PUBLICO

DOCUMENTO DEL MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACION

INFORME DE FINAL DE LA FASE DE CONSULTA PARA EL PRÉSTAMO 2271/OC-CO DEL "PROYECTO CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO–MOCOA–FASE I"

Este documento fue preparado por la Ombudsperson de Proyectos para la Fase de Consulta.

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación

Informe de la Fase de Consulta Caso Variante San Francisco- Mocoa (CO-MICI001/2011)

OMBUDSPERSON DE PROYECTOS

27 de marzo de 2013

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES: EL PROYECTO Y LA SOLICITUD ANTE EL MICI 3

II. ETAPAS DE ELEGIBILIDAD Y EVALUACIÓN 4

2.1. Análisis de Elegibilidad 4
2.2. Hallazgos de la Evaluación del caso 5

III. PROCESO DE CONSULTA 6

3.1. Preparación para el diálogo 6
3.2. Procesos paralelos de diálogo 7
3.3. Procesos judiciales 10

IV. CONCLUSIONES DE LA FASE DE CONSULTA 13

V. LOGROS DE LA FASE DE CONSULTA 14

VI. LECCIONES APRENDIDAS 15

INFORME DE LA FASE DE CONSULTA

I. ANTECEDENTES: el proyecto y la solicitud ante el MICI

1. El presente informe refleja el proceso de la Fase de Consulta llevado adelante en el Caso CO-MICI001-2011[1]. Este se originó el 13 de julio de 2011, cuando el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación ("Mecanismo" ó "MICI") recibió una Solicitud de la Sra. Carmenza Tez ("Representante"), en nombre de autoridades de las comunidades indígenas Inga y Kamentsa[2] de Putumayo ("Solicitantes")[3]. En dicha Solicitud se alega que el Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa Fase I ("el Proyecto")[4] estaría causando y podría continuar causando impactos ambientales y sociales negativos a estas comunidades indígenas y sus tradiciones. Entre sus preocupaciones se encuentran el no reconocimiento de la presencia de comunidades indígenas en el área del Proyecto y la falta de consulta previa sobre la construcción de la Variante[5].

2. El Proyecto, en fase de implementación, financia la construcción de la Variante San Francisco–Mocoa ("Variante"), que contará con un total de 45,6 Km de longitud, así como la implementación de medidas de mitigación y compensación requeridas para su operación. El Proyecto es ejecutado por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), siendo el Prestatario la República de Colombia. Tiene dos componentes: (i) Obras civiles y Supervisión, y (ii) Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible (PMASIS), que incluye las actividades de protección, manejo y conservación de la biodiversidad en la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa ("Reserva Forestal" o "Reserva")[6]. Debido a su ubicación geográfica en un hábitat crítico, el Proyecto fue clasificado como categoría "A", en el marco de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del Banco[7]. En este

---

[1] 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.

[2] La definición oficial usada por Corpoamazonía y la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP) es "Camentsá", sin embargo durante este informe se utilizará la forma presentada en la Solicitud original.

[3] La Solicitud está firmada por Gobernadores y ex gobernadores de los siguientes Cabildos Indígenas: Inga de Santiago, Kamentsa de Sibundoy, e Inga-Kamentsa de San Francisco, todos de la Región del Alto Putumayo, y del Cabildo Kamentsa Biya de la Región de Mocoa. Las comunidades Inga y Kamentsa del Departamento de Putumayo tienen una población aproximada de 14,000 personas.

[4] El proyecto fue registrado bajo el número CO-L1019 y aprobado por la Junta Directiva el 14 de diciembre de 2009. El contrato de Préstamo No. 2271/OC-CO entre la República de Colombia y el BID fue firmado el 3 de mayo de 2010 por un préstamo de inversión de USD 53 millones. El financiamiento total es de USD 203 millones. Los restantes USD 150 millones serán financiados por el Gobierno de Colombia. Para más información, véase: http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CO%2DL1019.

