



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

La Planificación Estratégica Situacional como aporte para la materialización del reconocimiento multicultural. El caso de la consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 en Colombia

Tesista: Linda Marcela Acosta Ortiz

Director de Tesis: Juan Pablo Sandoval Castaño

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: (20/febrero/2019)

Tabla de contenido

1. Objetivo General de la Investigación.....	5
1.2. Objetivos específicos.....	5
2. Marco Teórico.....	6
2.1 Planificación.....	6
2.2 Multiculturalismo.....	10
3. Justificación.....	12
Capítulo 1. Instrumentos que aportan a la incorporación del enfoque multicultural en Colombia.....	16
Poder Legislativo.....	16
Poder Judicial.....	19
Poder Ejecutivo.....	20
Institucionalidad para Pueblos Indígenas.....	21
Capítulo 2. Consulta previa, libre e informada, ¿una etapa para la planificación estatal tradicional?.....	26
Capítulo 3. El cumplimiento de la consulta previa, libre e informada del PND 2014 – 2018, una mirada multilateral.....	36
Capítulo 4. La Planificación Estratégica Situacional y la consulta previa, una perspectiva no lineal.....	41
1. Momento Explicativo (preconsulta).....	44
2. Momento Normativo, (protocolización de la consulta).....	46
3. Momento Estratégico (garantías de consulta).....	48
4. Momento Táctico Operacional (cumplimiento de la consulta).....	49
Conclusiones.....	52
Referencias Bibliográficas.....	54

Introducción.

La historia latinoamericana ha demostrado que desde la época de la colonia los pueblos originarios han sufrido de primera mano el racismo, despojo y desplazamiento de sus territorios ancestrales, así mismo, su exclusión y discriminación, hizo que muchos sean exterminados física y culturalmente, prevaleciendo prácticas que agudizan su grave situación, pese a ello, en la actualidad aún resisten alrededor de 800¹ pueblos en la región.

La inclusión de los pueblos indígenas en las políticas estatales como consecuencia de su ardua lucha por el reconocimiento de sus legítimos derechos, se ha visto reflejada en la declaración de gran parte de países latinoamericanos como naciones multiculturales, desde donde se han expedido y proclamado una cantidad importante de instrumentos normativos para demostrarlo; sin embargo, en la práctica, estos pueblos son quienes más sufren las consecuencias del abandono estatal.

En Colombia existen 102² pueblos indígenas que se encuentran en 31 de los 32 departamentos del país³. El Gobierno Nacional ha sancionado leyes de índole constitucional con el fin de garantizar su pervivencia y fomentar el respeto por su autodeterminación, gobierno propio y ley de origen. La Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 169 de la OIT, establece que todas las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos deben ser consultadas, asimismo, según lo dispuesto en el Decreto 1397 de 1996, estas, deben ser concertadas.

En ese contexto, la presente investigación realiza en un primer momento, el análisis conceptual en torno a la planificación y el multiculturalismo, bases que fundamentan a lo largo del texto, los hallazgos de su relación con el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, siendo esta una política susceptible de afectar a los Pueblos Indígenas.

En una segunda parte, se realiza un análisis sobre la inclusión efectiva del enfoque multicultural visto desde la normatividad expedida por las diferentes ramas del poder nacional, y el grado de incorporación de los pueblos indígenas en las estructuras

¹ Cepal. (2014). Los Pueblos Indígenas en América Latina, disponible en: <https://www.cepal.org/es/infografias/los-pueblos-indigenas-en-america-latina>

² Según las cifras de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC

³ Según el Censo 2005, disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

gubernamentales, con el fin de establecer cómo se garantiza el derecho fundamental a la consulta previa, en los postulados legislativos, jurisprudenciales, normativos e institucionales.

Asimismo, se presentan los hallazgos sobre la incorporación de la consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, en los instrumentos de planeación legales y técnicos, así como los resultados del seguimiento a la implementación de los acuerdos pactados con Pueblos Indígenas, para determinar si esta consulta ha sido considerada como un simple procedimiento o ha tenido garantías dado su carácter de derecho fundamental.

Finalmente, se desarrolla un análisis en torno a la planeación gubernamental y la indígena, para presentar los momentos del método PES como una alternativa que puede aportar a la materialización del reconocimiento constitucional que hace de Colombia un Estado pluriétnico y multicultural, para el caso particular, en la búsqueda de mecanismos que permitan ver la consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo, como un derecho fundamental y no una etapa que debe surtir y agotarse en búsqueda de la legitimación de la política pública que regirá en los diferentes periodos de Gobierno.

Objetivo General de la Investigación

Establecer cómo la Planeación Estratégica Situacional se convierte en una alternativa y aporte para que el Estado colombiano materialice los reconocimientos constitucionales de multiculturalidad, mediante las garantías para que los pueblos indígenas ejerzan su derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

1.2. Objetivos específicos

- Analizar las garantías institucionales y normativas que existen en Colombia para que los pueblos indígenas ejerzan su derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, como expresión del desarrollo del enfoque multicultural del país.
- Determinar si la consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 fue incorporada de manera amplia y efectiva en los diferentes elementos legales y técnicos de planeación estatal.
- Realizar un análisis sobre el seguimiento a la implementación de la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018.
- Determinar cómo la Planeación Estratégica Situacional se convierte en una alternativa y aporte para que el Estado materialice su reconocimiento constitucional de multiculturalidad, mediante su inclusión en la consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo.

2. Marco Teórico

2.1 Planificación.

Si bien la planificación no es un concepto nuevo, solo hasta el Siglo XX aparece como un término que adquiere un carácter de análisis científico, concebida entre otras, como “una intervención deliberada basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes” (Saavedra, 2001, p.27).

Si se tiene en cuenta a Max Weber desde sus postulados de racionalidad y objetividad, el autor aporta elementos fundamentales para nutrir las teorías en la materia, abordando a la burocracia como un concepto similar a lo que comprende la planificación en el sentido de ser “el medio más racional y objetivo de controlar los procesos sociales” (Bustelo 1996, p.13), entendiendo que el accionar de la burocracia se basa en analizar la relación de medios y fines para que el Estado pueda alcanzar sus objetivos.

La planificación es característica del Estado moderno, aquel que para Weber (2014) se denomina *Estado racional*, el cual se constituye en un tipo de asociación del orden político, basada en el ejercicio del derecho, donde la administración de esta se centra en cuidar el interés general dentro de los límites de la norma. Se establece entonces que los miembros de esta asociación racional “que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento” (Weber, 2014, p.187), son quienes le otorgan legitimidad a este tipo de dominación ejercida con base en un cuadro administrativo, para este caso haciendo referencia al gobierno. Por lo anterior, es deber del Estado garantizar el bienestar de toda la población que habita en el territorio que lo conforma; este interés general no parte de la visión unilateral del gobierno, sino que el deber ser radica en una perspectiva compartida de las diversas necesidades existentes.

Teniendo en cuenta que el fin del Estado gira en torno a la importancia del derecho como elemento integrador, por medio del cual se busca la satisfacción de las necesidades de la población, la planificación se relaciona con el orden político, siendo una herramienta utilizada para construir la ruta que interviene sobre la realidad, permitiendo al Estado alcanzar los fines que persigue, visualizando un futuro específico y buscando reducir la incertidumbre frente al mismo.

Por otra parte, “desde Saint Simón hasta Lindblom y Etzione, se define una línea en la concepción de la planificación pensada como “reforma social” que ha tenido gran predicamento particularmente después de la Segunda Guerra Mundial” (Bustelo, 1996, p.13).

En ese sentido, la planificación se convierte en una herramienta de control político y a su vez, según cómo se aplique, un incentivo para el empoderamiento de la sociedad civil gracias a la inclusión efectiva en la toma de decisiones que conlleven a la resolución de los problemas identificados.

De la misma forma, Francisco Sagasti señala que “la planificación es un proceso dirigido a orientar el cambio social y a generar una secuencia de eventos futuros socialmente deseables al tomar acciones en el presente”(como se cita en Saavedra, 2001, p.28) lo cual implica que además de la gobernabilidad de la planificación, la inclusión de la sociedad y la legitimidad que esto significa para el Estado, esta se convierte en un mecanismo preventivo y de garantía para el goce efectivo de los derechos de las generaciones futuras.

Para el caso de América Latina, la planificación tiene sus inicios como respuesta a la necesidad de contar con instrumentos que permitieran generar estrategias orientadas al crecimiento económico. Desde los años 30, se iniciaron esfuerzos para diseñar mecanismos destinados a planear el accionar gubernamental, sin embargo, la planificación empieza a tomar forma cuando los Estados comienzan a insertarse en los planteamientos keynesianos de intervención.

En el marco de la Alianza para el Progreso en la década de los 60, durante la Conferencia de Punta del Este “los países firmantes se comprometieron a instaurar una serie de reformas estatales tendientes a consolidar estructuras nacionales de planeación” (Lopera, 2014, p.33) y estuvieron centrados en el proceso de industrialización con un enfoque desarrollista ampliamente criticado por sus efectos sociales.

Para los años 90, en el desarrollo del Consenso de Washington y la apertura económica en el contexto de globalización, se desvirtúa la planificación para darle paso al mercado como elemento regulador y los planificadores son reemplazados por expertos en finanzas, quienes introducen enfoques estratégicos y gerenciales (Lopera, 2014).

Posteriormente, con la introducción de teorías como el Desarrollo Humano y las de Desarrollo Sostenible, se obliga a los países a pensar en la planificación como un proceso que trasciende del crecimiento económico a fenómenos estructurales, que implica la corresponsabilidad de los ciudadanos y exigen un Estado garante de los derechos humanos y la equidad social. (Lopera, 2014).

Para efectos del presente trabajo, el referente teórico será el economista Carlos Matus, quien señala que la planificación se convierte en una herramienta de conducción o gobierno, del proceso social en todas sus dimensiones.

Matus enfoca su análisis en la participación de los sujetos, estableciendo que estos, mediante la planificación, pueden crear su futuro y no solo aceptar lo que les depara el mismo; gracias a ella, se pueden atacar los problemas antes de que se materialicen, o puede contribuir a su solución⁴. El autor diferencia algunos enfoques de planificación:

- La planificación tradicional (normativa) como aquellas proyecciones económicas con ciertas limitaciones como sesgos autoritarios y tecnocráticos que ignoran el mundo de la política y se convierten en una prolongación de la teoría económica positivista.
- La planificación estratégica corporativa, la cual está al servicio empresarial y se basa en estrategias deterministas, con exceso de cálculos cuantitativos sobre un futuro que no se puede conocer. (Huertas, 1990)
- La Planificación Estratégica Situacional - PES, en donde existe un número indeterminado de sujetos que gobiernan y planifican desde distintas perspectivas y que, por tanto, parte de un análisis situacional donde intervienen todos los actores del “juego social” en la solución de los problemas, con fundamento en la capacidad de predicción, previsión, reacción veloz ante las sorpresas y la de aprendizajes sobre los errores recientes.

Para Matus, la planificación tradicional ignora la existencia del otro, contemplando un solo actor y varios agentes, mientras que el método PES propone un plan integral en cabeza del actor político y no de los técnicos, requiriendo de la cooperación de otros para alcanzar las metas a cumplir, fijando la atención en problemas, oportunidades y amenazas y no en los sectores, lo cual, según el autor, une el diálogo político y técnico (Matus, 1987).

El concepto de planificación se convierte en un marco fundamental para el presente estudio, y se concibe como una expresión de Estado para la implementación de políticas nacionales, la materialización de los reconocimientos constitucionales, entre otros, el del multiculturalismo, lograr legitimidad y tener un accionar participativo e incluyente, es decir, que si bien contiene elementos de índole metodológica y técnica, estos se convierten en los

⁴ Lo que Matus denomina planificación reactiva que es cuando se ataca los problemas ya evidentes y la planificación preventiva como medidas frente a los indicios de posibles problemáticas.

mecanismos de operativización de la voluntad política del Gobierno Nacional y demás ramas del poder⁵.

