la Constitución Política del Estado boliviano prevé la consulta previa libre e informada solo para proyectos de energía no renovables, permitiendo la violación del derecho a la consulta de los pueblos originarios en Bolivia.

Consulta previa en Colombia

Las comunidades de etnia negras ubicadas cerca del lugar donde se desarrolla la construcción de vivienda, expresaron su inconformidad por el inicio de la obra sin haberles consultado previamente, y solicitaron ante el Ministerio del Interior, ente rector en la implementación de la consulta previa en Colombia, su realización. La petición fue resuelta a favor, el 18 de mayo de 2011, mismo que permitió iniciar el proceso de consulta postconsultivo.

Adicional, a la suscripción del convenio se acordó que la compensación de impactos ambientales estaría a cargo de la Alcaldía de Buenaventura y que el distrito destinaría la cantidad de \$3.000.000.000 millones de pesos que le corresponden al Fondo Nacional de Regalías para el desarrollo e implementación de programas ambientales en las comunidades étnicas solicitantes.

“El Macroproyecto si está cumpliendo, dado que el dinero acordado para las comunidades por el tema de compensación ambiental solo se han estructurado los planes de mitigación y compensación, pero no se ha ejecutado los proyectos; por su parte, la Alcaldía Distrital no ha gestionado ante FONVIVIENDA las mejoras para las viviendas de los miembros de las comunidades.” (Constitución Política de Colombia, 1991).

El 22 de octubre de 2015, se realizó una nueva reunión para verificar el cumplimiento de los acuerdos, la cual concluyó que no hay avance en dos frentes:

“(i) en la compensación en materia ambiental y (ii) en la solución o el mejoramiento de viviendas para las comunidades tutelantes” (Constitución Política de Colombia, 1991)

La consulta previa la solicitaron las mujeres de las Comunidades Negras de la zona, después de haber iniciado el megaproyecto de vivienda por parte del Estado. El proceso

se lo realizó el 18 de mayo de 2011, liderado por parte del Ministerio del Interior (Corte Constitucional, 2017, p. 4), como ente rector de la consulta previa en Colombia.

Una vez activado el proceso, las partes determinaron el impacto social, económico y ambiental que sufren las comunidades afectadas, eso permitió llegar a un acuerdo y compromiso por varias instituciones gubernamentales (Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, El Fondo Nacional de Vivienda, Alcaldía Distrital de Buenaventura) y los líderes varones de las Comunidades de Zacarías, Guadualitos y Campo Hermoso, las cuales determinaron otorgar medidas de compensación e indemnización. (Corte Constitucional, 2017, p. 4).

En la celebración de este convenio no se escuchó a las mujeres, vulnerando uno de los parámetros de la consulta previa, la misma debió ser claro, transparente y de carácter público. Sin embargo, pese a no cumplir con esta parte, el convenio no se llegó a concretarse en su totalidad. La Alcaldía Distrital de Buenaventura, fue quien no cumplió con su parte del acuerdo y en su argumento sostuvo:

Si bien no había podido cumplir con los acuerdos suscritos con las comunidades accionantes, dicho incumplimiento no podía ser plenamente imputable dado que la realidad financiera de la entidad territorial había variado sustancialmente por razones a su dominio desde la celebración del acuerdo de consulta previa. Adicionalmente, solicitó que le permitiera reunirse con las comunidades para poder replantear y ajustar los términos del acuerdo con la realidad económica y financiera de la entidad y así permitir la ejecución de los mismos (Corte Constitucional, 2017, p. 11).

Es en este escenario aparecen las mujeres miembros del Consejos Comunitarios de Zacarías, Guadualitos y Campo Hermoso, evidenciado que su decisión no se cumplió, ni se respetó, sino se generó la necesidad de ser escuchadas por lo que asistieron a la justicia para que sus derechos sean reivindicados.

En la sentencia T-002/17 de la Corte Constitucional, encontramos que en primera instancia el Juez del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, mediante dictamen del 05 de mayo de 2016, declaró improcedente la solicitud de amparo presentada por las Comunidades Negras de la cuenca del Río Dagua, al no encontrar probada la

vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, ya que efectivamente sí se surtió y convocó la consulta en la que se expresaron las necesidades y los impactos que les generaría el Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional “San Antonio” (Acuerdo de Consulta Previa, 2017).