[5] Preocupaciones adicionales de los Solicitantes, descritas en la Solicitud y en comunicaciones posteriores con el equipo de la Fase de Consulta, incluyen: (i) afectación del sistema de auto-gobierno, cosmología y aceleración en la aculturación; e (ii) impacto en el hábitat indígena y en el medio ambiente. Impactos indirectos incluirían el cambio acelerado de uso de suelo; la deforestación ilegal; la propagación de monocultivos y la proliferación de yacimientos mineros y petroleros – lo que incrementaría la presión sobre sus territorios, entre otros.

[6] *Cfr.* BID, *Proyecto Construcción de la Variante San Francisco – Mocoa, Fase I (CO-L1019), Propuesta de Préstamo*, 17 de diciembre de 2009, páginas 5 a 7.

[7] Conforme a lo expuesto en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703) vigente, "[c]cualquier operación que tenga el potencial de causar impactos ambientales negativos significativos y efectos sociales asociados, o tenga implicaciones profundas que afecten los recursos naturales serán clasificadas en la Categoría A."

contexto, se incorporó al Proyecto la ampliación de la zona de Reserva de 34.600 ha a 65.289 ha, con el objetivo de minimizar la pérdida de hábitat e instituir y mantener un área protegida ecológicamente mayor. Esta medida fue incluida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), en la Licencia Ambiental[8] como parte de las compensaciones del Proyecto[9].

II. ETAPAS DE ELEGIBILIDAD Y EVALUACIÓN

2.1. Análisis de Elegibilidad

3. El 27 de julio de 2011, la Solicitud fue transferida a la Ombudsperson de Proyectos, quien dio inicio al análisis de elegibilidad de la misma, conforme a los criterios de elegibilidad y exclusión[10] de la Política del Mecanismo. El caso fue declarado elegible el 16 de agosto de 2011[11] y registrado bajo el código CO-MICI001/2011.

4. En relación al artículo de exclusión 37(i)[12] el Equipo de la Fase de Consulta realizó un examen *prima facie*[13] enmarcado en el principio de la no interferencia. Este principio se guía por: (i) la naturaleza judicial o arbitral de la disputa; (ii) la identidad de sujetos, y de objeto de los procesos judiciales con la Solicitud presentada ante el Mecanismo, y (iii) el momento procesal en que se encuentran dichos procesos, con el fin de evitar la interferencia de la Fase de Consulta en la disputa pendiente y viceversa[14]. Basándose en la información recogida en el período determinado, si bien algunos miembros de las comunidades indígenas a la fecha estaban liderando una *Acción Popular* presentada ante el Tribunal Administrativo de Pasto en noviembre de 2010 contra INVIAS y otros entes, la Ombudsperson de Proyectos encontró en su momento que dicha acción no interfería con un posible proceso de diálogo.

---

[8] La Licencia Ambiental para el Proyecto se otorgó el 5 de diciembre de 2008, bajo la Resolución 2170. Para más información, véase: http://www.minambiente.gov.co/documentos/res_2170_051208.pdf

[9] *Cfr. Propuesta de Préstamo*, *supra* nota 6, página 10.

[10] Se trata de los Artículos 40 y 37 de la Política del Mecanismo, respectivamente.

[11] El Memorándum de Elegibilidad del caso se encuentra disponible bajo: http://iadb.org/es/mici/detalle-de-reclamo,1804.html?id=CO MICI001/2011.

[12] Según el Articulo 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."

[13] Dada la naturaleza *prima facie* del análisis de elegibilidad y el corto tiempo previsto para ella, está en línea con las buenas prácticas del MICI analizar más a fondo los procesos arbitrales y judiciales, que podrían interferir en el proceso de Diálogo, durante la eventual Evaluación del caso.