Para ello, es necesario señalar los cuatro momentos de la Planificación Estratégica Situacional:

- Momento Explicativo: “Su propósito es explicar la realidad del juego social y para ello usa el análisis situacional. Comienza con la enumeración y selección de problemas, el análisis del macroproblema, la identificación de los actores relevantes y termina con la explicación sistémica de cada problema mediante la técnica del flujograma situacional” (Huertas, 1999. p.74)
- Momento Normativo: “Su propósito es producir las propuestas de acción en un contexto de incertidumbre y sorpresas. Aquí es donde se fundamenta la gran apuesta del plan y todas las apuestas parciales por problemas y por nudos críticos o subproblemas” (Huertas, 1999. p.74)
- Momento Estratégico: “Su propósito es formular propuestas estratégicas para tratar las operaciones como un proceso de producción política en parte cooperativo y en parte conflictivo.” (Huertas, 1999. p.75)
- Momento Táctico – Operacional: “Su propósito es crear un proceso continuo, sin rupturas, entre los tres momentos anteriores y la acción diaria. Trata también del recálculo del plan y su afinamiento a las circunstancias del momento de la acción y al detalle operacional que la práctica exige” (Huertas, 1999. p.75)

La importancia de estos momentos y su relación con la consulta previa, libre e informada radica en que la planificación tradicional está pensada por etapas, lo cual disminuye el alcance del derecho fundamental y lo agota en la formulación, mientras que estos momentos están siempre presentes en la planeación, no siguen una secuencia lineal,

⁵Al respecto, la Constitución Política de 1991, señala:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)

Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

no forman una cadena continua, sin comienzo y fin definido, sino que pueden llegar a dominarse entre sí y repetirse por diferentes motivos y contextos (Matus, 1987, p. 126)

2.2 Multiculturalismo.

Este concepto puede generar diferentes interpretaciones puesto que se asocia con la existencia de varias culturas en una región y que además promueve, de alguna manera, el respeto por la heterogeneidad y el reconocimiento, particularmente en relación con los grupos étnicos. Para efectos del presente marco teórico, este será concebido como el paso que dieron los países latinoamericanos en sus normatividades, en cuanto al reconocimiento e inclusión efectiva de los pueblos indígenas en la política de Estado.

Para Kymlicka (2003), la discusión sobre los derechos de las minorías étnicas inicia en el debate entre liberales y comunitaristas entre los años 70's y 80's, los primeros se oponían a estos derechos por considerarlos un desvío del énfasis del individuo, mientras que los segundos los ven como una forma apropiada de protección frente a los efectos de la autonomía individual y así afirmar el valor de la comunidad. En una segunda fase, se inicia la disputa por el interés de las personas, por su cultura y su identidad, lo cual, representó un progreso en el contexto de la construcción nacional en un contexto liberal.

El autor señala que, en el marco del nacionalismo liberal, se puede dar un reconocimiento público a aquellas minorías que insistan coherente y democráticamente en su diferencia nacional y estando dispuestos a compartir el espacio público con ellas, aceptando la necesidad y legitimidad de los Estados Multinacionales donde pueden coexistir dos o más naciones autogobernadas. (Kymlicka, 2003, p.61). En ese contexto, el multiculturalismo liberal acepta a los grupos que hacen una reclamación válida, no sólo en cuanto a la tolerancia y a la no discriminación, sino también en cuanto al explícito acomodo, reconocimiento y representación en el seno de las instituciones de la sociedad mayor.

Teniendo en cuenta que el multiculturalismo es un reconocimiento y una forma de negociar los justos términos de integración, estos consideran diferentes reformas, como la adopción de programas de discriminación positiva que tratan de incrementar la representación de los grupos inmigrantes, la reserva de un determinado número de escaños en la cámara legislativa, o en los órganos consultivos del gobierno, la implementación de programas para la educación antirracista, el desarrollo de pautas gubernamentales de regulación de los estereotipos étnicos en los medios de comunicación, entre otros.

Para Michel Wieviorca “La fragmentación cultural puede constituir una etapa en la reconstitución de una sociedad civil y su reestructuración de modo conflictivo, en la en que los actores son susceptibles de pensar y querer la articulación de una identidad abierta, capaz de penetrar el sistema institucional y obtener el trato político acorde con sus expectativas y exigencias, a partir de una identidad defensiva, alimentada ante todo de miseria, desprecio y discriminación (...)” (Wieviorca, 2006, p.31)

En este sentido, el multiculturalismo no implica simplemente tolerar la diferencia, sino atenuar los efectos del colonialismo y romper aquellos imaginarios que consideran que quienes no hacen parte de la cultura dominante son inferiores. El reto se encuentra en que “la búsqueda por parte de los actores de una articulación donde afirmen su especificidad, al tiempo que participan en los valores universales, constituye una elección que no es simple ni fácil de mantener estable. Ésta supone el rechazo, o al menos un cierto control de las lógicas extremas que constituyen el simple diferencialismo y el universalismo asimilador” (Wieviorca, 2006, p.67)

Las reivindicaciones de los derechos colectivos y de los pueblos indígenas fueron expresadas mediante la Constitución Política Colombiana en 1991; además, en el contexto de reconocimiento e integración de los pueblos étnicos se expide la Ley 21 de ese mismo año, por la cual se adopta el Convenio 169 de la OIT en donde se sustenta el ejercicio de la consulta previa, libre e informada de todas las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas.

La importancia de incluir este concepto radica en poder desarrollar, a lo largo de la investigación, cómo y por qué en Colombia se introduce o se reconoce el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada en las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos; para el caso particular, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018.

Por lo anteriormente expuesto, el multiculturalismo se entiende como la expresión de la voluntad política del Estado colombiano en el marco del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el país, no solo desde una perspectiva normativa o jurídica, sino en la inclusión de estos en la política pública más importante, el Plan Nacional de Desarrollo, como actores activos desde el momento explicativo hasta el táctico operacional.

3. Justificación

Latinoamérica ha sido cimentada gracias a los pueblos originarios de la región; no obstante, y desde la llegada de la doctrina occidental, las políticas de exclusión, racismo, esclavitud, evangelización, discriminación y abandono estatal, han sido las formas violentas y no violentas para aniquilarlos y convertirlos en una minoría.

En la actualidad, no es posible determinar con certeza cuántos pueblos o personas indígenas permanecen en Latinoamérica, ya sea por falta de estadísticas adecuadas con enfoque diferencial, o porque muchos indígenas no se auto reconocen a causa de la sistemática segregación, e incluso de la amenaza que esto implica en muchos de los países de la región. Al respecto, el Banco Mundial ha contabilizado que: “trece países del Caribe no disponen de información estadística sobre pueblos indígenas, y solo 10 han incluido variables étnicas en sus encuestas de hogar” (Banco Mundial, 2015, p. 8)

Por su parte, los ejercicios estadísticos de la CEPAL han determinado que en América Latina existe una población indígena de 44’791.456 personas, que equivale a un 8,3% del total de habitantes, evidenciando la resistencia que estos pueblos han tenido frente al genocidio cultural y étnico. En términos de representación demográfica, se encontró que México y Perú contaban con el mayor número de indígenas; no obstante, en términos del porcentaje de la población nacional, fueron Bolivia y Guatemala quienes encabezaron el listado en la región con el 62,2% y el 41,2% respectivamente (CEPAL 2014, p. 43).

Dicha resistencia al exterminio se ha enfocado en el fortalecimiento de sus gobiernos propios, Derecho Mayor y Ley de Origen; sin embargo, persisten las brechas respecto a la población no indígena y a la urbana, pero también entre hombres y mujeres en y por fuera de los territorios ancestrales. “Los pueblos indígenas representan en la actualidad alrededor del 14% del total de las personas viviendo en condiciones de pobreza y el 17% de las personas viviendo en condiciones de pobreza extrema en América Latina” (Banco Mundial, 2015, p. 12). Se ha determinado que la raza y la etnicidad, así como el género, la religión, y la orientación sexual, entre otros, contribuyen a la exclusión social. “(...) Las mujeres indígenas, por ejemplo, son con frecuencia víctimas de discriminación debido a su doble condición de mujer y de indígena.” (Banco Mundial, 2015, p.14)

Los pueblos indígenas son sujetos colectivos con una relación ancestral respecto de su **territorio**, el cual: “no es un espacio geográfico ni está delimitado por mojones; es un todo integrado que es más que tierra, más que lo formal y legalmente reconocido; está constituido

por el entorno cultural, natural y espiritual que no está dividido por fronteras” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015, p. 45).

Por lo anterior, cualquier efecto que sufran los territorios donde los pueblos indígenas habitan, los afecta de manera directa, independientemente de quien lo aplique:

Las doctrinas del desposeimiento que surgieron con posterioridad a la conquista y colonización en el desarrollo del derecho internacional moderno, de terra nullius y del “descubrimiento”, tuvieron efectos perjudiciales incalculables para los pueblos indígenas. La doctrina de terra nullius, como se aplicaba a los pueblos indígenas, sostenía que las tierras indígenas estaban legalmente desocupadas hasta la llegada de una presencia colonial y, por tanto, podían convertirse en propiedad de la potencia colonizadora mediante la ocupación efectiva. En sentido estricto, en los siglos XVII, XVIII y XIX, la doctrina del “descubrimiento” otorgó a los Estados que descubrían tierras previamente desconocidas para ellos un título imperfecto que podía perfeccionarse mediante la ocupación efectiva dentro de un plazo razonable. Esta doctrina, en la forma como fue aplicada por los Estados, con escaso o nulo apoyo del derecho internacional, otorgaba a la potencia colonial “descubridora” jurisdicción sobre las tierras indígenas que eran utilizadas y ocupadas por estos, a lo que a veces se hacía referencia como título aborígen. (Citado por CEPAL, 2017, p. 23)

En la región, la construcción de nación desconoció los saberes ancestrales, tradicionales y culturales, e impuso sistemas políticos y económicos que quisieron emular la dinámica occidental pese a que las estructuras sociales no eran compatibles con dichos modos históricos, culturales y de producción.

Asimismo, y como Kymlica resalta, se introdujeron los ideales del liberalismo y se incluyeron enfoques multiculturales dentro de gran parte de las reformas constitucionales que tuvieron lugar a finales del S.XX:

La constitución guatemalteca de 1985 inauguró una ola regional de constitucionalismo multicultural a la que se unieron –con grados muy diversos de reconocimiento y aplicación efectiva del principio de autodeterminación– las nuevas cartas o las reformas constitucionales de Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), México (1994), Venezuela (1999) y, sobre todo, Ecuador (2008) y Bolivia (2009) (Citado por Rodríguez, 2015, p. 29)

La importancia de dicha incorporación en la construcción del Estado radica en que el multiculturalismo evidencia el respeto a la identidad, promueve la libertad o la autonomía individual y destaca el valor intrínseco de las diversas culturas en una sociedad, las cuales se consideran depositarias de formas únicas de creatividad y realización humana (Kymlicka, 2003, p.70).

Para que el multiculturalismo trascienda de la interpretación y voluntad de los Gobiernos de turno, los países deben incorporar. al más alto nivel normativo, el enfoque de reconocimiento de los pueblos étnicos para que estos ejerzan con autodeterminación y autonomía su gobierno propio; es decir, que las medidas a adoptar necesariamente cuenten con rango constitucional y así evitar que normas del derecho interno contradigan los tratados, convenios y demás estándares internacionales que los Estados adopten (Fundación para el Debido Proceso, 2015, p. 8).

De igual manera, se debe incorporar desde todas las ramas del poder, estrategias que garanticen el enfoque diferencial para pueblos indígenas, con institucionalidad específica y entre otras, las garantías para la participación política y la generación de escenarios de toma de decisiones.

Uno de los instrumentos más relevantes en la ratificación de los enfoques multiculturales ha sido la adopción del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, así como la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

A nivel de Latinoamérica y del Caribe, 14 países han adoptado el Convenio 169 y 22 están a favor de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. La importancia de los mismos para la presente investigación, gira en torno al reconocimiento del derecho fundamental a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, siendo una de las garantías más importantes que tienen los pueblos para el ejercicio de su autodeterminación.

En materia de inclusión del mencionado derecho fundamental en el más alto nivel normativo, se tiene para el caso latinoamericano que Bolivia es el país más garantista, seguido por Colombia, Perú, Guatemala y en el último escalón están Chile y Costa Rica (Fundación para el Debido Proceso, 2015).

Los planes nacionales de desarrollo son quizás la política pública más importante que implementan los gobernantes de turno, que se constituyen en la herramienta de planificación que condensa las prioridades y los objetivos que permiten la transformación de la sociedad y la consolidación del Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, es necesario realizar un análisis en torno a esta política pública para poder establecer el aporte que los pueblos indígenas han hecho en términos de planificación desde el ejercicio de su derecho fundamental a la consulta previa libre e informada, además de las garantías que ha dado el Estado y los elementos que, desde la Ley de Origen, el Derecho Propio y el Derecho Mayor, contribuyen a la construcción de una inclusión efectiva del enfoque multicultural.