“En este caso se han cumplido todos los objetivos de la consulta previa; las aludidas comunidades fueron llamadas y escuchadas sus opiniones sobre la conveniencia del Macroproyecto; también fueron establecidas las acciones que se debían tomar para la mitigación de los perjuicios que se pudieran causar” (Sentencia, T-002/17, 2017, p. 196).

El Juez de primera instancia, igualmente se pronunció al incumplimiento de los acuerdos alcanzados en la consulta previa, señalando que:

“Sin embargo, en cuanto a la ejecución de los acuerdos, esta colegiatura se aparta de la órbita de amparo que ostenta la acción de tutela, pues las comunidades étnicas cuentan con vías ordinarias para la consecución de lo pactado” (Sentencia, T-002/17, 2017, p. 196).

En segunda instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Colombia, mediante fallo de 16 junio de 2016, confirmando en su totalidad la sentencia de primera instancia. El cumplimiento del acuerdo al que llegaron las partes en el desarrollo del proceso de consulta previa ha sido completo y satisfactorio, dado que de las pruebas obrantes en el expediente se deduce que se ha cumplido en un 60% de lo pactado. Únicamente queda pendiente la materialización de lo dispuesto en relación con la compensación ambiental y el proyecto de mejoramiento de vivienda para las comunidades. Así mismo, recordó que no existe ninguna norma constitucional o legal que establezca un término perentorio para el cumplimiento de los acuerdos fruto de la consulta previa, motivo por el cual, no le es posible al juez de tutela intervenir para ordenar a una entidad el cumplimiento del acuerdo contraído (Sentencia, T-002/17, 2017, p. 99).

El trámite de revisión de estas sentencias recayó sobre la Sala Octava de la Corte Constitucional de Colombia, misma que recibió un escrito del apoderado judicial,

motivado por las mujeres de las comunidades negras y en el cual, enfatizaron lo siguiente:

“No se puede considerar que se ha cumplido con los objetivos del proceso de consulta previa según lo establecido por el Convenio 169 de 1989 de la OIT, que ratifica la Ley 21 de 1991, y por el contrario, se debe tener en cuenta que el tiempo transcurrido es excesivo y perjudicial en pro de la protección del medio ambiente de los territorios de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras Zacarías, Guadualitos y Campo Hermoso, unidos intrínsecamente a la pervivencia y supervivencia física y preservación de su integridad étnica, social, económica y cultural; la subsistencia como grupo étnico, donde el incumplimiento a este derecho fundamental se convierte en una condena a la vida misma por la estrecha relación que tienen las comunidades con el medio ambiente en sus territorios ancestrales” (Sentencia, T-002/17, 2017, p. 27).

La Corte Constitucional Colombiana, en la motivación, consideración y decisión de la Sentencia T-002/17, observó que no solamente se vulneró el derecho a la consulta previa, sino también a otros derechos como el ambiente sano y a la vivienda digna. Asimismo, señaló que el derecho fundamental a la consulta previa comprende distintas fases o etapas, incluidas las posteriores a la celebración del acuerdo, relativas al seguimiento de lo acordado y al cierre del proceso que deben verificarse en su totalidad para que se entienda satisfecho el goce de la protección iusfundamental (Sentencia, T-002/17, 2017, p. 90).

Consulta previa en el Perú

Durante el conflicto Conga, las mujeres promovieron acciones propias con enfoque estratégico de enfrentamiento al proyecto minero, entre ellas la preparación y repartición de comida para los partícipes en la protesta como el cuidado de los hijos durante sus asambleas.

“La acción colectiva es producto de orientaciones intencionales desarrolladas dentro de un campo de oportunidades y restricciones” (Melucci 1989, p. 43). La consolidación en función de la experiencia y la acción; pero los discursos a su vez se reafirman desde una identidad individual (imagen del líder) como del colectivo que se vinculan con la

cohesión (grupos de mujeres). En ese sentido, la experiencia debe estar basada en los roles de la mujer indígena para la delegación de funciones

Así, las acciones de división entre hombres y mujeres abren y cierran posibilidades para la acción política. Las rondas de mujeres son conocidas desde antes de la explosión del conflicto Conga, debido a que ya gozaban de prestigio por su efectividad en la impartición de justicia. El Estado, por el contrario, era percibido por su incapacidad, indiferencia y acción violenta, a favor de intereses contrarios a la ciudadanía.