[14] Las Directrices de Implementación de la Política de Constitución del MICI exponen algunos principios que apoyan el análisis de exclusión entorno al artículo 37(i), tales como "Si alguno de los temas que se estén estudiando como parte de alguna revisión judicial o arbitral activa y pendiente (una "Disputa Pendiente") y uno o más temas planteados en la Solicitud están relacionados significativamente o son idénticos"; "Si las Partes de una Disputa Pendiente son idénticas a las Partes de la Solicitud/Caso y están desempeñando papeles similares"; "Si alguna acción del Ombudsperson de Proyectos, como parte del ejercicio de la Fase de Consulta, podría interferir efectivamente con la Disputa Pendiente"; y "Si la Disputa Pendiente está activa o inactiva o si ha sido formal o informalmente suspendida o puesta en etapa inactiva". (Directrices para la implementación de Políticas del MICI, página 17, párrafo 4.25 (c - f)) Cabe resaltar, que la primera versión de las Directrices, enviada a la Junta Directiva del BID en febrero de 2012, reconoce la necesidad de interpretar el Artículo 37(i) no sólo de forma literal, sino conjuntamente con las demás provisiones de la Política del MICI. Con base en las observaciones de los Directores, esta versión de las Directrices se encuentra en proceso de revisión por el equipo del Mecanismo.

2.2. *Hallazgos de la Evaluación del caso*

5. Una vez declarada la Elegibilidad, la Ombudsperson y su equipo llevaron a cabo la etapa de la Evaluación[15], a fin de conseguir mayor información acerca de la Solicitud y el Proyecto; entender mejor las preocupaciones planteadas; realizar un mapeo de actores primarios y secundarios del caso así como sus posiciones e intereses, y finalmente explorar la factibilidad de convocar a un proceso de diálogo para contribuir a la solución consensuada entre las Partes.

6. En relación a los alegatos de los Solicitantes sobre el no reconocimiento de la presencia de comunidades indígenas en el área del Proyecto y la falta de consulta previa, el MICI destacó que:

(i) el Proyecto ha definido su Área de Influencia Directa (AID) con base en diversos estudios (entre ellos el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el Plan Básico de Manejo Ambiental y Social (PMBAS), la Evaluación Ambiental Regional de Carácter Estratégico (EAR), y el PMASIS), que cuentan con diferentes conclusiones sobre la presencia de dichas comunidades. Desde el 2011, durante el diseño y la preparación del Proyecto, la autoridad competente en materia indígena, el Ministerio del Interior (MinInterior), se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre este tema, confirmando y, posteriormente, desestimando la presencia de comunidades indígenas en la zona de influencia del Proyecto[16].

(ii) en relación a la consulta previa, que los Solicitantes alegan no fue hecha, el Equipo de Proyecto afirmó que a pesar de que no existen Resguardos Indígenas legalmente constituidos en el AID del Proyecto, se ha realizado un esfuerzo muy importante de información, participación y consulta con las comunidades indígenas[17]. Vale la pena notar que los Solicitantes se refieren al procedimiento formal de la Consulta Previa, previsto en la legislación colombiana[18].

7. Durante la Evaluación, el Equipo de la Fase de Consulta pudo percibir una disparidad de opiniones entre los Solicitantes del caso acerca del Proyecto, siendo unos los que se pronunciaron a favor y otros que, sin oponerse al mismo, presentaron preocupaciones sobre su desempeño ambiental y social. No obstante, las comunidades se vieron dispuestas a unirse

---

[15] El Informe de Evaluación del caso se encuentra disponible bajo: http://iadb.org/es/mici/detalle-de-reclamo,1804.html?id=COMICI001/2011.