Capítulo 1. Instrumentos que aportan a la incorporación del enfoque multicultural en Colombia

Si bien la presente investigación busca establecer cómo se superan los discursos de inclusión los derechos de los pueblos indígenas, como punto de partida para establecer si el enfoque multicultural ha sido incorporado en el país, se tendrán en cuenta aquellos acercamientos normativos que el Estado ha promulgado para el ejercicio de la consulta previa, libre e informada, según las tres ramas del poder del país de la siguiente forma:

- **Poder Legislativo:** Leyes expedidas por el Congreso de la República.
- **Poder Judicial:** Sentencias, Autos y demás órdenes emitidas por las Altas Cortes, centrandó el análisis en la Corte Constitucional.
- **Poder Ejecutivo:** Decretos emitidos por el Gobierno Central.

Adicionalmente, se tendrá en cuenta la **infraestructura institucional** vigente para incorporar el enfoque diferencial para pueblos indígenas del país y garantizar su derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, incluyendo los Órganos de Control.

Poder Legislativo.

El Convenio 169 de la OIT es adoptado en su totalidad mediante la Ley 21 de 1991⁶, mientras que la Declaración de las Naciones Unidas se ha aprobado parcialmente desde el año 2016. Sobre esta última, el Gobierno Nacional adhirió objeciones y notas explicativas; entre otras, en materia de desestimar el poder de veto de los pueblos indígenas y así poder acoger medidas administrativas y legislativas que puedan tener el ejercicio de consulta, pero no necesariamente el consentimiento, obligándolos a buscar “fórmulas de concertación o acuerdo” (ONIC, 2016, párr. 3).

⁶ Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989

No existe una ley específica sobre el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, como sí ocurre en el caso de Perú, o las Leyes de Hidrocarburos y Régimen Electoral de Bolivia. El Gobierno Nacional a través de los años ha buscado la manera de reglamentar este derecho, principalmente vía ley estatutaria, no obstante, en una revisión de las propuestas normativas para tal fin, se pudo constatar que las dos últimas presentadas ante la Mesa Permanente de Concertación reducían el alcance de la consulta previa, libre e informada bajo una interpretación de procedimientos y etapas que culminaban en la práctica, con las actas de protocolización y no con el cumplimiento efectivo de los acuerdos.

Según la recopilación que ha hecho la Secretaría Técnica Indígena de la Mesa Permanente de Concertación en Colombia (MPC)⁷, los delegados indígenas que allí confluyen han manifestado que frente a la iniciativa gubernamental por reglamentar la consulta previa en el país, “no se requiere de una Ley (...) toda vez que existe la Ley 21 de 1991, la cual ratificó el Convenio 169 de la OIT, por lo cual solo es necesario formular unos protocolos metodológicos generales para llevar a cabo las consultas y desarrollar lo que exige la Ley 21 y la jurisprudencia.” (MPC, 2018).

Además de la Ley 21 de 1991, se han expedido 16 leyes⁸ en cuyo contenido se pueden encontrar referencias al derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, de las cuales:

- Diez se pronuncian sobre la obligatoriedad para la realizar la consulta previa⁹.

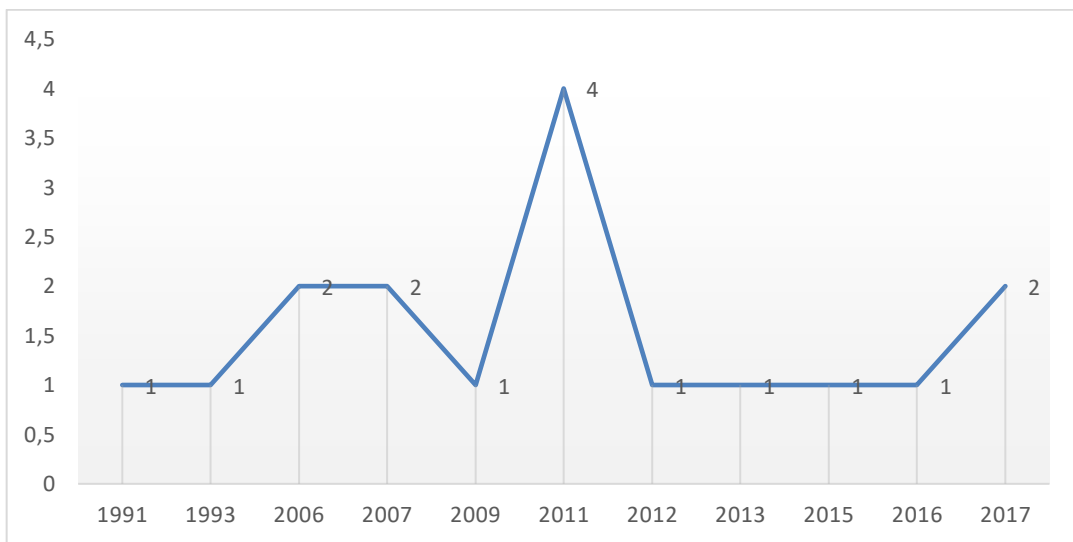
⁷ La Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), es el escenario de diálogo entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Indígena, constituida en 1996 mediante Decreto 1397 es el espacio facultado y legítimo para concertar las decisiones administrativas y legislativas susceptible de afectar a los Pueblos Indígenas, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen. (Artículo 11).

⁸ No se contabilizan aquellas que han sido protocolizadas en el marco de la Mesa Permanente de Concertación; las cuales, dada su naturaleza serán abordadas específicamente en el capítulo segundo de la presente investigación.

⁹ Entre otras, la Ley 1021 de 2006 Por la cual se expide la Ley General Forestal y la Ley 1152 de 2007 Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.

- Tres establecen aclaraciones sobre el derecho fundamental.
- Una presenta a la consulta previa y a los pueblos étnicos como beneficiarios de un programa gubernamental
- Dos son de índole presupuestal, en donde se asignan recursos del Estado para llevar a cabo la consulta, en cabeza del Ministerio del Interior.

Gráfica 1. Leyes de la República de Colombia sobre el derecho fundamental de la Consulta Previa, Libre e Informada en Colombia 1991 - 2018



Fuente: Congreso de la República. Clasificación y búsqueda: la presente investigación

Como puede observarse, la expedición de estas leyes se impulsa en el marco de la primera consulta al Plan Nacional de Desarrollo, la cual fue protocolizada en enero de 2011 y marcó un precedente importante para el ejercicio del derecho frente a medidas legislativas y administrativas del orden central¹⁰.

La importancia de las leyes radica en la inclusión de los temas y enfoques en el sistema político nacional, el cual “debería estar más involucrado en el tema del

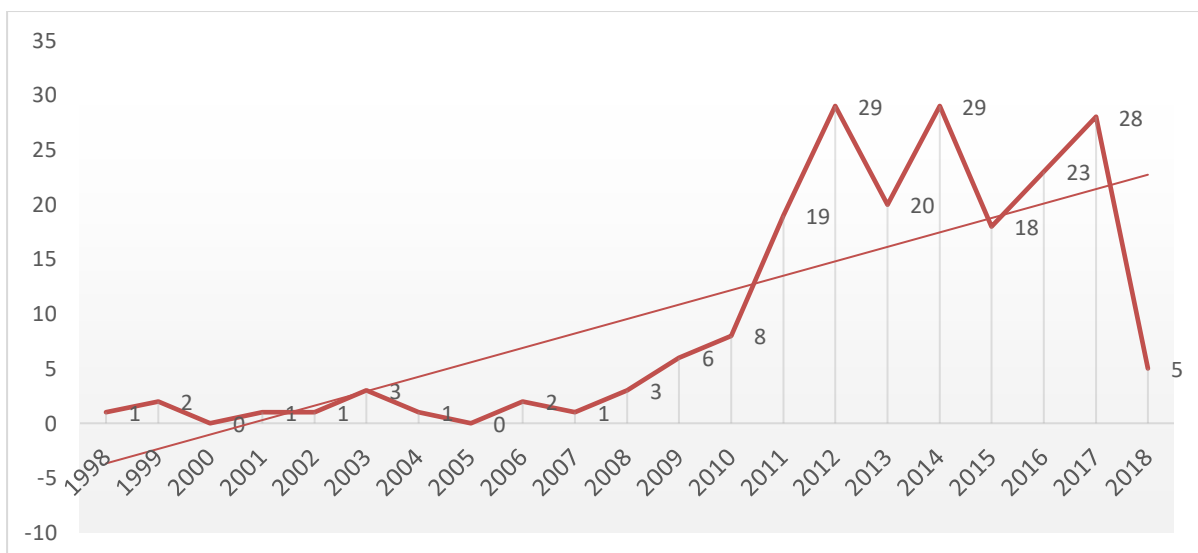
¹⁰ Un hito que acompaña esta primera consulta previa de un Plan Nacional de Desarrollo en el país fue el otorgamiento de facultades especiales y extraordinarias por parte de los delegados indígenas de la Mesa Permanente de Concertación al Presidente Juan Manuel Santos para expedir el Decreto Ley 4633 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.

multiculturalismo mucho más que las instituciones y el derecho; en todo caso, por encima de este. Es allí en efecto, donde en algún momento puede constituirse directamente una oferta de reconocimiento” (Wieviorka, 2006, p.70).

Poder Judicial.

Se resalta el papel que han tenido las Cortes a la hora de establecer los principios, directrices, pautas y mínimos de garantía del derecho. Es en esta rama del poder que Colombia no ha sido ajeno al devenir latinoamericano y, por el contrario, en la materia ha desarrollado un bagaje jurídico importante y mayoritariamente garantista. El Consejo de Estado se ha pronunciado en 27 oportunidades respecto del derecho fundamental a la consulta previa, la Corte Suprema 79 veces y la Corte Constitucional ha emitido desde 1998 a la fecha, alrededor de 200¹¹ Sentencias en la materia, tanto para pueblos indígenas como para grupos étnicos¹².

Gráfica 2. Sentencias de la Corte Constitucional sobre el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada en Colombia 1998 - 2018



Fuente: La Presente Investigación según registro de Corte Constitucional Colombiana

¹¹ Búsqueda realizada en el portal de la Corte Constitucional Colombiana como consulta previa, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria>.

¹² En Colombia pertenecen a los grupos étnicos: Indígenas, Rrom o Gitano, Afrocolombianos o Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros

Si bien existe una amplia gama de jurisprudencia sobre consulta previa, libre e informada, se puede observar que se activan las sentencias a partir del año 2011; al igual que en las leyes, este año coincide con la protocolización de la primera consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo.

Poder Ejecutivo.

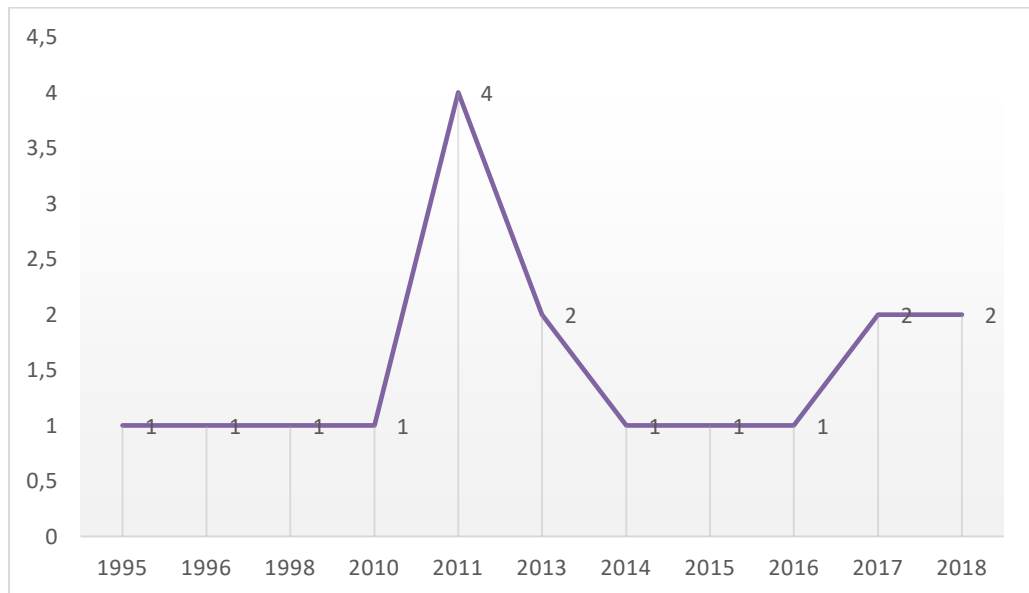
El Gobierno Nacional ha emitido diferentes decretos con el fin de pronunciarse sobre el ejercicio al derecho de la consulta previa, libre e informada, de los catorce que pudieron relacionarse con este derecho fundamental se tiene que¹³:

- Uno de ellos es aclaratorio sobre la consulta previa.
- Dos de los decretos se refieren a la obligatoriedad para llevar a cabo la consulta.
- Cuatro de ellos son Decretos exclusivos sobre pueblos étnicos y por ende se pronuncian sobre el derecho fundamental.
- Dos de ellos: el Decreto 1320 de 1998 y el 2613 de 2013 abordan exclusivamente el tema de la consulta previa, el primero para reglamentarla y el segundo para adoptar protocolos de coordinación interinstitucional. Adicionalmente se encuentran la Directiva 01 de 2010 “Garantía del Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los Grupos Étnicos Nacionales” y la Directiva 10 de 2013 “Guía para la realización de la Consulta”. Ninguno de los decretos ni las directivas fueron consultados y concertados con los pueblos indígenas en los escenarios para ello dispuestos, pese a ser medidas administrativas que los afectan.