Resultados obtenidos en las consultas previas en los países Andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

No existe memorias, documentos oficiales, actas u otros que permitan palpar algún seguimiento a la participación activa de las mujeres de la zona para ser candidatas a cualquiera de los puestos en una organización No existe una barrera formal para la participación política pero tampoco hay incentivos o espacios de formación o seguimiento en liderazgo para mujeres.

La relación de ellas con las organizaciones sindicales, sociales o políticas, es necesario para las organizarse, la resistencia, implementación de consultas previas. Y no buscan quedarse con el poder de la representación, sino hacer notar como los lideres varones no simbolizaron los pedidos de la comunidad, estos solo obedecían a intereses personales.

Resultados de la consulta previa en el Ecuador

En el caso Rio Blanco, las mujeres indígenas que residen en los alrededores del proyecto minero, la consulta previa no se dio. Existieron intentos de solicitud del proyecto por parte de instituciones gubernamentales, pero la información que estas generaron solamente fue entregada a los representantes masculinos de las comunidades. Es decir, el resto de la población no conoce de las afectaciones.

La participación de la mujer indígena es notoria, la lucha y el trabajo emprendido por el frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama, las convierte en actrices claves en los conflictos, como lo sostiene Solano (2013) al alegar que las mujeres “llegaron inclusive a liderar procesos de resistencia, motivadas por sentimientos profundos de defensa de la naturaleza, sus familias y comunidades, dejando de lado su vida cotidiana para involucrarse activamente en la defensa de lo que ellas consideran les pertenece” (p. 143).

Se ha evidenciado que las empresas mineras engañan a sus dirigentes, estas experiencias negativas generaron dos consecuencias. La primera se convirtió en la razón para mostrar desinterés en la dirección gremial (al conocer de las dadas a ciertos dirigentes), y la segunda, permitió robustecer el rol de madre que consecuentemente tiene que ver con la preservación de la vida y la tierra, concepto que es ratificada por Solíz (2016) al señalar que “el grupo de mujeres, si bien no es mucha la participación de ellas en la dirección de la comunidad, pero a nivel familiar ellas manifiestan su importancia en ocuparse de la casa y los niños/as mientras el hombre sale a trabajar” (p. 92).

Resultados de la consulta previa en el Bolivia

Las movilizaciones tuvieron como objetivo reivindicar la dignidad del territorio de los pueblos indígenas de las tierras bajas en la Paz (Riaño, 2017). La oportunidad histórica de los pueblos indígenas de Pilon Lajas exigió que su zona sea declarada Reserva de la Biósfera y que su territorio sea reconocido como tierra comunitaria.

El Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, se pronunció el 27 de abril 2018, e invocó a los Estados miembros a establecer mecanismos y procesos para lograr diálogos comprensivos y consultas con los pueblos indígenas. Expresó también su preocupación por la ausencia de procesos de consulta del gobierno boliviano a los pueblos indígenas que se verían impactados por los proyectos hidroeléctricos.

Resultados de la consulta previa en Colombia

La Sentencia T-002/17 tuvo como objetivo identificar y valorar el trabajo desarrollado por las mujeres del Consejo Comunitario de las Comunas de Zacarías, Guadualitos y Campo Hermoso, después de la suscripción del Acuerdo de Consulta Previa entre líderes comunales y autoridades. Las mujeres sí pretendían obtener la representación política y administrativa de la comunidad. Al convertirse en las voces oficiales y tener la capacidad de tomar decisiones para traer mejores resultados como lo afirmó Solís mujer de Guapi (Cauca), residente de Buenaventura, a quien se considera difusora de la Ley 70, publicada en el Diario Oficial No. 41.013, de 31 de agosto de 1993, misma que tuvo como objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Océano Pacífico.