[16] Los pronunciamientos del Ministerio del Interior han tenido consecuencias importantes en el tratamiento de la cuestión indígena en el marco del Proyecto. Durante la Evaluación el MICI tuvo acceso a seis diferentes certificaciones emitidas por el Ministerio de Interior (MinInterior) y la Dirección General de Asuntos Indígenas(DGAI): (i) 25 de octubre de 2001 emitido por MinInterior a INVIAS; (ii) 17 de septiembre de 2002 emitido por DGAI a Procuraduría General; (iii) 15 de noviembre de 2002 emitido por DGAI a INVIAS; (iv) 11 de septiembre de 2008 emitido por MinInterior a INVIAS; (v) 9 de septiembre de 2010 emitido por MinInterior a Procuraduría General; y (vi) 20 de diciembre de 2011 emitido por MinInterior. Durante la preparación de las Partes para el Diálogo, INVIAS hizo entrega al MICI de la (i) Resolución OFI12-0007206-DCP-2500 de la Dirección de Consulta Previa remitida al tribunal de Pasto y la Certificación No 641 del 24 de Abril de 2012 por medio de la cual se certifica la no presencia de comunidades étnicas en el AID del Proyecto, y (ii) Certificación del Ministerio del Interior sobre la presencia de las comunidades indígenas para la Consulta Previa por la ampliación de la Reserva.

[17] *Cfr.* BID, *Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y sostenible (PMASIS) para la región de área de influencia de la variante San Francisco –Mocoa,* 15 de julio de 2008, páginas 10 y 11.

[18] La Consulta Previa es entendida en la normativa colombiana como el derecho fundamental de los pueblos indígenas y afrocolombianos a participar en las decisiones que los afecten (Ley 21 de 1991, marzo 4). Este conlleva un proceso y una metodología especiales.

a la causa indígena y presentar un frente único ante el Proyecto. La Ombudsperson pudo reconocer un deterioro razonable de confianza entre las comunidades, INVIAS, y otros actores secundarios, como Corpoamazonía, debido a la falta de canales de comunicación adecuados y las tensiones prolongadas. Sin embargo, luego de varias reuniones y contactos, se obtuvo la confirmación de todos los actores a participar de un proceso de diálogo, auspiciado por el MICI.

8. Tal como se mencionó en el Memorándum de Elegibilidad, durante la Evaluación se dio espacio a un análisis de fondo sobre los procesos judiciales y su principio de no interferencia relacionado al caso. Sumándose a la *Acción Popular*, el Mecanismo tuvo conocimiento de una *Acción de Tutela*, la cual había sido iniciada en septiembre de 2010 por el Gobernador Inga Kamentsa de San Francisco. Dado el tiempo y estado procesal en el que se encontraban ambas acciones, la Ombudsperson concluyó que las mismas no interferían en la Fase de Consulta. Sin embargo, subrayó que en caso en el que se encontraran indicios de interferencia del proceso de Diálogo en estas acciones o viceversa, daría por terminada la Fase de Consulta. Este aspecto será tratado en detalle más adelante (*infra* párrafos 25 a 31).

9. El borrador del Informe de Evaluación del caso fue enviado a las Partes para comentarios[19] y su versión final fue emitida en diciembre de 2011, con la conclusión de la Ombudsperson de que las condiciones para el diálogo estarían dadas y que existían los elementos para que este diálogo facilitara una solución consensuada entre las Partes. Dado que a inicios de diciembre de 2011 se celebrarían las elecciones a Gobernadores de los Cabildos Indígenas de Putumayo, las Partes solicitaron al Mecanismo considerar una suspensión de actividades de la preparación del Diálogo hasta principios de 2012.

III. PROCESO DE CONSULTA

3.1. *Preparación para el diálogo*

10. Luego de la pausa de un período aproximado de dos meses desde las elecciones de los Cabildos Indígenas de Putumayo[20], el MICI realizó varios intentos para reunirse con los Solicitantes a fin de dar inicio a la preparación de las Partes para el Diálogo[21]. Por motivos de

[19] El Informe fue enviado por la Ombudsperson de Proyectos a las Partes el 16 de diciembre de 2011 para comentarios.