¹³ No se contabilizan aquellos que han sido protocolizados en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, las cuales, dada su naturaleza serán abordadas específicamente en el capítulo segundo de la presente investigación.

- Cinco de los decretos abordan el tema de institucionalidad gubernamental y las garantías para la consulta, así como la creación de la MPC como escenario de diálogo y concertación.

Gráfica 3. Decretos y directivas sobre el derecho fundamental de la consulta previa, libre e informada en Colombia 1998 - 2018



Fuente: La presente investigación

En resumen se tiene que, en términos de normatividad, si bien aplica y está vigente la Ley 21 de 1991 por la cual el país adopta el Convenio 169 de la OIT, existe una jurisprudencia importante en la materia; no obstante, las tres ramas del poder activan la expedición de sus instrumentos reglamentarios a partir de 2011, lo cual evidencia que el derecho fundamental se encuentra sujeto de la voluntad del gobierno de turno y por tanto dependiendo de su orientación política, ser más o menos garante del mismo.

Institucionalidad para Pueblos Indígenas.

Cómo se ha mencionado, parte importante para la puesta en marcha de la normatividad que en la materia existe, es la adecuación que hagan las instituciones del Estado para

incorporar el enfoque multicultural; dicho ajuste, entre otros, debería contemplar la creación de áreas específicas sobre pueblos étnicos (por cada uno de ellos), garantizar el acceso a funcionarios (as) indígenas con convocatorias diferenciadas y permitir la participación de los pueblos en escenarios de toma de decisión. Según la estructura del Estado Colombiano se tiene que:

Tabla 1. Instituciones de la Rama Ejecutiva que incorporan en su estructura organizativa el componente indígena o étnico.

Institución	Dirección Específica			Dirección de Asuntos Étnicos	Grupo de Trabajo	Regional
Ministerio del Interior	Dirección de Asuntos Indígenas Rrom y Minorías	Dirección de Consulta Previa	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras			
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)				Dirección de Asuntos Étnicos		
Unidad de Restitución de Tierras				Dirección de Asuntos Étnicos		
Agencia nacional de Tierras				Dirección de Asuntos Étnicos		
Ministerio de Cultura				Dirección de Poblaciones		
Archivo General de la Nación					Grupo de Archivos étnicos y Derechos Humanos de Subdirección	
Ministerio de Salud					Grupo de Asuntos Étnicos de la Oficina de Promoción Social	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)						Centro Zonal Indígena

Fuente: La presente investigación

Después de revisar la estructura organizativa de 37 entidades del orden nacional, se puede concluir que:

- No existe ningún viceministerio o entidad cabeza de sector que atienda exclusivamente los temas indígenas o étnicos.
- Ocho instituciones incorporan el componente étnico o indígena.
- Solo una entidad, el Ministerio del Interior, cuenta con direcciones específicas para la atención de pueblos étnicos y consulta previa.
- Si bien algunas entidades como el Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Departamento Nacional de Planeación y Centro Nacional de Memoria Histórica cuentan con equipos o estrategias de enfoque étnico, no se encuentran en su estructura institucional.
- Preocupa la eliminación del Programa Presidencial Indígena de la Presidencia de la República en el primer periodo de Juan Manuel Santos y que hizo parte de la estrategia de seguimiento al primer Plan Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, hace parte de la **Rama Judicial** la Jurisdicción Especial Indígena, la cual ha sido reconocida constitucionalmente para que sea aplicada en los territorios indígenas según la Ley de Origen, sin ser contraria a la Constitución y a la Ley, siendo las Autoridades de estos pueblos quienes la administren y ejerzan. A la fecha, no se cuenta con un mecanismo que permita la coordinación entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial Indígena, tema que se viene adelantando en el marco de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN).

Con respecto a la representación de los pueblos en la **Rama Legislativa**, se tiene que existe un mecanismo denominado Circunscripción Especial Indígena, el cual permite contar

con dos curules en Senado y una en Cámara de Representantes, representando el 2% y el 1% respectivamente del grueso del Congreso de la República.

Finalmente, parte importante en el acompañamiento y garantías que tienen los pueblos indígenas son los **Organismos de Control del Estado**, quienes no hacen parte de las tres ramas del poder público en Colombia. Sobre ellos se tiene que:

Tabla 2. Organismos de Control que Incorporan en su estructura organizativa el componente indígena o étnico.

Entidad	Dirección Específica	Dirección Asuntos Étnicos	Grupo de Trabajo
Defensoría del Pueblo		Defensoría Delegada para Indígenas y las Minorías Étnicas	
Procuraduría General de la Nación ¹⁴			Grupo de trabajo Asuntos Étnicos y Minorías Sexuales

Fuente: La presente investigación

A partir de lo anterior, se puede observar que tanto la Defensoría como la Procuraduría cuentan con áreas específicas para la atención de pueblos étnicos; si bien la Contraloría General de la República no tiene en su estructura organizativa un área específica sobre asuntos étnicos o indígenas, como se verá, su acompañamiento ha sido fundamental para el seguimiento de los planes nacionales consultados en el país.

Si bien existe una normatividad importante que permite incorporar un enfoque multicultural, no hay una institucionalidad que responda a dichos mandatos constitucionales y jurisdiccionales; por ello, para la conservación de la lengua, salud, educación propia, y demás elementos identitarios, los pueblos indígenas se ven abocados a escenarios de diferente alcance para poder relacionarse con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales en donde, sin estar en las condiciones más justas, llegan para exigir el cumplimiento de sus derechos.

¹⁴ Desde julio de 2017 se puso en marcha una Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, que puede considerarse como equivalente de la Defensoría, no obstante, no se clasifica como tal teniendo en cuenta que a la fecha, no ha sido incorporada en el organigrama y estructura de la entidad según el sitio web oficial.

Tabla 3. Escenarios nacionales de relacionamiento de los Pueblos Indígenas con el Estado Colombiano según las diferentes ramas del poder

Ramas del Poder	Nombre del Escenario	Instrumento que lo crea
Rama Ejecutiva	Mesa Permanente de Concertación	Decreto 1397 de 1996
	Comisión Nacional de Territorios Indígenas	Decreto 1397 de 1996
	Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas	Decreto 1396 de 1996
Rama Judicial	Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena - COCOIN	
Rama Legislativa: partidos que alcanzaron curul al Congreso para el periodo 2018 - 2022	Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia - AICO	

Fuente: la presente investigación.

Para el caso del presente estudio, se tendrá en cuenta principalmente el papel desempeñado por la Mesa Permanente de Concertación (MPC) en la consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, lo anterior, en el sentido de Wieviorca al señalar que “(...) las realidades que hoy enfrentamos nos conducen a explorar la necesidad de que, junto al pluralismo cultural y a la diversidad social, se afirme la importancia del pluralismo institucional y político para garantizar los espacios institucionales de construcción de consensos” (Wieviorca, 2006, p.80).

Capítulo 2. Consulta previa, libre e informada, ¿una etapa para la planificación estatal tradicional?

Pese a que no existe un documento de reglamentación concertado, o protocolos por cada uno de los pueblos indígenas del país, la normatividad vigente (inconsulta) contempla diferentes etapas para la realización de la consulta, desde el papel de la convocatoria a cargo del Ministerio del Interior por medio de su Dirección de Consulta Previa, hasta el seguimiento y cierre con las autoridades del orden central y local.

Una de esas etapas es la denominada **protocolización**, en donde se han llegado a acuerdos y se suscriben por medio de un documento firmado por las partes; adicionalmente, allí se consignan los responsables, los tiempos para su cumplimiento, los recursos y los mecanismos de seguimiento (Rodríguez, 2017, p. 155). No obstante, la protocolización puede considerarse como suscrita con o sin acuerdos, como parte de las inconsistencias en el actuar institucional de Colombia frente a la protección del Derecho Fundamental a la Consulta Previa.

Si se tiene en cuenta la cantidad de consultas registradas en el portal de Datos Abiertos de Gobierno en Línea, hasta agosto de 2018 se han llevado a cabo 37.344¹⁵, de las cuales 4632 han sido clasificadas como **protocolizaciones cumplidas y finalizadas** (149 sin acuerdos), con pueblos étnicos en medidas administrativas, y en los sectores de hidrocarburos, telecomunicaciones, infraestructura, eléctrico, investigación, orden judicial minero y ambiental¹⁶. Por su parte, solo 1592 consultas de las han sido **cerradas** y el 100% de ellas “**Sin Acuerdos**”, lo cual debe generar alertas debido a que este momento de la consulta implica la implementación de los compromisos a los que se ha llegado.

¹⁵ Este número corresponde a las consultas en alguno de los siguientes momentos: suspendidas, por iniciar, preparación, preconsulta, apertura, análisis, formulación de acuerdos, protocolización, seguimiento y cierre, que implica contabilizar un número importante de reuniones, y equivale a 1671 proyectos de algunos de los sectores mencionados.

¹⁶ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Edificio Murillo Toro (2018), Datos Abiertos Colombia, disponible en: <https://www.datos.gov.co/dataset/Consultas-Previas/dacx-ds4x>

Según la Secretaría Técnica Indígena de la Mesa Permanente de Concertación (MPC), se han protocolizado 16 instrumentos de política o normativas desde 1996 hasta el año 2017 y que incluye los dos únicos planes de desarrollo consultados (los correspondientes a los periodos 2010 – 2014 y 2014 - 2018)

Tabla 4. Instrumentos de política o normativos que han sido protocolizados en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.

Instrumentos de política normativos	Estado
1. PND 2010 - 2014 “Prosperidad para Todos”	Protocolizado – Expedido en las bases del Plan y Ley 1450 de 2011
2. La Ley 1381 de 2010 o Ley de Lenguas Nativas	Protocolizado – Expedido sin plan de acción
3. El Decreto Ley de Víctimas No 4633 de 2011	Protocolizado – Expedido sin plan de acción
4. Las bases para el Programa de Garantías de los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas (Auto 004 de 2009).	Protocolizado – Expedido sin norma ni plan de acción
5. El Decreto 2500 de 2010. Reglamentación transitoria en el marco de la construcción e implementación del SEIP	Protocolizado – Expedido
6. 191 Acuerdos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014 – 201822	Protocolizado – Expedido en las bases del Plan y Ley 1753 de 2015
7. El Decreto 2333 de 2014. Protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios	Protocolizado - Expedido
8. Decreto 1953 de 2014. Poner en funcionamiento los Territorios Indígenas	Protocolizado - Expedido
9. Decreto 2719 de 2014. Parámetros y procedimientos para la ejecución de los recursos de la Asignación especial del SGP	Protocolizado - Expedido
10. Artículo para adicionar en el Proyecto de Ley Estatutaria 130 de 2015.	Protocolizado
11. Decreto 2363 de 2015. Creación Agencia Nacional de Tierras	Protocolizado - Expedido
12. Decreto 870 de 2017. Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación	Protocolizado - Expedido
13. Decreto Ley 902 de 2017. Medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en el marco del Acuerdo Final	Protocolizado - Expedido
14. Decreto 893 de 2017. Creación de PDET	Protocolizado - Expedido

15. Proyecto de Ley por el cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito	Protocolizado
16. Ley Estatutaria de la de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz	Protocolizado - Expedido

Fuentes: Secretaría Técnica Indígena de la MPC (2015), De Gobierno a Gobierno Segunda Edición. Secretaría Técnica Indígena de la MPC (2017), Boletín informativo primer semestre de 2017.

Clasificación la presente investigación.