La defensora de la comunidad, reprochó la constante designación de los hombres en los puestos directivos del Consejo Comunitario, acto que desmotiva a las mujeres, quienes participan activamente en todas las actividades dispuestas, pero no son tomadas en cuenta a la hora de la conformar de su directiva (La Silla Vacía, 2016).

La pretensión de las mujeres de liderar la organización de la comunidad, obedece al desempeño realizado por los líderes varones, quienes centraron sus pedidos a temas como la construcción de espacios recreativos como canchas de fútbol o la construcción de una casa comunal (lugar para la celebración de sesiones y fiestas). Los hombres no exigieron el cumplimiento de los pendientes del convenio, los cuales son prioritarios para las mujeres, la compensación ambiental y el proyecto de mejoramiento de vivienda que son temas para la supervivencia de nuestras familias (Solís, 2016).

Con respecto a los resultados obtenidos por el trabajo de las mujeres negras de la comunidad se evidenció que la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, enfatizó que la consulta previa no solamente es la celebración del convenio y sus solemnidades, sino también, el cumplimiento de los mismos. También, hizo referencia que se vulneraron otros derechos: humanos, el ambiente sano y a la vivienda digna. Las

mujeres negras de las comunidades están preparadas para tomar las riendas de la comunidad, es decir, a mayor participación de la mujer, mejores resultados.

Resultados de la consulta previa en el Perú

Las mujeres lideresas de sus rondas organizaban las reuniones y comunicaban los acuerdos y acontecimientos suscitados. Las rondas campesinas de varones y mujeres, gozan de alta confianza, por resolver problemáticas como los abigeos de tierras entre las familias y su comunidad. Con respecto a la intervención de la mujer en el proyecto minero se ha podido demostrar su fuerza, inteligente y persistente para alcanzar su objetivo. Las ronderas por un lado se consagraron como una fracción triunfante de los Guardianes de las Lagunas, derrotando al presidente de ese entonces, logrando con éxito poner al Proyecto Conga en suspenso en los últimos diez años. En efecto, sobre la mujer organizada pesa un “techo de cristal” (The Economist 2009), entendido como las barreras casi invisibles, pero existentes en su camino profesional, político y económico.

Estas pueden ser subjetivas (la mujer es débil, tierna y maternal por naturaleza); discursivas (la vergüenza de hablar en público cuando hay varones, porque ellas no saben tanto de política como los hombres); y concretas (la mujer se queda muchas veces en casa al cuidado de los hijos) y postergado su participación en coordinaciones colectivas.

CONCLUSIONES

Al término de la investigación se pudo determinar una serie de inconsistencias sobre la aplicación o no de la consulta previa, considerando las gamas estructurales y conflictividades que presenta las entidades del Estado frente a los proyectos de extractivas de los recursos no renovables como la minería, hídricas, de vivienda, entre otras. Las contraposiciones de las normas Constitucionales y leyes secundarias han provocado que los derechos humanos sean vulnerados, especialmente el derecho colectivo al cuidado del medio ambiente y de los pueblos originarios. Al no garantizar un pleno ejercicio del derecho a la Consulta Previa dispuesto en las constituciones de los países sujetos de esta investigación. Desde el contexto de derecho debe ser reformada acorde con el Convenio 169 de la OIT. Solo así se podrá utilizar como ley en materia dentro de la consulta y participación para los proyectos de interés nacional. Porque el Consulta Previa es un derecho fundamental para una plena participación, autonomía, integralidad étnica y territorial, aunque existe diversos instrumentos locales e internacionales, donde la aplicación del ejercicio tiene cuestionamientos y desafíos, en especial para que los pueblos indígenas lideradas por mujeres puedan ejercer su autonomía.

La mujer indígena, si destaca un rol importante al nivel político y social, lo hace por su cuenta y en una óptica de cambio, ya que las políticas públicas de los Estados no se muestran a favor de más consideración y de implementación de mecanismos participativos dirigidos a ellas. Además, dependiendo de las culturas nativas, las tradiciones indígenas reconocen más o menos los derechos de la mujer en el sentido social y político, así que sus capacidades de dirección y toma de decisión, dentro y fuera de las comunidades.