[20] Las elecciones de los Cabildos estaban previstas para a inicios de diciembre del 2011.

[21] El primer contacto después de la suspensión del proceso se inició por el MICI el 30 de enero de 2012, invitando a las comunidades a una teleconferencia para dar inicio al ejercicio de la Fase de Consulta. Debido a problemas de comunicación, las comunidades solicitaron posponer dicha teleconferencia del 6 al 8 de febrero. Durante la misma, los Solicitantes se comprometieron a confirmar el marco de los Solicitantes y elaborar una lista de representantes para el proceso de diálogo, teniendo en cuenta los resultados de las recientes elecciones de cabildos. Se fijaron igualmente dos fechas de reuniones: (i) del 3 al 5 de marzo en Mocoa; y (ii) el 16 de febrero en Bogotá. En respuesta a las comunicaciones del Equipo de Facilitación para concretar estas reuniones, las comunidades manifestaron que se podría aprovechar la visita de los Gobernadores Indígenas a Bogotá el 14 de marzo, para establecer una videoconferencia con el MICI desde las oficinas del BID. Debido a las fiestas tradicionales de los pueblos Inga y Kamentsa en febrero, los gobernadores pidieron realizar una reunión en Sibundoy recién el 12 de marzo. Luego, no se presentó ninguno de los gobernadores a la videoconferencia del 14 de marzo en las oficinas del BID en Bogotá, con la posterior explicación de haber tenido que presentarse a otras reuniones. La Ombudsperson envió un comunicado el 15 de marzo sobre la ausencia de los gobernadores a la videoconferencia y sugirió realizar una reunión en Sibundoy con el Equipo de Facilitación en la semana del 16 de abril. El 12 de abril la Representante de los Solicitantes confirmó la disponibilidad de los gobernadores para la reunión el 20 de abril con el MICI. (Véase correspondencia del Equipo de la Fase de Consulta de fechas: 30 de enero, 2012; 6 de febrero, 2012; 8 de febrero, 2012; 10 de febrero, 2012; 10 al 15 de febrero, 2012; 14 de marzo, 2012; 15 de marzo, 2012; 16 de marzo , 2012; y 12 de abril, 2012.)

logística, comunicación y tiempo, el encuentro finalmente tuvo lugar el 20 de abril de 2012, cuando se realizó la primera reunión con el equipo de facilitadoras locales ("Equipo de Facilitación") en las instalaciones del Cabildo Kamentsa Biya del Valle del Sibundoy.

11. Participaron de dicha reunión representantes y miembros de las comunidades del Alto, Medio y Bajo Putumayo y otros[22]. Los asistentes a la reunión reafirmaron su disposición para el diálogo facilitado por el MICI. A su vez, acordaron designar a los interlocutores que representarían a los Solicitantes durante el proceso de Diálogo, definieron su propuesta de los principios y reglas, y enunciaron una lista de documentos que requerirían en el caso de una sesión de intercambio de información del proceso.

12. El 7 de mayo de 2012 el MICI recibió el acta de elección de los voceros (interlocutores) de Medio y Bajo Putumayo para el Diálogo. En relación a los interlocutores de Alto Putumayo, el 10 de mayo de 2012 el MICI recibió una notificación del Gobernador del Sibundoy, en nombre de Alto Putumayo, nombrando tres personas que colaborarían en el proceso, ante la imposibilidad de poder elegir sus interlocutores. Hasta la fecha el MICI no recibió respuesta sobre su solicitud de evidencia referente a la elección oficial de estas personas de Alto Putumayo, designadas a fungir como interlocutores durante el proceso de Diálogo, así como la clarificación sobre a quiénes representarían[23].