El escenario para acordar las rutas y concertar los resultados de la consulta previa, libre e informada es la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), la cual nace en el año de 1996 después de una toma pacífica al Episcopado por parte de algunos líderes y lideresas indígenas, quienes después de casi 33 días lograron pactar el Decreto 1397 de ese año, en el cual se determina el objeto de la Mesa (Secretaría Técnica Indígena de la MPC2, 2015, p.13). Según este Decreto:

Artículo 11. Objeto. La Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones Indígenas tendrá por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen. (Presidencia de la República, 1996)

De acuerdo con lo establecido en la Sentencia 461 de 2008, que aunque declara exequible el Plan Nacional 2006 – 2010, ordena que se suspendan los proyectos, programas o presupuestos plurianuales que tengan la potencialidad de incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes hasta tanto se realice en forma integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la jurisprudencia constitucional.

Estableciendo un precedente que promovió por primera vez la consulta de un Plan Nacional de Desarrollo, que correspondió al primer mandato de Juan Manuel Santos, y que tuvo como resultado 96 acuerdos que fueron incluidos en el Anexo IV.C.1-1¹⁷; sin embargo, el resultado obtenido no fue el esperado teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República concluyó en su seguimiento que, culminando el cuatrienio, apenas el 7% de las actividades para dar cumplimiento a los compromisos fue ejecutada. (Contraloría General de la República, 2014, p. 8)

Una de las falencias de la consulta de este Plan Nacional de Desarrollo fue la falta de elementos de planeación que faciliten las actividades correctivas; por ejemplo, la carencia de indicadores y metas concertadas, las cuales se construyeron e incluyeron unilateralmente por parte de las entidades del Gobierno Nacional y muchas de ellas, no respondían al acuerdo suscrito sino que, por el contrario, disminuyeron su alcance.

Como conclusión de esta primera consulta, se puede afirmar que el derecho fundamental fue vulnerado al no darle cabal cumplimiento, no solo por la falta de ejecución de los 96 acuerdos, sino porque los temas allí planteados eran parte de la agenda indígena y fueron priorizados dada la importancia para la pervivencia de los pueblos.

Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos, el gobierno acude a la MPC para acordar la ruta de consulta y de concertación. Las cinco organizaciones indígenas con asiento en la MPC¹⁸, y que representan a la gran mayoría de pueblos del país, recorrieron 29 de los 32 departamentos de Colombia durante los meses de noviembre y diciembre de 2014, y llegaron a más de 7450

¹⁷ Según las actas de sesión de la MPC del año 2010, siempre se habló de un capítulo especial para pueblos indígenas y no un anexo del PND 2010 – 2014, lo cual dificultó la implementación, la apropiación presupuestal y el seguimiento.

¹⁸ Según Decreto 1397 de 1996: Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana OPIAC, Confederación Indígena Tayrona, y posteriormente las invitadas especiales: Autoridades Indígenas de Colombia AICO y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor.

personas con la realización de 85 reuniones en los territorios. (Secretaría Técnica Indígena de la MPC, 2016, p. 52).

Producto de este momento de recolección de información, socialización, retroalimentación y participación de los pueblos indígenas, se lograron consolidar más de 600 propuestas para ser abordadas con el Gobierno Nacional, que para esta oportunidad contaban con indicadores, metas y presupuesto, con el fin de evitar las falencias en elementos técnicos de planeación que tuvo el anterior Plan.

Pese al despliegue organizativo de los pueblos indígenas, una vez se sentaron los equipos técnicos de estos y los del Gobierno, se encontraron con falta de información sobre el alcance y presupuesto de las entidades, no hubo presencia de organismos gubernamentales de especial importancia para la implementación de lo pactado, los funcionarios desconocían la propuesta indígena y en ocasiones argumentaron no tener poder decisorio. (Secretaría Técnica Indígena de la MPC1, 2015. p. 14)

Como resultado de las prolongadas jornadas de concertación, se logró acordar 191 compromisos distribuidos de la siguiente forma:

- 5 acuerdos con el Director Nacional de Planeación que se incluyeron en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo o sus bases.
- 6 acuerdos incorporados en la Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan.
- 6 acuerdos en las Bases del Plan de forma general a lo largo del texto.
- 169 acuerdos incluidos al final de cada capítulo del Plan. (Secretaría Técnica Indígena de la MPC2. 2015, p. 47)

A partir de lo anterior, se observa que el producto de la consulta se incorporó en los diferentes poderes del Estado colombiano: por un lado, la Ley 1753/15 expedida por el legislativo, y declarada exequible por el judicial mediante Sentencia C-087/16, y por el otro, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo como lineamiento de política para el ejecutivo.

Al hablar de garantizar integralmente la consulta previa libre e informada, se deben revisar los mecanismos y elementos mínimos que debería tener un Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, según la Ley 152 de 1994¹⁹ “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.” Y establecer el grado de inclusión de lo concertado con pueblos indígenas.

¹⁹ Cabe destacar que esta Ley es la única que existe en la materia y por tanto es el referente para ver la inclusión o no del proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo y las garantías frente a la consulta previas, no obstante se comparte la conclusión de Olga Restrepo al señalar que “la Ley 152 de 1994 (...) tiene carácter de corto plazo y las disposiciones estipuladas en la Constitución de 199 no han sido llevadas a la práctica” (Saavedra, 2001, p.207)

Tabla 5. Inclusión de lo acordado con Pueblos Indígenas en el marco de la planificación nacional según la Ley 152 de 1994

Partes del Plan Nacional de Desarrollo según Ley 152/1994		Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018	Inclusión pueblos indígenas
Parte General	Objetivos Nacionales y Sectoriales	Objetivo: Construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.	no incluye
	Metas Nacionales y Sectoriales	Se establecen las metas según las siguientes estrategias: 1. Competitividad e infraestructura estratégicas 2. Movilidad social 3. Transformación del campo 4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz 5. Buen gobierno 6. Crecimiento verde	Punto D al final de los objetivos de la Estrategia, incluyen tabla producto de la consulta
	Estrategias y políticas		
	Instrumentos de armonización con la planeación regional - incluidas las entidades territoriales indígenas	Estrategias regionales, para establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo: 1. Caribe: Próspero, equitativo y sin pobreza extrema. 2. Eje Cafetero y Antioquia: Capital humano innovador en territorios incluyentes. 3. Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá: Conectividad para la integración y desarrollo productivo sostenible de la región. 4. Pacífico: Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental. 5. Llanos Orientales: Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: para el crecimiento y bienestar. 6. Centro Sur Amazonía: Tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.	Informa de variables étnicas en los diagnósticos regionales o como población objetivo se incluye a los pueblos indígenas como parte de los indicadores, proyectos o metas en tres de las seis regiones; sin embargo, no coincide con el producto de la consulta

Plan de Inversiones	Proyección de recursos disponibles	Artículo 5 de la Ley 1753/15, párrafo 3. Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluyen de manera transversal las proyecciones indicativas acordadas en el marco de la consulta previa, estimadas para los pueblos indígenas entre ocho (8) y once (11) billones de pesos(...).	Se incluye en la Ley es producto de la consulta previa
	Descripción de programas, objetivos, metas y proyectos	Hace parte del punto XIII del documento de bases del PND 2014 - 2018, denominado Plan Plurianual de inversiones y el Anexo 1. de dicho documento.	Según el anexo 1. iniciativas de inversión del periodo 2015 – 2018, seis proyectos son dirigidos exclusivamente a pueblos indígenas, los cuales no son producto de la consulta previa
	Presupuesto Plurianual con proyección de costos	Según el artículo 115 de Ley 1753/15 durante cada vigencia fiscal se deben señalar de manera específica las partidas presupuestales para pueblos indígenas, y se otorga al escenario de la MPC la revisión de los proyectos a presentar ante Hacienda.	Se informa de un programa denominado Asuntos Indígenas, Rrom, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la Estrategia Transversal de Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz, no se determina el valor del programa, no hace parte del producto de la consulta.
	Mecanismos de ejecución: Planes de Acción - Banco de Proyectos de inversión	Hace parte del Título III de la Ley 1753 de 2015: y destaca como ejecutores a entidades públicas cuya naturaleza le permita realizar dicha actividad, subsidios, amparos, fomento a proyectos de producción incremental y sobre todo un gran número de Fondos del Estado que canalizan los recursos, los contratos plan, licitaciones públicas, etc.	Se incluye en la estrategia de buen gobierno el punto concertado en el marco de la consulta previa sobre la ejecución de los recursos ²⁰

Fuente: Ley 152 de 1994, Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 tomos 1 y 2, la presente investigación

²⁰ (...) Cuando se trate de contratación directa, contratarán de manera preferente con aquellas que tengan capacidad legal para contratar, garantizando en todo caso, el cumplimiento del principio de selección objetiva de que tratan la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás normas modificatorias y reglamentarias, así como la protección de la integridad cultural de los pueblos indígenas (...).

En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, se evidencia que ninguno de los objetivos nacionales, sectoriales, ni las metas incluyen a los pueblos indígenas en su redacción; no obstante, son las seis principales estrategias las que contienen el producto del ejercicio de su derecho fundamental, agregándose como un último punto al cual denominan "Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos", pero no hace parte de los objetivos que las fundamentan.

En el desarrollo regional se nombra a los pueblos indígenas para resaltar las brechas en los diagnósticos, o como población objetivo para la implementación de los programas del Estado, se los incluye como parte de los indicadores, proyectos o metas en tres de las seis regiones²¹; sin embargo, lo allí establecido no coincide con el producto de la consulta previa.

En materia del plan de inversiones, se agrega en el texto lo acordado con pueblos indígenas, al igual que en la Ley por la cual se expide el Plan; no obstante, y pese a mencionar seis proyectos específicos para pueblos indígenas²² como prioritarios en la inversión, estos no son producto de la consulta previa. Asimismo, no se desarrollan los costos y proyecciones anuales del monto indicativo pactado.

Como conclusión, se puede afirmar que la planeación nacional y el producto de la consulta previa del PND 2014 – 2018 desconoce que la planificación es “un proceso de acción social, está estrechamente ligado a dirigir o gobernar, lo cual implica concebir su teoría

²¹ En la estrategia regional del pacífico, agrega como producto el indicador de hectáreas de constitución de resguardos con una meta a 2018 de 6.446 Has, así como 1.700 familias beneficiarias del plan de acceso a tierras. Estas metas no fueron concertadas.

La estrategia de los llanos orientales establece una actividad específica para implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas de dicha región para realizar la transición de territorios indígenas a entidades territoriales. En dicha región se plantean esquemas de explotación minera y de hidrocarburos responsable en zona minera indígena, lo cual no fue concertado.

En la región Centro-Sur-Amazonía se propone una meta de 33 Pueblos formados en protección del patrimonio y desarrolla como beneficiarios de diferentes proyectos a los pueblos, este texto no fue concertado.

²² 1. Proyecto conservación de bosques con asociaciones indígenas en el Amazonas, 2. Ampliación electrificación del resguardo indígena de Corocito, 3. Fomentar la recuperación de prácticas culturales de grupos étnicos del Cauca, 4. Proyectos Turísticos para comunidades indígenas de Guainía, 5. Fortalecer procesos organizativos indígenas del Guaviare, 6. Construcción de sistemas alternativos de agua en comunidades indígenas de la Guajira.

y su praxis no solamente como proceso técnico, sino también político, facilitador de la toma de decisiones” (Saavedra, 2001, p.45). Lo anterior como consecuencia de la incongruencia que tuvo el resultado de la consulta y que podría afirmarse como una violación a su carácter de informada, pues según reposa en las actas de la MPC, en ningún momento se señaló por parte del Gobierno Nacional, el alcance de cada una de las partes del Plan según la ley que lo rige y lo determina, convirtiendo al producto del ejercicio del derecho de los pueblos, en simple demagogia.

Capítulo 3. El cumplimiento de la consulta previa, libre e informada del PND 2014 – 2018, una mirada multilateral.

Como pudo observarse previamente, en términos de la planificación nacional, el producto de la consulta previa libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 es incluido parcialmente y con poca contundencia tanto en su parte general, como en su plan de inversiones.

Además de la formulación del Plan, y partiendo de los acuerdos concertados entre los pueblos indígenas y el Estado, es necesario resaltar la importancia de los mecanismos de seguimiento pactados, puesto que son las herramientas con las que se cuenta para establecer el avance o no de la consulta previa, libre e informada. Al respecto, según la Ley 1753 de 2015:

Artículo 116°. (...) Las estrategias y metas acordadas con los Pueblos Indígenas serán objeto de especial seguimiento. El Departamento Nacional de Planeación incluirá en el Sistema Nacional de Gestión y Resultados (Sinergia), un componente especial para Pueblos Indígenas, mediante el diseño y definición concertada de un tablero de control con indicadores culturalmente adecuados. **Parágrafo Primero.** El Gobierno Nacional, a través de la Mesa Permanente de Concertación, pondrá a disposición de los pueblos indígenas el acceso a información suficiente y oportuna para que pueda realizar el ejercicio propio de seguimiento y evaluación. **Parágrafo Segundo.** El Gobierno Nacional presentará cada año, en el mes de abril, un informe consolidado de la implementación de acciones y ejecución de los recursos presupuestales para pueblos indígenas. En este informe debe ser clara la identificación de acciones y de la población indígena beneficiada.

