

**FASE DE CONSULTA  
DECISIÓN DE ELEGIBILIDAD**

**A:** Victoria Márquez-Mees, Secretaria Ejecutiva  
**DE:** Isabel Lavadenz Paccieri, Ombudsperson de Proyectos  
**CC:** Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación  
**REFERENCIA:** Proyecto Construcción de la Variante San Francisco-Mocoa Fase 1  
**PAIS:** Colombia  
**FECHA:** 16 de agosto, 2011  
**DECISIÓN DE  
ELEGIBILIDAD:** La Solicitud es **elegible** para la Fase de Consulta

---

**I. Resumen de la Solicitud**

- 1.1** El 13 de julio de 2011, el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)<sup>1</sup> recibió la Solicitud de Carmenza Tez, en representación de las Comunidades Indígenas Inga y Kamentsa (las Comunidades), en relación a los impactos ambientales y sociales que la construcción de la Variante San Francisco-Mocoa Fase 1 (el Proyecto) están y continuarán causando a sus representados.
- 1.2** En la Solicitud se alega que el Proyecto: (i) no ha incorporado en su diseño y planes de implementación la existencia de las Comunidades Indígenas Inga y Kamentsa en su área de influencia; (ii) se ha desarrollado sin la consulta y sin el debido consentimiento previo e informado de las Comunidades, y (iii) está produciendo y producirá impactos ambientales y sociales irreversibles y de gravedad a estas comunidades vulnerables. Los mayores impactos descritos por los Solicitantes incluyen:
- 1.2.1 Traspaso e invasión de tierras indígenas:** el Proyecto afectará directamente las tierras tradicionales de las Comunidades, que no han tenido voz en el diseño del

---

<sup>1</sup> Los términos: Mecanismo, Administración, Secretario Ejecutivo, Ombudsperson de Proyectos, Panel, Políticas del Mecanismo, Elegibilidad, Fase de Consulta, Evaluación y cualquier otro término relevante incluido en este memorándum tendrá un significado asignado en la Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) aprobada el 17 de febrero de 2010 y que se encuentra disponible en la siguiente dirección: [www.iadb.org/mici](http://www.iadb.org/mici)

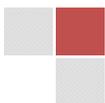
---

Proyecto, y producirá una presión indirecta adicional sobre las tierras adyacentes al Proyecto

- 1.2.2 **Afectación del sistema de auto-gobierno:** Según los Solicitantes, la falta de consulta y consentimiento previo e informado de las comunidades, la presión producida por el Proyecto sobre determinados sectores comunitarios, y el no reconocimiento de la posición de ciertos líderes Comunitarios ha violado y continua violando el sistema de toma de decisiones de las comunidades Indígenas Inga y Kamentsa.
- 1.2.3 **Impacto en el Medio Ambiente/Madre Tierra:** La Variante San Francisco- Mocoa afectará directamente recursos naturales fundamentales para las Comunidades como los recursos hídricos, forestales, y biodiversidad existentes en el 'área de influencia del Proyecto. Más allá del impacto directo del Proyecto, los Solicitantes prevén impactos generados por el cambio acelerado de uso de suelo debido al acceso a centros de comercio. Entre estos impactos se encontrarían el aumento de la tala ilegal del bosque y la proliferación de monocultivos en las tierras Comunitarias.
- 1.2.4 **Impacto en la Salud:** Según los Solicitantes, el tránsito incremental producido a causa de la Variante provocará un detrimento en la salud de los integrantes de las Comunidades.
- 1.2.5 **Perjuicios socio-económicos:** La construcción y operación de la Variante incrementará la competencia y presión sobre las tierras Comunitarias por usuarios externos, poniendo en peligro los medios tradicionales de vida locales.
- 1.3 **Los impactos referidos por** los Reclamantes se producirían como consecuencia de la violación de las Salvaguardas Ambientales (OP-703), la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710) y la Política de Pueblos Indígenas (OP-765) del Banco Inter- Americano de Desarrollo (BID).