3.2. Procesos paralelos de diálogo

13. En la reunión del 20 de abril de 2012 con el Equipo de Facilitación del MICI, las comunidades indígenas habían hecho mención a un acta, con fecha de 13 de marzo 2012, que hacía referencia a una reunión de las comunidades indígenas con INVIAS y el Ministerio del Interior en Bogotá. Algunos de los firmantes manifestaron no estar de acuerdo con la misma, dado que el contenido no correspondía a lo discutido en la reunión. En relación a estos hechos, el MICI no ha recibido información adicional por parte de los Solicitantes. Fue posteriormente que el Equipo de la Fase de Consulta fue informado por la Agencia Ejecutora sobre algunos procesos de diálogo que aparentemente se estarían llevando a cabo entre INVIAS y las comunidades indígenas de Alto Putumayo, con resultados concretos sobre temas de la Variante (y, consecuentemente, relacionado a la Solicitud ante el MICI).

14. Dado el tiempo trascurrido, y con el objetivo de reconfirmar la disposición para el diálogo, recibir insumos por parte de INVIAS sobre las reglas y principios para el proceso de diálogo, así como actualizaciones sobre los acontecimientos desde la Evaluación, el MICI se reunió con dicha Agencia el 16 de mayo de 2012. En esta reunión el Equipo de Facilitación fue informado sobre un proceso de diálogo activo del INVIAS con algunas comunidades indígenas de Putumayo, que se habría iniciado en marzo de 2012. Algunos de los resultados se reflejan

[22] Si bien la Solicitud original fue firmada por algunas autoridades de Alto Putumayo (Inga de Santiago, Kamentsa de Sibundoy, e Inga-Kamentsa de San Francisco) y del Cabildo Kamentsa Biya de la Región de Mocoa, la misma incluye integrantes de Medio y Bajo Putumayo. A la reunión asistieron los siguientes cabildos: Sibundoy, San Francisco, Santiago, Colon, Mocoa, Kamentsa Biya, Puerto Guzman San Joaquin, Condagua, Villa María, Los Pastos, La Florida, e Iachaiwasi.

[23] Correo electrónico de la facilitadora local del 14 de mayo de 2012 a la autoridad Solicitante de Alto Putumayo.

en el acta firmada por las partes el 13 de marzo de 2012[24], la misma que había sido criticada por algunos Solicitantes (*supra* párrafo 13). La Agencia Ejecutora notificó al MICI que se encontraba adelantando los trámites para la asignación de recursos con el fin de desarrollar la metodología acordada en el marco de la reunión del 13 de marzo. Asimismo, manifestó su interés de contactar a las comunidades del Medio y Bajo Putumayo, con quienes aún no había iniciado un proceso de diálogo.

15. En respuesta al pedido de la Ombudsperson de recibir documentación de soporte sobre los acuerdos firmados entre INVIAS y las comunidades indígenas referente al Proyecto y PMASIS; así como sobre los avances relacionados a la Consulta Previa para la Reserva, el 19 de julio de 2012, el MICI recibió un acta con fecha del 15 de junio de 2012, donde seis gobernadores de Alto Putumayo[25], entre ellos tres Solicitantes ante el MICI, firman un Acuerdo con INVIAS sobre la metodología, el presupuesto de revisión y el ajuste del PMASIS.

16. En este contexto, el 25 de julio de 2012, el Equipo de Facilitación envió correspondencia a las comunidades para saber si todos los Solicitantes de Alto, Medio y Bajo Putumayo estarían informados sobre el proceso de diálogo activo de los gobernadores de Alto Putumayo con INVIAS, así como los acuerdos firmados a la fecha.

17. Debido a la falta de repuesta de Alto Putumayo y frente a una evidente disparidad en la posición de los Solicitantes de Alto, Medio y Bajo Putumayo, el 23 de agosto de 2012 la Ombudsperson envió una carta a los Gobernadores de Alto Putumayo[26], Solicitantes originales ante el MICI, quienes habían firmado los acuerdos con INVIAS, pero no se habían pronunciado sobre los últimos acontecimientos desde mayo de 2012. En la misma, la Ombudsperson consultó a los Gobernadores su voluntad de continuar o no con la Solicitud ante el MICI y preguntó si sus inquietudes, en el marco de los acuerdos alcanzados con la Agencia Ejecutora quedarían atendidas. El MICI no ha recibido respuesta alguna a la fecha.