Parece esencial el trabajo de capacitación a dentro de las comunidades mismas, en conjunto con el hombre y la mujer para poner al debate el rol de la mujer, respetando las tradiciones ancestrales, sus culturas y modo de vidas, debe de tener el acceso a una participación amplia y trabajar de una manera igualitaria

BIBLIOGRAFÍA

- Alva, A. (2014). *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el derecho internacional*,. Bilbao: Publicación de la Universidad de Beusto,.
- Angeles , G. (2014). *Naturaleza y alcance constitucional del consentimiento en el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas en los casos de desplazamiento de territorio*. San Miguel, Perú.: Publicación Pontificia Universidad Catolica del Perú.
- Asamblea de Bolivia. (2005). *Ley de Hidrocarburos Bolivia. Ley Nro. 3058*,. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Asamblea Nacional de Bolivia. (2011). *Consulta Previa* . La Paz.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Quito.
- Barabas, A. (2014). *Multiculturalismo, pluralismo cultural y interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios*. Obtenido de <https://journals.openedition.org/configuracoes/2219>
- Bermúdez, A. (2019). *La pelea por una mina se convierte en disputa por la identidad indígena*. Obtenido de <https://gk.city/2019/07/02/mineria-rio-blanco/>
- Blanco, C. (2013). *El Proyecto Conga desde los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. . Obtenido de Lima: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/7275/Trabajo%20fin%20de%20M%C3%A1ster.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bolaños, N. (2013). *¿Vamos pa' la Conga?: Los factores detrás del conflicto social en Cajamarca*. *En revista la Colmena No. 6*.
- Carrión, P. (2012). *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador*. Centro Ecuatoriano de derecho ambiental (CADA). Fundación Konrad Adenauer. Obtenido de Fundación Konrad Adenauer.
- Catherine, M. (2015). *El Derecho Fundamental a la Consulta Previade las Comunidades Indígenas: Un Estudio Comparado entre Colombia y Perúdesde un Enfoque Territorial*. Obtenido de <http://repository.ucatolica.edu.co:8080/bitstream/10983/8556/4/EI%20Derecho>

%20Fundamental%20a%20la%20Consulta%20Previa%20de%20las%20Comunidades%20Ind%3%ADgenas.%20Lopez%20C..pdf

- Chávez, G. (2003). *El papel de la sociedad civil en la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución ecuatoriana*. Quito - Ecuador: En Fontaine, G. (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador* (p. 118).
- Choque , M. (2005). *La participación de la mujer indígena en el contexto de la Asamblea Constituyente*. En M. Choque (Viceministra de Derechos y Políticas de Pueblos Indígenas y Originarios, Bolivia), *Reformas constitucionales y equidad de género*. Conferencia llevada a cabo en el Seminario Internacional, Santa Cruz de la Sierra.
- Choque. (2014). *Derecho Electoral. Avances en la participación política de las mujeres. Caminos, agendas y nuevas estrategias de las mujeres hacia la paridad en Bolivia*,. Obtenido de <http://www.Dialnet-AvancesEnLaParticipacionPoliticaDeLasMujeres-5607372.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos . (2012). *Consejo de Derechos Humanos*. Obtenido de Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas: Estudio sobre el papel de los idiomas y la cultura en la promoción y protección de los derechos y la identidad de los pueblos indígenas.: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-3_sp.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos para la garantía de sus derechos*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1997). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. Obtenido de <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Ecuador-sp/Capitulo%209.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas (N°44)*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeresindigenas.pdf>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MujeresIndigenas.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Observaciones preliminares de la visita a Honduras*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/ObsPrelHnd.pdf>
- Congreso Nacional del Perú. (2011). *Consulta previa*. Lima.
- Consejo Nacional Electoral de Bolivia. (2010). *Ley de Régimen Electoral. Ley Nro. 026*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Constitución. (2008). *Constitución República del Ecuador*. Quito.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 10 Art. 1 y 7.
- Constitución Política del Estado de Bolivia. (2009). *Gaceta Oficial de Bolivia*.
- Coordinadora de la Mujer. (2015). *Participación Política de las mujeres en el Estado*. Obtenido de http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/archivos/publicaciones/Libro_Participacion_Politica_de_las_Mujeres_en_el_Estado.pdf
- Correa, N. (2016). *Pluralismo y derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho: la Situación de las poblaciones indígenas en Colombia en 2014*. Obtenido de (Tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora Del Rosario): file:///C:/Users/lorit/Downloads/PLURALISMO%20Y%20DERECHOS%20FUNDAMENTALES%20EN%20EL%20ESTADO%20SOCIAL%20DE%20DERECHO_%20LA%20SITUACION%20DE%20LAS%20POBLACIONES%20INDIGENAS%20EN%20COLOMBIA%20EN%202014%20NICOL%20CORREA%20CRUZ.pdf
- Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-769*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-769-09.htm>
- Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-129/11*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada*. Obtenido de