## II. Antecedentes del Proyecto

- 2.1 El objetivo del Proyecto es el de "mejorar las condiciones de eficiencia y seguridad del corredor vial Tumaco-Pasto-Mocoa, promoviendo la integración física y económica de la región sur de Colombia con los principales centros de producción y comercialización del país, a la vez que promueve la conservación de sus ecosistemas



y promueve el desarrollo sostenible, económico y social.”<sup>2</sup> El Proyecto cuenta con un financiamiento total de US\$203 millones, de los que US\$53 millones son financiamiento del BID y los restantes US\$150 millones son financiamiento de la contraparte. El Proyecto, en fase de implementación, fue aprobado por la Junta Directiva del BID el 14 de diciembre de 2009 y el Contrato de Préstamo fue firmado el 3 de mayo de 2010. A la fecha no se ha realizado ningún desembolso. El Organismo Ejecutor es Instituto Nacional de Vías (INVIAS) a través de su Gerencia de Grandes Proyectos.

- 2.2** El Proyecto financia la construcción de la Variante San Francisco–Mocoa que tiene un total de 45,6 Km, así como las medidas de mitigación y compensación socio-ambiental requeridas para su ejecución y operación. La Variante es parte del Programa de “Desarrollo Vial del Sur de Colombia” que comprende los corredores Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís y el Aeropuerto-Mojarras-Popayán. Una vez finalizado, el Proyecto contribuirá al transporte internacional entre Colombia y Ecuador a través del Eje de Integración Andino y a la comunicación con Brasil a través del Eje Multimodal Amazónico.<sup>3</sup>
- 2.3** El tramo que actualmente conecta San Francisco y Mocoa, de 78 Km, tiene serias restricciones de circulación, altas pendientes, zonas inestables, constante nubosidad y profundos abismos, que la han convertido en una de las vías de más alta accidentalidad en el país. Según los documentos del Proyecto, la rehabilitación del tramo San Francisco - Mocoa utilizando la misma traza, sería *altamente costoso y ambientalmente inadecuada* lo que justificaría la construcción de una nueva Variante.<sup>4</sup>
- 2.4** Según el documento de Proyecto el 68% de la Variante propuesta cruza la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del río Mocoa y coincide, en parte, con un Camino Real utilizado desde tiempos ancestrales, como vía de comunicación, por las comunidades indígenas andinas y amazónicas.<sup>5</sup> El documento de Proyecto indica

<sup>2</sup> Perfil de Proyecto, Colombia Corredor Vial Parto Mocoa, Variante Francisco-Mocoa, p. 2

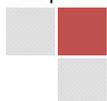
<http://www.iadb.org/en/projects/project.1303.html?id=CO-L101>

<sup>3</sup> Propuesta de Préstamo Colombia Proyecto Construcción de la Variante San Francisco-Mocoa, fase 1 (CO-L1019), p.2

<http://www.iadb.org/en/projects/project.1303.html?id=CO-L101>

<sup>4</sup> Id. p.2.

<sup>5</sup> Id. p.3



que no existen comunidades indígenas en el área de influencia<sup>6</sup> de la Variante<sup>7</sup>, pero reconoce la estrecha relación sociocultural de comunidades indígenas con la Reserva Forestal.

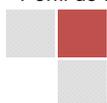
- 2.5** Debido a su diseño, el Proyecto ha sido catalogado como Categoría A por su potencial de afectar hábitats naturales críticos. En consecuencia, el Proyecto incluye el desarrollo y actualización de lo siguiente : (i) Actualización y Complementación del EIA, y el desarrollo del Plan de Manejo Ambiental y Social de la Variante; (ii) la Evaluación Ambiental Regional (EAR) del corredor vial Pasto – Mocoa; (iii) el Plan Básico de Manejo Ambiental y Social (PBMAS) de la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Río Mocoa; (iv) el fortalecimiento institucional de INVIAS y de Corpoamazonia; y (v) la implementación de un sistema de seguimiento y control socio-ambiental de la construcción y operación de la Variante.
- 2.6** Según la Propuesta de Préstamo, el derecho de vía en las cercanías de Mocoa está ocupado por cerca de 100 familias de desplazados<sup>8</sup> que ya están en proceso de relocalización- por un programa separado del Gobierno municipal. El equipo de proyecto está realizando el seguimiento a este proceso de reasentamiento comprobando únicamente que este reasentamiento se realice en condiciones aceptables para el BID y según la Política OP-710.<sup>9</sup> Dependiendo del desarrollo de este reasentamiento, el Proyecto estimará – o no- el establecimiento de un programa de reasentamiento si fuera necesario, o el cambio de ubicación del tramo de la carretera que afecta a estas 100 familias. Igualmente, en la vereda de la carretera dentro de la Reserva Forestal, el Proyecto tiene previsto la afectación de unas cinco familias para las que se está en proceso de crear un Plan de Reasentamiento. Adicionalmente, el Proyecto tiene previsto un plan de Vinculación de la Comunidad a la Protección de Áreas Protegidas, que incluye un Plan de Mejoramiento de la Calidad de Vida a través de Proyectos Sostenibles y un Plan de Apoyo a las Comunidades Indígenas.