18. El 2 de agosto de 2012, el MICI realizó una teleconferencia con el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)[27] y Colombia Support Network (CSN)[28], organizaciones no gubernamentales (ONGs) observadoras del caso, así como la Representante de los Solicitantes. En la misma, la Representante afirmó que las comunidades de Alto, Medio y Bajo Putumayo desconocían las acciones de INVIAS y que los acercamientos de diálogo de la Agencia Ejecutora se limitarían a los Gobernadores indígenas

[24] Según el Acta, enviada por INVIAS al MICI, durante una reunión sostenida en el Ministerio del Interior, en Bogotá el 13 de marzo de 2012, el INVIAS informó a las comunidades sobre el Proyecto y su alcance. En la misma se habría acordado lo siguiente: (i) realizar la actualización y revisión del el Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible (PMASIS), para lo cuál fue delegado un Gobernador Indígena de Alto Putumayo a enviar la metodología y el cronograma para el PMASIS con fecha límite del 21 de marzo, por parte de los gobernadores indígenas del valle de Sibundoy, Medio y Bajo Putumayo; y (ii) la Dirección de Consulta previa del Ministerio del Interior realizará una revisión en campo sobre la presencia de comunidades étnicas en el AID del proyecto. Dicho acuerdo tiene una vigencia de 5 a 6 años para garantizar la continuidad en el proceso. Los costos los asume la Agencia Ejecutora.

[25] Los Gobernadores firmantes son de los siguientes cabildos: Kamentsa de Sibundoy, Kamentsa- Inga de San Francisco, Inga de Santiago, Inga de Colón, Inga de San Pedro, e Inga de San Andrés (Alto Putumayo).

[26] La carta fue enviada tanto por vía electrónica, como por correo convencional. La correspondencia física fue entregada y recibida en Sibundoy el 30 de agosto de 2012 (Certificado No. RN111170120W4002SF4 de 472 Servicios Postales, Bogotá, 4 de septiembre de 2012)

[27] La ONG había entrado en contacto con la Ombudsperson de Proyectos el 29 de mayo de 2012, para conocer los avances del proceso y con el objetivo de servir de enlace comunicativo con algunas de las comunidades indígenas de Putumayo.

[28] Desde la etapa de Evaluación, en agosto del 2011, la ONG se había mostrado interesada en el caso y brindó constante acompañamiento al mismo.

del Alto Putumayo[29]. El 8 de agosto de 2012, la Ombudsperson recibió la confirmación de un Solicitante (interlocutor de Medio y Bajo Putumayo) para continuar en el proceso de diálogo del MICI[30].

19. Con la aparente asimetría de información y las diferentes percepciones sobre los acuerdos de INVIAS con las comunidades, así como los procesos de diálogo ya establecidos por dicha entidad, el 9 de octubre de 2012 el MICI convocó a los Solicitantes a una reunión con el objetivo principal de (i) informar sobre el Proyecto, los mecanismos de información y participación existentes, así como recabar mayor información sobre los acuerdos alcanzados con las comunidades por parte de INVIAS; y (ii) conocer las inquietudes y sugerencias sobre la Solicitud por parte de las comunidades[31].

20. El 23 de octubre de 2012 la Ombudsperson recibió una respuesta de la "Comisión Política de la Minga", conformada en parte por algunos de los Solicitantes ante el MICI, proponiendo que la reunión se llevara a cabo en el marco de la "Gran Minga de Resistencia por la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Putumayo, alta, media y baja Bota Caucana; y el corregimiento de Jardines de Sucumbios (Ipiales - Nariño)" ("la Minga" ó "Gran Minga").