Pese a lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha emitido tres documentos que no responden a los requerimientos concertados, ya que para 2015 informa

únicamente sobre los recursos asignados para Pueblos Indígenas en el marco del PND, para 2016 incorpora el avance de las metas e indicadores concertados y señala unas recomendaciones generales, de la misma manera lo hace para el año 2017.

Finalizando 2015, la Contraloría General de la República²³ expidió un informe de actuación especial de seguimiento a las partidas presupuestales de comunidades indígenas y afrocolombianas en el marco del PND, emitiendo una alerta sobre el riesgo de incumplimiento del Plan, debido entre otros aspectos a:

- Inconsistencias en la información presupuestal reportada por parte de un número importante de entidades con competencias.
- Desconocimiento de los acuerdos suscritos con pueblos indígenas por parte de algunas entidades con competencias.
- Reportes presupuestales que corresponden a las ofertas institucionales ordinarias.
- Debilidad en la asesoría técnica que debe brindar el DNP a las entidades concernidas.
- Debilidad en el seguimiento.
- Tardanza en los indicadores de medición (Contraloría General de la República, 2015).

Si bien este aporte de la Contraloría es un punto de partida para corregir y mejorar la implementación de los acuerdos suscritos entre el Gobierno y los pueblos indígenas, no se contó anualmente con este concepto y, como se ha dicho, los reportes del Departamento Nacional de Planeación no contenían un análisis en términos de cumplimiento y de acceso y goce efectivo de los derechos indígenas; no obstante, en sus balances de resultados del PND 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”²⁴ se presenta información de aquellas menciones que

²³ Según el Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia: *El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

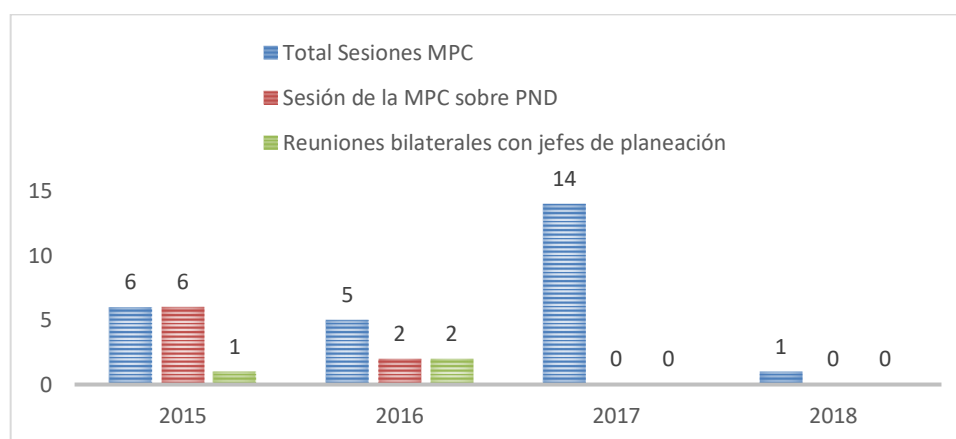
²⁴ Se expidieron 4 informes correspondientes a los años de 2014, 2015, 2016 y 2017, en los cuales no se hace alusión a los compromisos producto de la consulta previa del PND, sin embargo, para la vigencia 2017 por ejemplo, se reporta como un logro la disminución de tiempo de duran las consultas previas de Proyectos Obras o Actividades de 5,4 a 4 meses.

se hicieron sobre pueblos indígenas en las bases del Plan, pero que no fueron producto de la consulta previa, libre e informada (Ver tabla 5).

Como parte del seguimiento que realiza el Gobierno Nacional, se presenta ante el Congreso de la República un informe anual de implementación del PND, en julio de 2018 se mostró el resultado de los cuatro años del segundo Gobierno de Juan Manuel Santos, el cual no hace alusión a los compromisos adquiridos con pueblos indígenas.

La importancia del seguimiento radica no solo en aquellos conceptos y análisis que puedan generar entidades del Estado, sino también en la forma en la cual los pueblos indígenas cuentan con garantías para realizarlo desde su institucionalidad.

Gráfica 4. Escenarios posteriores a la Protocolización de Acuerdos entre Pueblos Indígenas y Gobierno Nacional - Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 en el marco de la MPC 2015 – 2018.



Fuente: Boletines informativos STIMPC²⁵, la presente investigación.

A partir de lo anterior, se evidencia que los pueblos indígenas abordaron con el Gobierno Nacional diferentes escenarios. Para el año 2015, el 100% de las sesiones de la MPC trataron el tema del PND y se realizaron reuniones bilaterales con los jefes de planeación de las diferentes entidades con competencias en la implementación de los

²⁵ disponibles en <http://mpcindigena.org/index.php/2014-01-09-07-38-36/boletines-informativos-mpc>

acuerdos; así mismo, para el año 2016²⁶ se llevaron a cabo una serie de reuniones para la concertación técnica de indicadores y metas.

Como puede observarse, entre 2017 y 2018 no se realizó ninguna sesión de la MPC para abordar el tema de Plan Nacional de Desarrollo ni para dar cumplimiento a las funciones que se le atribuyeron a la Mesa, entre otras:

- Antes del envío de los anteproyectos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se convocará a la Mesa Permanente de Concertación, con el objeto de analizar y revisar la correspondencia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
- El Ministerio del Interior garantizará que la MPC, sesione para la planificación y priorización de los casos, asignados en los diferentes acuerdos suscritos en el marco de la consulta y concertación del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014 – 2018. Esta planificación deberá realizarse anualmente, y estará orientada a través de una ruta concertada en la MPC
- AJUSTE INSTITUCIONAL. El Gobierno Nacional y los pueblos y organizaciones indígenas concertarán, en el marco de la MPC, una estrategia de ajuste institucional que responda a criterios de integralidad, reconocimiento, respeto, pertinencia cultural, coordinación, efectividad, que disponga de autonomía política, financiera, con capacidad técnica y administrativa, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la firma del acta de protocolización de la consulta del PND 2014-2018. (Secretaría Técnica Indígena de la MPC1, 2015).

Si bien ninguno de los anteriores compromisos se llevó a cabo, es importante resaltar que sí se lograron concertar 113 indicadores y metas que corresponden al 50% de los acuerdos suscritos entre pueblos indígenas y el Gobierno Nacional. En sesión de la MPC de

²⁶ Se toma como unidad de medida 1 debido a la naturaleza y propósito de las reuniones.

agosto de 2016 se acordó que deberían subirse al sistema de información del estado llamado SINERGIA²⁷.

Después de una revisión a este sistema de información se pudo constatar que a diferencia de todos los compromisos del plan, los que correspondían a Pueblos Indígenas no contaban con elementos mínimos que permitieran realizar el seguimiento anual, el ámbito territorial o el número de beneficiarios, evidenciando la incongruencia con las características que tiene la planificación en el sentido de “proporcionar elementos fundamentales que permitan el seguimiento, el control y la evaluación del proceso, resultados e impacto” (Saavedra, 2001, p.58).

Como consecuencia de la información aquí expuesta, se puede concluir que pese al ejercicio técnico y al despliegue institucional que tuvieron las organizaciones indígenas para la elaboración de los indicadores y metas²⁸, y su posterior concertación, existe un tratamiento excluyente, discriminatorio y nocivo frente a los instrumentos de medición del grueso del Plan Nacional de Desarrollo y aquellos producto de la consulta previa con pueblos indígenas; asimismo, que es imposible determinar con certeza el nivel de avance o cumplimiento de los acuerdos sin instrumentos de medición concertados, sin un seguimiento propio desde los pueblos y con imprecisiones en la información reportada por las entidades del Estado del orden nacional.

²⁷ Según el sitio web del sistema: El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND. Disponible en <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>

²⁸ Fueron las organizaciones indígenas con asiento en la MPC quienes realizaron una propuesta de alrededor de 220 indicadores con sus respectivas metas para ser concertados con el Gobierno Nacional.

Capítulo 4. La Planificación Estratégica Situacional y la consulta previa, una perspectiva no lineal.

Si bien el primer Plan Nacional de Desarrollo consultado con pueblos indígenas incluyó en un anexo 96 “promesas incumplidas” o “engaños”²⁹ y el segundo más de 190 distribuidas en sus bases, ley y actas de sesión de la MPC con un avance ínfimo, es necesario intentar ahondar en la visión que sobre planeación tienen el Estado y los pueblos indígenas para buscar un punto de encuentro en la relación entre la política más importante del Gobierno Nacional y la inclusión efectiva del enfoque multicultural.

Los planes nacionales de desarrollo pretenden poner en marcha una apuesta basada en los principios ideológicos que dependen de la plataforma política a la cual pertenece el gobernante electo por los colombianos, por lo cual, ese es el punto clave en el cual la planeación nacional puede distar o no, del reconocimiento efectivo de los derechos de la población, no obstante, y desde una mirada del reconocimiento constitucional existe una “necesidad de que, junto al pluralismo cultural y a la diversidad social, se afirme la importancia del pluralismo institucional y político para garantizar los espacios institucionales de construcción de consensos” (Wieviorca, 2006, p.80).

Para los pueblos indígenas, su Ley de Origen representa “la sabiduría y el conocimiento ancestral que orienta el manejo de todo lo material y espiritual y cuyo cumplimiento garantiza el equilibrio y la armonía de la naturaleza, el orden y la permanencia de la vida, del universo y de los pueblos indígenas, en la defensa de lo propio y del otro” (PNUD Colombia, 2013, p. 22); por lo tanto, cualquier iniciativa en materia de planeación que requiera incorporar el enfoque diferencial debe sustentarse en este mandato, para ello, la participación de los Pueblos en todos los momentos de planificación debe ser garantizada desde sus formas de Gobierno Propio.

²⁹ Tomado de la intervención de Alfonso Peña Chepe a partir de la relatoría de la sesión de la MPC del mes de enero de 2015.

La planeación no es un concepto ajeno para los pueblos indígenas, por el contrario, son precursores de diferentes mecanismos y estrategias que van desde planes de siembra según las estaciones lunares, hasta aquellos de ordenamiento ancestral y ambiental del territorio, así como de sus planes de vida.

Los planes de vida son la plataforma ideológica, ancestral, política, cultural, y de pervivencia indígena, superando a los planes de desarrollo nacional en tiempo, espacio y contenidos; si bien no necesariamente estos deben estar escritos, con los años, los pueblos indígenas han venido haciendo un despliegue organizativo para su formulación, ya que se han convertido en su carta de presentación para el relacionamiento con instituciones del Estado.

Estos planes de vida, son más coherentes que los planes nacionales de desarrollo al cumplir uno de los principios básicos de la planificación, la continuidad³⁰, e incluso más cercano al mandato constitucional de ser concebidos en un largo plazo.

Para Kymlicka (2010, p. 43) las minorías étnicas tienen tres opciones frente al racismo estatal para sobrevivir:

- a) Aceptar la integración en la cultura mayoritaria, aunque quizá tratando de renegociar los términos de la integración;
- b) Tratar de obtener los tipos de derechos y poderes de autogobierno que se necesitan para mantener su propia cultura societal (...); es decir, embarcarse en su propia forma de construcción nacional concurrente;
- c) Aceptar su marginación permanente.

El enfoque multicultural debe trascender a tener que asumir alguna de estas elecciones y así evitar una ruptura del tejido social tanto internamente en las comunidades, como en el resto de población que se emanaría producto de la lucha de los pueblos por mantener su cultura, identidad y gobierno propio y, a su vez, exigir el cumplimiento de sus derechos, sin

³⁰ El PND atenta contra este principio, debido a que cada cuatro años se debe reiniciar un diálogo sujeto a la voluntad política de los mandatarios.

tener que aislarse del resto de los nacionales, en el mismo sentido, es importante comprender que “el problema no es institucionalizar a los actores identitarios bajo formas directamente representativas, sino abrirles mucho más el acceso al trato político de sus demandas” (Wieviorca, 2006, p.75)

Entonces, si los planes nacionales de desarrollo se sustentan en una noción política e ideológica opuesta a la planeación indígena³¹, si la primera tiene una limitación en el tiempo y la segunda se mantiene, es necesario encontrar un punto intermedio para evitar forzar a los pueblos indígenas a integrarse a un modelo ajeno, o a convertirse en una autarquía sin garantías de supervivencia, peor aún si el desarrollo que se promueve está basado en el impulso al sector minero energético³² por ejemplo, y que hace parte de un modelo que sobrepasa a los Estados y que afecta directamente a los Pueblos³³.