<sup>6</sup> Por la lectura del Perfil del Proyecto se puede inferir que la inexistencia de comunidades indígenas se refiere al área de influencia directa del proyecto. El área de influencia directa del proyecto es definida en la Actualización y Complementación del Estudio de Impacto Ambiental de la Variante San Francisco-Mocoa como “el área correspondiente a la franja de 30 m (15m a cada lado del eje vial) que corresponde al derecho de vía requerido para la construcción.”

<sup>7</sup> Conforme a certificaciones del Ministerio del Interior n. 4805 de 15 de noviembre de 2001 para comunidades indígenas y n.318, citado en el Perfil del Proyecto

<sup>8</sup> Los desplazados son personas obligadas a abandonar sus hogares por alguna crisis, en este caso violencia, pero que, a diferencia de los refugiados, permanecen dentro de las fronteras de su país de origen.

<sup>9</sup> Perfil de Proyecto, Colombia Corredor Vial Parto Mocoa, Variante Francisco-Mocoa, p. 5

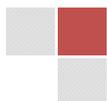


**2.7** Según documentación del Proyecto se pudo establecer que se abrió un proceso de consulta y participación. Por ejemplo, el EIA original, los Términos de Referencia para su actualización y complementación, de la EAR y del PBMAS fueron puestos a disposición del público (el EIA el 11 de junio de 2006 y los TdR el 01 de noviembre de 2006) y ampliamente discutidos en reuniones con la población local y ONGs el 2007. También se conoce que INVIAS envía mensualmente notas de avance de los estudios a las principales ONGs y actores locales; y tanto la EAR como el PBMAS han sido desarrollados con base en un amplio proceso de participación de los actores locales. Según el Perfil del Proyecto “durante el proceso de consulta no se han identificado reacciones contrarias al proyecto.” Lo que no se ha podido establecer fehacientemente es el grado y nivel de consulta con las comunidades indígenas. Aspecto que se analizará en mayor detalle durante la Evaluación.

### III. Análisis de Elegibilidad

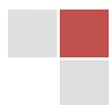
**3.1** La Política de Constitución del MICI (la Política) establece en su Artículo 38 que *“el propósito de la Fase de Consulta es brindar una oportunidad, mediante la aplicación de criterios consensuados y flexibles, de atender las inquietudes de una parte que se considere afectada o de la que razonablemente quepa prever que pueda verse afectada de manera adversa, directa y sustancial por el hecho de que el BID no haya seguido sus propias Políticas Operativas Pertinentes en una Operación Financiada por el Banco.”*

El Análisis de Elegibilidad se realiza conforme a los criterios de elegibilidad y de exclusión contenidos en los Artículos 40 y 37 de la Política, y basándose en la información recogida por MICI, la proporcionada por los reclamantes y el equipo de Proyecto. Los principales resultados de este análisis se resumen en la siguiente tabla:



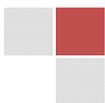
### Resumen de Análisis de Elegibilidad

<i>Crterios de Elegibilidad</i>	<b>DETERMINACION OMBUDS</b>	<i>COMENTARIOS</i>
<i>Nombres y datos de contacto del Solicitante</i>	<i>Cumple</i>	El nombre y datos de contacto de la representante de los Solicitantes están registrados
Proyecto u operación debidamente identificados	Cumple	Proyecto Construcción de la Variante San Francisco-Mocoa Fase 1 (2271/OC-CO)
El Solicitante reside en el país donde se implementa la operación	Cumple	Los Solicitantes residen en Colombia
No se aplica ninguna de las Exclusiones enunciadas en la Sección 37	Cumple	Los Solicitantes tienen un caso judicial abierto con un objeto distinto a la solicitud ante el MICI (mayor información en el análisis de la Solicitud en base al Artículo 37.i., abajo)
El Solicitante ha aseverado en forma razonable, que se ha visto afectado o prevé que podría verse afectado de manera adversa, directa y sustancial por una acción u omisión del Banco <u>en contravención de una o más Políticas Operativas Pertinentes.</u>	Cumple	Los Solicitantes han descrito satisfactoriamente los impactos ambientales y sociales del Proyecto que se refieren a la violación de las Políticas Operativas Salvaguardas Ambientales (OP-703), la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710) y la Política de Pueblos Indígenas (OP-765)
Las partes están de acuerdo en participar en un proceso de consulta o mediación (Art 40 f.).	Cumple	Los Solicitantes han expresado su interés en participar en la Fase de Consulta
El Solicitante ha tomado medidas para llamar la atención de la Administración sobre el tema.	Cumple	Los Solicitantes han estado en contacto con el equipo del proyecto y han participado en algunas actividades organizadas por éste



### **Análisis de la Solicitud con base en el Art. 37.i de la Política**

- 3.6 Según el Artículo 37 i. de la Política *“no se aplicará la Fase de Consulta ni la Fase de Verificación de la Observancia a Solicitudes que planteen temas que estén siendo objeto de procesos arbitrales o judiciales por órganos nacionales, supranacionales o similares.”*
- 3.7 Algunos miembros de la Comunidad están liderando una Acción Popular presentada ante el Tribunal Administrativo de Pasto en Noviembre de 2010 contra INVIAS, el Ministerio del Ambiente, Ministerios de Interior y Corpoamazonia. La demanda fue contestada por los demandados y el Tribunal está en proceso de recopilación de pruebas, testimonios y reconocimiento del terreno. El objeto fundamental de la Acción Popular es el de impugnar la licencia ambiental y el de lograr medidas precautorias que eviten el inicio de la construcción de la Variante. Asimismo los reclamantes solicitan que se mejore el tramo actual que conecta San Francisco y Mocoa y que, por tanto no se realice la Variante.
- 3.8 El objeto de la Acción Popular difiere de la Solicitud presentada ante el MICI ya que ésta se refiere exclusivamente a las acciones u omisiones realizadas por el Proyecto del BID en violación de Políticas Operativas del BID que han producido, según los reclamantes, y potencialmente producirán daños a las Comunidades Indígenas. Los Reclamantes ponen especial énfasis en que, según ellos, la Comunidad no fue debidamente informada ni consultada, por lo que el Proyecto carecería de su consentimiento previo e informado. Si bien en los argumentos utilizados en una y otra pueden encontrarse grandes similitudes, no es menos cierto que el objeto del proceso iniciado ante autoridades locales busca fundamentalmente recurrir una acción administrativa, la de concesión de la licencia ambiental, a fin de cesar y evitar la violación de derechos reconocidos por la legislación Colombiana. La queja ante el MICI, en cambio, refleja la necesidad e intención que tienen las Comunidades de encontrar un espacio seguro para dialogar de una manera informada y buscar soluciones al problema que las atinge actualmente.
- 3.9 Si durante la Etapa de Evaluación de la Fase de Consulta, se encontraran indicios de superposición entre esta Acción Popular o cualquier otra acción judicial, arbitral o administrativa similar liderada por los Solicitantes o alguna de las partes que imposibiliten un diálogo o exista peligro de injerencia o interferencia de este proceso



MICI con dichos procesos judiciales, la Ombudsperson dará por terminada la Fase de Consulta.

#### **IV. Conclusión**

Con base en los argumentos arriba expuestos, esta Ombudsperson determina que la Solicitud es **Elegible para la Fase de Consulta**. La presente determinación no implica ningún juicio definitivo, por parte del MICI, sobre el fondo o los méritos de las cuestiones planteadas en la Solicitud.

En los próximos cinco días hábiles, la Secretaria Ejecutiva procederá a la traducción oficial de este memorándum, inscripción en el Registro y a la notificación de los Solicitantes, la Junta Directiva, el Presidente, el equipo de Proyecto, la Oficina de País y el Organismo Ejecutor de esta Determinación.

**Isabel Lavadenz Paccieri**  
**Ombudsperson de Proyectos**