- <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7602.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7602>
- Cuentas, M. (2010). *“El derecho a la consulta previa en Bolivia”*. Bolivia: Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF).
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2018). *Pronunciamiento de la defensoría del pueblo en relación a los hechos de Río Blanco, parroquia Molleturo*. Obtenido de <https://www.dpe.gob.ec/pronunciamiento-de-la-defensora-del-pueblo-en-relacion-a-los-hechos-de-rio-blanco-parroquia-molleturo/>
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2011). *Informe temático la consulta previa un derecho de participación*. Quito.
- Del Toro, M. (2006). *El fenómeno del Soft Law y las nuevas perspectivas del derecho internacional”*. Mexico: Anuario Mexicano de Derecho Internacional.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *“Resultados del censo Nacional de población y vivienda”*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>
- Durazno, I. (2018). *Río Blanco, la primera batalla contra el Festín Minero*. Obtenido de <https://wambra.ec/rio-blanco-la-primera-batalla-contr-el-festin-minero/>
- Feler, M. (2015). *Soft Law como herramienta de adecuación del derecho internacional* .
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. (11 de Marzo de 2020). *El reto de ser mujer e indígena en el Perú*. Obtenido de <https://www.filac.org/wp/comunicacion/actualidad-indigena/el-reto-de-ser-mujer-e-indigena-en-el-peru/>
- Fundación Jolón. (2016). *Inviabilidad económica del Chepete y El Bala*. La Paz: FJ. Obtenido de <https://fundacionsolon.org/2017/05/10/inviabilidad-economica/>
- Galvis, M. (2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas la situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Obtenido de <http://www.dplf.org/sites/default/files/1301680587.pdf>
- García, I. (2016). *Los grandes proyectos urbanos en contextos étnicos Estudio de caso Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudadela San Antonio en su relación con el proyecto Malecón Bahía de la Cruz en Buenaventura –Colombia*. Obtenido de Universidad Nacional de Colombia Facultad de Arquitectura y

<http://bdigital.unal.edu.co/53811/7/38471589.2016.pdf>

- Hargreaves, A. (2010). *Participación de la mujer indígena*. La Paz : Derechos Indígenas .
- Henríquez, A. (2013). Participación indígena: Desarrollo y alcances en torno a la Participación Ambiental. *Revista Ius et Praxis*(19).
- Illescas, P. (2010). *El aporte de la mujeres de San Pedro de Yumate*. Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/3012/1/tgd2.pdf>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Estudios sobre participación política INDÍGENA*. Obtenido de https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2099/estudios_pp_varios_paises-b-c-e-m-p-p-2007.pdf
- Instituto Nacional de Estadista. (2018). *La población en Bolivia llega a 11.216.000 habitantes*. Obtenido de <https://www.ine.gob.bo/index.php/la-poblacion-en-bolivia-llega-a-11-216-000-habitantes/>
- Jaira, J. (2015). *La consulta previa a los pueblos indígenas como mecanismo a su libre determinación en el nuevo texto constitucional boliviano aplicado en el conflicto del territorio indígena del Parque Nacional Isiboro Secure-Tipnis*. Bolivia.
- Juzgado Primero de lo Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras de Quibdó. (28 de junio de 2018). *SENTENCIA RESTITUTIVA DE DERECHOS TERRITORIALES N°33*. [Juez Mario Lozano].
- Kymlicka, A., & Wayland, S. (1996). *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*. Barcelona - España: Paidós.
- Mantel, A., & Vera, M. (2014). *Mujeres indígenas, participación política y consulta previa, libre e informada en el Ecuador*. Obtenido de Boletín Mujeres y participación: https://www.inredh.org/archivos/pdf/boletn_mujeres_y_participacion.pdf
- Marín, M., & Rébora, R. (2016). *Conga: entre imaginarios y percepciones*. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/canale/article/view/14721>
- Martínez, M. (2011). *Más allá del voto étnico: la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones. Fundamentos analítico-conceptuales para su investigación en América Latina*. Obtenido de Revista Latinoamericana