Visto desde una perspectiva de desarrollo humano, la incorporación de un enfoque multicultural que implica un reconocimiento real tiene que ver con “la libertad de razonamiento y de toma de decisiones, la que celebra la diversidad cultural, en la medida que es elegida con tanta libertad como sea posible por las personas involucradas”. (Soriano, 2015 p.204)

Carlos Matus (2007) ha hecho hincapié en que una de las dificultades que enfrenta América Latina está en la participación de la gente como ciudadanos, en el proceso de

³¹ Una opción que tienen los Pueblos Indígenas es no ejercer su derecho a la consulta previa, libre e informada frente a una incompatibilidad rotunda entre el PND que se pretenda concertar y su visión propia de desarrollo, no obstante, existe una responsabilidad importante en el papel que el Estado ha tenido en la agudización de brechas sociales de estos pueblos y por tanto, dejar a su interpretación aquello que debe hacerse con pueblos indígenas puede resultar aún más perjudicial. Existe una figura desde los pueblos indígenas frente a los temas sobre los cuales no hay acuerdos: las salvaguardas. Estas no solo deberían tener un carácter de posturas escritas o verbales sino ser más vinculantes a la hora de expedir la ley de Plan u otros mecanismos normativos que blinden a los pueblos y lleven a otras instancias esos desacuerdos.

³² En el Marco Fiscal de Mediano Plazo se ha establecido que para 2018: “los componentes de oferta que más contribuirán al mayor dinamismo de la economía serán la industria, el comercio, la minería, las actividades profesionales e información y comunicaciones (...) Un sector determinante en impulsar la aceleración de la economía será el sector minero, ya que tendrá la menor contracción en 3 años, con lo cual disminuye su contribución negativa al crecimiento”. (Ministerio de Hacienda, 2018, p.51 y 52)

³³ Según la Secretaría Técnica Indígena de la MPC y el acta del 25 de enero de 2015 en donde constan las salvaguardas, el tema minero energético y ambiental no se somete a consulta o diálogo con los pueblos indígenas al ser considerado como de interés general para el país.

identificar, jerarquizar, procesar, enfrentar y solucionar los problemas que son suyos y de sus vecinos. Convirtiéndose en un patrón la esperanza de que sea el Gobierno quien enfrente y solucione las problemáticas, razón por la cual el autor hace un llamado para otorgarle un papel preponderante a los distintos actores para que emprendan un proyecto de gobierno.

A raíz de la investigación desarrollada se ha podido establecer que la consulta del PND 2014 – 2018 no fue una expresión política sino un ejercicio netamente demagógico en la búsqueda de legitimación del segundo mandato de Juan Manuel Santos, que no tuvo en cuenta ni elementos mínimos de planeación, ni el alcance del derecho fundamental en el cual se sustentan los acuerdos que se llegaron con pueblos indígenas, no obstante y para efectos de comprender la relación con el método PES como punto de partida para la transformación de la planificación nacional y cómo este puede ser una alternativa para garantizar la inclusión y el ejercicio del derecho fundamental, se presentan a continuación recomendaciones según los 4 momentos de la Planificación Estratégica Situacional, partiendo del principio de que los gobiernos siguientes incorporarán mecanismos de materialización del reconocimiento multicultural establecido en la Constitución Nacional³⁴:

1. Momento Explicativo (preconsulta). En donde se determinan las situaciones manifestadas por las diferentes perspectivas en función de las prioridades y problemáticas que tienen los pueblos indígenas.

La forma en la cual se consolidan los planes de vida está estrechamente ligada a la dinámica de cada pueblo y obedece a su contexto y a su Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio. Por lo anterior, se debe otorgar el papel dominante a las organizaciones indígenas para la recolección de situaciones problemáticas y necesidades de la población que

³⁴ A pesar de la posible efectividad del método PES en el corto plazo, su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo está sujeto a la voluntad política del Gobierno Nacional y a las garantías que tengan los pueblos indígenas para abordar temas estructurales como modelo económico, político, participación, no discriminación, etc.

representan, al ser parte del Gobierno Propio de los Pueblos generar confianza y contar con metodologías de recolección con pertinencia cultural.³⁵

En este momento de la planificación, se recomienda tener en cuenta elementos del Método Altadir de Planificación Popular (MAPP)³⁶ en el sentido de:

- Realizar un estado del arte sobre las diferentes situaciones problemáticas de los pueblos indígenas, como un ejercicio previo a la realización de reuniones de consulta previa, libre e informada en territorio.
- Precisar las situaciones problemáticas con las comunidades, lo cual permita cerrar la brecha de interpretación. Para esto, se deberá contar con elementos monitoreables, e indicadores o datos que expliquen a mayor profundidad la situación problemática, y a su vez, facilite algún tipo de priorización a futuro.
- Contar con elementos que permitan durante la concertación con el Gobierno Nacional, explicar por qué se produce el hecho que representa cada descriptor y sus consecuencias en los pueblos y comunidades.
- Diseñar la propuesta objetivo que permita disminuir o eliminar la situación problemática, estableciendo las metas que se quieren lograr y que como mínimo deben ser alcanzables en un periodo de tiempo de cuatro años, en caso de que la meta supere dicha vigencia.
- Se deben determinar las posibles actividades que se pueden llevar a cabo para alcanzar el objetivo estableciendo claramente las competencias de quienes tienen la responsabilidad directa en su implementación.

³⁵ Para el caso de los pueblos que no cuenten con estructuras organizativas, se debe garantizar desde el Estado su fortalecimiento en el largo plazo y el acompañamiento de instituciones que genere tranquilidad y tengan enfoque de acción sin daño y experiencia de trabajo con pueblos indígenas para poder consolidar este momento del método PES.

³⁶ Según Carlos Matus el MAPP es un método que respeta la visión que la población tiene de los problemas locales que le afectan y tienen plena aplicabilidad en sistemas altamente descentralizado. Para la presente investigación se tienen en cuenta algunos de sus pasos y se adaptan a los escenarios dispuestos en el marco de la consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 con Pueblos Indígenas.

- Presupuestar las acciones propuestas para saber su costo y determinar las fuentes de financiación de cada actividad.
- Diseñar una estrategia de seguimiento desde los pueblos y comunidades indígenas, según las estructuras de Gobierno Propio y dinámicas organizativas y regionales.

Gran parte de los anteriores ítems fueron incorporados por parte de las organizaciones indígenas y se llevaron a la concertación con el Gobierno Nacional; sin embargo, la respuesta estatal fue no abordar algunos temas que consideró de interés general, no se habló del presupuesto por acuerdos previos³⁷, ni se acordaron las metas o indicadores.

2. Momento Normativo, (protocolización de la consulta). En el cual se definen los compromisos que contendrán el plan para tratar los nudos críticos; es decir, es el escenario en donde se concertan los acuerdos y compromisos entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional que serán incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Según Matus, el método PES considera que debe haber una interacción entre el técnico y el político, para no generar un “descompromiso” posterior que conlleve al incumplimiento de lo acordado; al respecto André Viana menciona:

Es evidente que las entidades del Estado no se encuentran preparadas para asumir un proceso de relacionamiento con comunidades étnicas, y que su conocimiento sobre la Consulta Previa es incipiente. Esto, además de alimentar la desconfianza generalizada hacia las gestiones estatales, crea situaciones delicadas en que los funcionarios que asisten a las reuniones incurren en graves errores (Viana, 2016, p.154).

Por lo tanto, para la concertación se requiere como mínimo:

³⁷ Se acordó con el director del DNP una “bolsa” que se calculó según los datos que se tenían sobre la ejecución de recursos del anterior PND, pese a que se reconoció por parte de esta entidad, un incumplimiento de más del 60% del mismo.

- Que previo a la concertación los equipos técnicos de las partes establezcan una metodología que permita identificar a los actores con competencias según las situaciones problemáticas establecidas desde los pueblos indígenas.
- Que el Gobierno Nacional asista con sus funcionarios de poder decisorio y sus equipos técnicos.
- Que las organizaciones indígenas asistan con sus vocerías políticas y que incluya a sus parlamentarios y equipos técnicos, según las situaciones problemáticas identificadas en su propuesta. En consideración a la sectorización estatal que difícilmente será menguada en este tipo de escenarios, es imprescindible que todas las comisiones temáticas de los pueblos indígenas participen en la concertación³⁸.

Como producto de la consulta previa, libre e informada del PND 2014 - 2018 surgieron postulados y evidencias de las voluntades de las partes, pero no contaron con elementos que permitieran precisar cómo se ejecutarían dichos compromisos, por lo cual necesariamente el producto de la concertación debe ser un plan de acción. Al respecto, la PES establece que este es un concepto “que considera múltiples recursos escasos y múltiples criterios de eficiencia y eficacia, entre ellos el de eficacia política. En este sentido el PES propone un plan integral que se sitúa en la cabeza del dirigente, no de los técnicos” (Huertas. 1999. p. 48).

Adicionalmente, se pudo observar que gran parte de las entidades del orden nacional sólo respondieron por aquellos acuerdos que les fueron asignados exclusivamente y no sobre los cuales se debían hacer esfuerzos interinstitucionales. Como consecuencia, y en

³⁸ La Mesa Permanente de Concertación tiene 8 espacios temáticos: Comisión de Comunicaciones (CONCIP), Comisión de Educación (CONTCEPI), Comisión de Impulso al Decreto 1953 de 2014, Comisión de Mujeres Indígenas, Comisión de ICBF, Comisión para la Política de Soberanía Alimentaria, Comisión Decreto ley de Víctimas, Comisión de Salud. Adicionalmente, fueron creadas conjuntamente con la MPC en 1996: la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

concordancia con el concepto de “plan dual”³⁹ de Matus (Huertas, 1999, p.48), se deben diferenciar planes de acción por cada entidad y por el grupo de instituciones que, en conjunto, deben responder ante los compromisos establecidos.

Como mínimo, se esperaría que el plan de acción contenga: el acuerdo, los tiempos para su implementación, acciones anuales para su desarrollo, indicadores y metas, presupuesto y fuentes de financiación. Asimismo, en caso de ser los pueblos indígenas quienes ejecuten directamente las iniciativas y requieren generar procesos de contratación con el Estado, deberá establecerse el mecanismo especial y con enfoque diferencial para ello.

Producto de la concertación, deben quedar claramente establecidos los instrumentos de seguimiento, que contemplen la participación de las autoridades de los pueblos indígenas, del Ministerio Público y Organismos de Control, comunidad internacional y demás actores con competencias y responsabilidades en la implementación y ejecución de los acuerdos.

Dada la importancia de la consulta previa para demostrar la relación con el derecho al territorio, a su pervivencia física y cultural y a su identidad étnica (Viana, 2016, p. 21) es necesario que el producto de la concertación protocolizado en el escenario de la Mesa Permanente de Concertación sea inmodificable en el Congreso de la República, escenario posterior y que expide la Ley del Plan Nacional de Desarrollo; de ahí la importancia de contar con una estrategia de relacionamiento con el poder legislativo y judicial para tal fin.

- **Momento Estratégico (garantías de consulta).** se refiere a la viabilidad de los compromisos; según Matus, se realiza desde el análisis de los actores y se diseña entonces una estrategia para viabilizar aquellos compromisos de difícil implementación.

³⁹ Según Matus, este es un concepto fundamental, porque distingue aquella parte del plan que está totalmente bajo la gobernabilidad del actor, de aquella en que éste requiere la cooperación de otros actores para alcanzar las metas propuestas. El plan dual tiene dos partes: a) el plan de acción, compuesto por operaciones y por el cual responde íntegramente el actor, y b) el plan de demandas y denuncias, compuesto de demandas de operaciones que sólo pueden ser realizadas con la cooperación y decisión de otros actores (...) De este modo, el PES delimita responsabilidades según sea la gobernabilidad sobre las variables críticas.

Si bien el plan de acción determina la carta de navegación para cada uno de los cuatro años, se recomienda dar prioridad a las siguientes actividades para el primer año de implementación y que no necesariamente deben hacerse durante la concertación del Plan:

- Formulación conjunta de aquellos programas nuevos que la institucionalidad deberá implementar.
- Adecuación concertada de la oferta institucional que se encuentre vigente y que no responda a un enfoque diferencial para pueblos indígenas.
- Socialización de lo acordado con los pueblos y comunidades indígenas de base, puesto que muchos de los compromisos probablemente correspondan a solicitudes que deban hacer desde los territorios para acceder a servicios del Estado.
- En el mismo sentido, es indispensable contar con garantías para el acompañamiento en la formulación de iniciativas desde los pueblos indígenas; en algunos acuerdos del actual Plan, se estableció que debían ser estos últimos quienes debían presentar propuestas de proyectos a la institucionalidad frente a programas del Gobierno Nacional en funcionamiento.
- Estrategias de incidencia, fortalecimiento de los Pueblos, consolidación de alianzas y seguimiento.