- De Derechos Humanos,:
<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/3697>
- Méndez. (2009). *Uniendo y abriendo caminos: La actoría política de las mujeres indígenas en el movimiento indígena ecuatoriano (tesis de maestría)*. Quito - Ecuador.
- Méndez. (2013). *Modelo para armar: El derecho a la consulta previa en los países andinos*. SERVINDI. Obtenido de <https://www.servindi.org/actualidad/95599>
- Meyer, L. (2009). *Soft Law as delegation*”, en *Fordham International Law Journal*, vol. XXXII.
- Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007). *Ubicación geográfica*. Obtenido de http://buritaca.invemar.org.co/siam/tesauro_ambiental/M/MINISTERIO%20MAVDT.htm
- Morán, R. (2020). *El Proyecto Minero Conga*. Obtenido de <https://slideplayer.es/slide/18486/>
- Nelson, J. (1979). *Access to power: Politics and the urban poor in developing nations*. United States: Princeton University Press.
- O’neill, O. (2005). *The Dark side of human rights I*. *International Affairs*, 81, 427-39.
- Orduz, N. (2014). *Fundamentos y practicas internacional del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Organización Nacional Indígena de Colombia. (2011). *El derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogota: Antropos.
- Oriz, A. (2015). *Los indígenas en le proceso de colonia*. Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud. N.º 21.
- Patiño, L. (2014). *Fundamentos y practicas internacional del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas*.
- Paz, A. (2014 de marzo de 2019). *Ecuador: indígenas Waorani de Pastaza se oponen al bloque petrolero 22 en su territorio. Mongabay*. Obtenido de

- <https://es.mongabay.com/2019/03/indigenas-waorani-oposicion-bloque-petrolero-amazonia-pastaza/>
- Perrie, I. (2018). *El conflicto sobre el proyecto minero Río Blanco*. Obtenido de <https://www.cdh.org.ec/index.php>
- Plan de Desarrollo. (2017). *Consejo Nacional de Planificación (CNP)*. Obtenido de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- Plan V. (21 de Mayo de 2018). 7 puntos para entender el conflicto minero en Río Blanco. Obtenido de <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/7-puntos-entender-el-conflicto-minero-rio-blanco>
- PNUD. (2009). *petrolero 22 en su territorio. Mongabay. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2019/03/indigenas-waorani-oposicion-bloque-petrolero-amazonia-pastaza/>*. Obtenido de Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas en América Latina.: <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/DiagnosticoPPYLiderazgoAmericaLatina/UNDP-MX-DemGov-PPYD-NICARAGUA-2013.pdf>
- Presidencia de la República de Bolivia . (2005). *Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas. Decreto Supremo, Nro. 39033*. La paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Presidencia de la República de Colombia . (1998). *Consulta previa* . Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo . (2012). *Iniciativa Ecuatorial*. Obtenido de https://www.equatorinitiative.org/wp-content/uploads/2017/05/case_1_1361401648.pdf
- Puin, A. (2011). *El Libro de Molleturo*. Cuenca: Vol. II.: San Luis Minerales.
- Quintana, K., & Góngora, J. (2017). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en los sistemas de derechos humanos*. Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Mexico.

- Ramírez, F., & Zwerg, A. (2012). *AD-minister. Metodología de la investigación: más que una receta*, (20), 91. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/3223/322327350004.pdf>
- Reaña, G. (2017). *Bolivia: ¿Acabarán las represas de El Bala y El Chepete con el turismo comunitario en el Madidi y en Pilón Lajas?* Obtenido de <https://es.mongabay.com/2017/07/bolivia-acabaran-las-represas-bala-chepete-turismo-comunitario-madidi-pilon-lajas/>
- Restrepo, O. (2005). *Ciudadanía, género y conflicto en pueblos indígenas. Convergencia*, volumen 12(37), 11-57. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v12n37/2448-5799-conver-12-37-11.pdf>
- Salinas, C. (2014). *La Consulta Previa a Pueblos indígenas y Tribales de Medidas Administrativas en Colombia. Naturaleza y alcance. (Tesis de maestría)*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. Obtenido de Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Sánchez, B. E. (2001). *El reto del multiculturalismo jurídico: la justicia de la sociedad mayor y la justicia indígena*. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Solano, I. (2013). *Impactos sociales de la minería a gran escala*. Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/4701/1/TESIS.pdf>
- Solíz, F. (2016). *Lo que la mina se llevó*. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5194/6/Soliz%20F.-CON-039-Lo%20que%20la%20mina.pdf>
- Sotelo, L. (1998). *Pensamiento Jurídico. Derechos Humanos en una república multicultural. La supervivencia cultural de los diferentes*. Obtenido de https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/39036/pdf_366
- Soto, M. A. (2013). Consideraciones para la implementación del derecho a la consulta previa en el sector minero. *Derecho y Sociedad No. 40*.
- Sousa, B. (1991). *Estado, derecho y luchas sociales ILSA. El discurso y el poder*. Obtenido de Ensayo sobre la sociología de la retórica jurídica, 2º volumen (3): <https://nuso.org/articulo/estado-derecho-y-luchas-sociales/>

- Stavenhagen, R. (2007). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Misión a Colombia: Doc. E/CN.4/2005/88/Add.2.
- Suelt, V. (2016). *El bloque de constitucionalidad como mecanismo de interpretación constitucional. Aproximación a los contenidos del bloque de derechos de Colombia*.
- Tantaleán, R. (2016). *Tipología de investigaciones jurídicas*. Obtenido de Derecho y Cambio Social, volumen XI (43).: <http://www.Dialnet-TipologiaDeLasInvestigacionesJuridicas-5456267.pdf>
- Tibán, L. (18 de Septiembre de 2000). *El concepto del desarrollo sustentable y los pueblos indígenas*. RIMAY. Obtenido de <http://icci.nativeweb.org/boletin/18/tiban.html>
- Valdivia, J. (2017). *La Consulta Previa en el Perú: El estudio de los roles del Estado, los pueblos indígenas y las empresas privadas (tesis)*. Lima - Perú: Universidad Ricardo Palma.
- Vargas. (2013). *La consulta previa, libre e informada en el Ecuador: una lectura desde el pensamiento crítico (tesis de maestría)*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito - Ecuador.
- Vargas, J. (2018). *Ecuador: Manifestación contra proyecto minero Río Blanco termina en enfrentamientos*. Obtenido de <https://es.mongabay.com/2018/05/protesta-mineria-rio-blanco-ecuador/>
- Vásquez, L., & Serrano, S. (2011). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*. 137-64. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/7.pdf>
- Velasco, M. (2014). *La consulta previa, libre e informada, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos del Ecuador y su aplicación en la explotación de recursos mineros (tesis pregrado)*. Quito Ecuador: Universidad de las Americas.
- Verdabiarta. (22 de julio de 2018). *Mujeres Embera Katío se impusieron a la “enfermedad de la tristeza” de sus hombres*. Obtenido de

<https://verdadabierta.com/mujeres-embera-katio-se-impusieron-la-enfermedad-la-tristeza-hombres/>

Wilhelmi, M. (2015). *Derechos y pueblos indígenas: avances objetivos, debilidades subjetivas*. Revista. Universidad Complutense de Madrid. Madrid-España.: Revista de Antropología Social.

Zavaleta, M. (2017). La batalla por los recursos en Cajamarca. *Lima: PUCP*.

Zhingri, A. (2018). *Revista Amazónica Ciencia y Tecnología*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/341134932_Revista_Amazonica_Ciencia_y_Tecnologia

Zibechi, J. (2019). *Sí se puede: mujeres derrotan la minería a gran escala*. Obtenido de <https://desinformemonos.org/si-se-puede-mujeres-derrotan-la-mineria-a-gra>