3. Momento Táctico Operacional (cumplimiento de la consulta). se refiere a la implementación de los compromisos y a la información que se entrega para determinar el nivel de avance del Plan, lo anterior, con el fin de tomar acciones correctivas en caso de requerirse.

Es el desarrollo de las estrategias descritas en los momentos anteriores, el rol de los pueblos indígenas de base es fundamental para determinar si los compromisos se están

ejecutando o no, se deberán garantizar que la comunicación sea constante y adecuada desde las organizaciones indígenas y demás estructuras de Gobierno Propio.

Para el caso del PND 2014 – 2048, si bien desde durante el primer año de implementación se ha venido realizando un seguimiento, es primordial que en la última vigencia se haga un ejercicio serio de evaluación para establecer el impacto que ha tenido la consulta previa, libre e informada del Plan y si el Estado ha dado cumplimiento efectivo de lo acordado. Lo anterior como insumo imprescindible para la consulta del siguiente PND.

En concordancia con Matus, los momentos descritos son dinámicos, no lineales, no deben abandonarse una vez se hayan suplido, puesto que al ser un proceso social de cambios que se pueden dar en cualquier orden y pueden quedar “residuos”, estos pueden repetirse en algún momento. El derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada no se agota con la formulación o diseño; por el contrario, es la base para una concertación efectiva, una implementación idónea, y un seguimiento integral.

En el contexto político de los programas y proyectos de desarrollo sobre territorios étnicos el contenido del interés general no está dado a priori, sino que se construye participativamente en el escenario propio de la Consulta Previa, que es donde los pueblos y el gobierno nacional encuentran el equilibrio e identifican, en conjunto, la conveniencia, los impactos y las medidas de manejo del proyecto discutido. (Viana, 2016, p.43)

Sin la aplicación de este derecho fundamental, se expediría un plan basado en interpretaciones innecesarias desde el Gobierno Central; lo cual, no solo atenta directamente en contra de lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT en relación a ejercer su derecho de decidir sus prioridades en materia de desarrollo, sino también en términos de planificación estratégica, lo cual puede repercutir en un detrimento patrimonial de aquellos recursos ejecutados en territorios indígenas sin estar en concordancia con la planeación propia, sus

estructuras de gobierno y organizativas, ni con su Ley de Origen, Derecho Propio y Derecho Mayor.

Si bien no se presenta aquí una propuesta *sine qua non* para el cumplimiento del producto de la consulta previa respecto al Plan Nacional de Desarrollo, esto solo es una propuesta en el corto plazo, puesto que los debates estructurales sobre desarrollo y visiones alternativas de los sistemas políticos y económicos son de largo alcance, así mismo, bajo una lógica de planificación efectiva, de inclusión y de materialización del enfoque multicultural reconocido constitucionalmente, se deben establecer mecanismos que incluyan a “varios mandatos presidenciales: unos dieciséis o veinticuatro años, casi la vida de una generación, para poder ejecutar algo importante, con inversiones suficientes y esfuerzo intenso y sostenido, sin discontinuidad” (Saavedra, 2001, p.274).

Conclusiones

La primera consulta con pueblos indígenas de un Plan Nacional de Desarrollo, marcó en Colombia un hito importante para activar la expedición de normatividad en materia de consulta previa, libre e informada en las diferentes ramas del Estado, en particular el poder judicial con pronunciamientos mayoritariamente favorables para los pueblos indígenas; mientras que en el caso del ejecutivo se centró en la búsqueda de una reglamentación que disminuye el alcance del derecho fundamental; y el legislativo en la expedición de normas destinadas a determinar la obligatoriedad para realizar la consulta o expedir aquellas producto de la concertación en el marco de la MPC.

Revisando la institucionalidad actual de las diferentes ramas del poder colombiano y sus organismos de control, se puede concluir que no hay en el más alto nivel, espacios para que los pueblos indígenas asuman un papel activo en la toma de decisiones; por el contrario, los pocos que existen son de tercer a cuarto nivel, no reconocen en términos de garantías, la aplicación de la Jurisdicción Especial Indígena y, aunque cuentan con espacios en el Congreso, se ven limitados al ser minoría.

Si bien se pactó una ruta metodológica para la consulta y concertación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, lo que normativamente establece la planificación nacional no incluye en sus elementos estructurales lo pactado con Pueblos Indígenas, sino que mantiene lo que inicialmente el Gobierno Nacional había establecido unilateralmente en su propuesta de bases del Plan, previo a su consulta y concertación.

Si se tiene en cuenta la cifra de implementación del Gobierno Nacional, existe un claro incumplimiento de los acuerdos pactados en los escenarios con los pueblos indígenas; sin embargo, sin un seguimiento multilateral donde haya presencia activa de las partes, es imposible determinar con certeza el grado de avance; así mismo, los instrumentos dispuestos por el Estado para el seguimiento no permiten determinar la población beneficiaria, el ámbito

territorial o los recursos específicos asignados, atentado en contra de los criterios mínimos de una buena planificación.

Frente al vacío institucional colombiano que responda a un enfoque diferencial étnico, el incumplimiento de los acuerdos con pueblos indígenas, la exclusión de estos en los mecanismos de planeación legales y técnicos que operativizan el Plan Nacional de Desarrollo; y por ende, la evidencia de una falta de voluntad política, se puede concluir que para el caso del PND 2014 – 2018 hubo una clara vulneración al derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada.

Si bien son los pueblos y sus organizaciones los llamados a crear su propio método, La Planificación Estratégica Situacional coincide con la consulta previa, libre e informada de medidas legislativas y administrativas, al otorgarle el papel a los pueblos indígenas de decisores y actores dominantes en la definición de sus prioridades en materia de desarrollo, se expresa como una herramienta que en el corto plazo, podría convertirse en un punto de partida que materialice parte del reconocimiento constitucional que sobre pueblos indígenas existe en el país y reivindique ese Estado Social de Derecho que se proclama como pluriétnico y multicultural.

El método PES no agota la consulta por etapas, sino que por el contrario reafirma que esta es dinámica y se encuentra en los diferentes momentos de la planificación, convirtiéndose en un mecanismo para que la inclusión de un enfoque multicultural en el país, supere a la expedición de instrumentos normativos, para hacer parte de las herramientas operativas de una planeación dinámica nacional.

Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Washington, D.C. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.
- Barié, C. (2003). *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. La Paz,
- Bustelo E. (1996). *Planificación Social: Del Rompecabezas al "Abrecabezas"*. Cuaderno de Ciencias Sociales. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Cárdenas V., Fernando, A., Jouannet, A., Padilla, G., Maldonado, L., Jijón, V., Soberanis, C., Reyes, F., Ospina, J., Salmón, E. (2011). *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung e.V. Azul Impresores & Editores.
- CEPAL. (2014). *Los Pueblos Indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: Editorial CEPAL.
- CEPAL. (2017). *Los Pueblos Indígenas de América (Abya Yala), Desafíos para la igualdad en la diversidad*. Santiago de Chile: Fabiana del Popolo Editora.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Contraloría General de la República de Colombia. (2014). *Informe de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de los compromisos establecidos entre el Gobierno nacional y las comunidades indígenas contenidos en el PND 2010 – 2014*. Recuperado de: <https://mpcindigena.org/index.php/estrategia-seguimiento/informes/84-informe-gobierno-nacional-cumplimiento-a-los-compromisos-con-los-pueblos-indigenas>
- Contraloría General de la República de Colombia, (2015). *Informe Final de Actuación Especial, Seguimiento a las partidas presupuestales dirigidas a las comunidades indígenas y*

negras o afrocolombianas acordadas entre dichas comunidades y el Gobierno Nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Vigencia Fiscal 2015).

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Balance de Resultados 2017*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_2017_VF.pdf

Fundación para el Debido Proceso. (2015). *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América latina. Avances y Desafíos para su Implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*. Washington D.C.

Huertas, F. (1999). *El Método PES. Entrevista a Carlos Matus* Revista ASAP, N. 33. Buenos Aires.

Kymlicka, W. (2003). “*Derechos humanos y justicia multicultural*”; en *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*; Barcelona: Editorial Paidós.

Lopera, M. (enero – junio de 2014). *Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo*. Revista Gerencia y Políticas de Salud, Vol. 13 (26), 28 – 43.

Martínez, M. (mayo – agosto 2015). *Reconocimiento sin implementación. Un balance sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. 60 (224). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000200251

Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.

Matus C. (2007). *MAPP Método Altadir de Planificación Popular*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Ministerio de Hacienda. (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018.

MPC. (2018). *Consulta y consentimiento previo, libre e informado en la MPC* _[Infografía]. Recuperado de: <https://mpcindigena.org/attachments/article/538/i~.pdf>

O'donnell, G. (1993). *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países comunistas*; en Desarrollo Económico Vol. 23 (130), 163 – 184.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones unidas para los Derechos Humanos. (2015). *Voces y Palabras Mayores de los Pueblos Étnicos de Colombia sobre el Derecho a la Consulta y al Consentimiento Previo, Libre e Informado*. Recuperado de: <http://www.hchr.org.co/index.php/publicaciones/file/129-voces-y-palabras-mayores->

de-los-pueblos-etnicos-de-colombia-sobre-el-derecho-a-la-consulta-y-al-consentimiento-previo-libre-e-informado?tmpl=component

- Organización Nacional Indígena de Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. (2011). *Tejiendo Derechos, La Consulta Previa y el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Bogotá D.C.
- Organización Nacional Indígena de Colombia. (2011). *El Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en Colombia*. Bogotá D.C.: Ediciones Atropos Ltda.
- Organización Nacional Indígena de Colombia. (2015). *Autonomía Indígena y Políticas Públicas, herramientas para la incidencia política*. Bogotá D.C.: Escuela de Formación EFIN
- Organización Nacional Indígena de Colombia. (2016). *Colombia, único país de Latinoamérica que objeta la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA*. Recuperado de: <http://www.onic.org.co/noticias/70-destacadas/1313-colombia-unico-pais-de-latinoamerica-que-objeta-la-declaracion-americana-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-de-la-oea>
- PNUD Colombia. (2013). *Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Documento de Trabajo y Análisis*. Bogotá D.C.: Letras e Impresos S.A.
- Rodríguez C., Baquero C. (2015). *Reconocimiento con redistribución: El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Rodríguez, G. (2014). *De la Consulta Previa al Consentimiento Libre, Previo e Informado a Pueblos Indígenas en Colombia*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial IBAÑEZ
- Saavedra Guzmán, Ruth (et al). (2001). *Planificación del Desarrollo*. Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá. D.C. Segunda Edición.
- Secretaría Técnica Indígena de la MPC 1. (2015). *Acuerdos y Compromisos del Gobierno Nacional con el Gobierno Indígena de Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un Nuevo País*. Bogotá D.C.
- Secretaría Técnica Indígena de la MPC 2. (2015). *De Gobierno a Gobierno, Segunda Edición*. Bogotá D.C.
- Secretaría Técnica Indígena de la MPC. (2016). Informe final estrategia de seguimiento evaluación y control – 2016, Documento Inédito.

- Semper, F. (2006). *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año 12, Tomo 2, 761 – 779.
- Soriano Luis Iserte. (2015.) *Sobre Multiculturalismo y Justicia en Amartya Sen*. Cuadernos Salmantinos de Filosofía. Vol. 42, ISSN:0210-4857
- UNICEF. (2003). *Los Pueblos Indígenas en Colombia, Derechos, Políticas y Desafíos*. Bogotá D.C.: UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela.
- Universidad de los Andes, Programa de Justicia Global y Derechos Humanos. (2010). *La Consulta Previa a Pueblos Indígenas, Los estándares del derecho internacional. Colombia*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Viana, A. (2016) *El Derecho a la Consulta Previa. Echando un pulso a la nación homogénea*. Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Vieco, J. (2010). *Planes de Desarrollo y Planes de Vida: ¿Diálogo de Saberes?*. Revista Mundo Amazónico, Vol. 1, 135 – 160.
- Wiewiorca Michel (et al). (2006) *Multiculturalismo Desafíos y Perspectivas*. México: Siglo XXI Editores.