21. La Minga, como forma tradicional de trabajo indígena, se plantea como escenario para el diálogo entre las comunidades indígenas y el Gobierno de Colombia sobre cuatro áreas focales: (i) conflicto armado en los territorios indígenas; (ii) incumplimiento de las normas nacionales e internacionales sobre constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas; (iii) presencia de multinacionales en territorios indígenas para la explotación de la minería, hidrocarburos y demás recursos naturales; y (iv) construcción del tramo de la Variante San Francisco – Mocoa[32].

22. A fin de recaudar más información sobre la posición y las expectativas de los Solicitantes en relación de la Minga y el rol del MICI en la misma, el 26 de octubre de 2012 el MICI realizó una teleconferencia con ILSA, CSN y dos Solicitantes del caso, integrantes de la "Comisión Política de la Minga". La Representante de los Solicitantes, después de reafirmar su disposición para el diálogo, manifestó que durante la Minga se podría aprovechar el espacio de diálogo al momento de tratar el tema de la Variante San Francisco – Mocoa con el Gobierno. Además sería temporalmente adecuado, dado que en diciembre de 2012 nuevamente se llevarían a cabo las elecciones de los Cabildos y que por consiguiente se tendría que posponer cualquier actividad relacionada a la sesión de intercambio de información, posiblemente hasta febrero de 2013. Considerando lo expuesto, la Ombudsperson reafirmó su voluntad de no duplicar

[29] Durante la teleconferencia la Representante también manifestó que los líderes indígenas de Medio Putumayo pretendían presentar una queja a las entidades de Gobierno, ya que el acta con fecha 13 de marzo no correspondía a lo acordado en la reunión.

[30] A través de un correo electrónico enviado el 08 de agosto de 2012, a las 12:12 p.m.

[31] La propuesta para este intercambio de información entre las Partes fue construida con base en la reunión del MICI el 12 de septiembre de 2012 con INVIAS. Para la misma se utilizaron insumos de la Agencia Ejecutora y del acta de reunión del Equipo de Facilitación con las comunidades Solicitantes del 20 de abril de 2012.

[32] Según el pronunciamiento de los pueblos indígenas de Putumayo, entre otros, la "Gran Minga" nace el 22 de julio del 2012, de "[l]os pueblos indígenas del Putumayo, Nariño, Alta, Media y Baja Bota Caucana [que debido a] la difícil situación económica, política y social […] y en solidaridad con la posición de [los] indígenas del Cauca [decidieron para] protesta[r] contra las políticas del gobierno nacional, departamental y municipal, contra las políticas del sector privado y los diferentes actores que tienen puesto sus intereses en [sus] territorios, [a través de] una mesa de diálogo con las comunidades, sus autoridades indígenas y el gobierno nacional, departamental y local". Véase: http://mingaderesistenciaputumayo.blogspot.com/p/declaratorias.html

diálogos ya existentes y aceptó la posibilidad de que las facilitadoras locales fungieran como observadoras independientes, siempre y cuando todas las Partes estuviesen de acuerdo. Sin embargo, el MICI no recibió invitación formal alguna para participar como observador en dicho diálogo con el Gobierno.

23. El Equipo de la Fase de Consulta convocó a otra teleconferencia el 8 de noviembre de 2012, esta vez con INVIAS, en la cual se confirmó que el MICI no participaría en la Minga, debido a (i) la audiencia de esa Mesa, que excedería el marco de las comunidades Solicitantes ante el MICI; (ii) la temática y los temas a tratarse en la Minga, y (iii) el escenario político de la misma. En dicha ocasión, INVIAS reiteró su compromiso con el diálogo y manifestó su intención de dar inicio al proceso de diálogo con Medio y Bajo Putumayo a inicios del 2013.

24. Considerando, una vez más, las elecciones de los Gobernadores Indígenas, que se celebrarían en diciembre del 2012, la Ombudsperson tuvo que esperar a que se posicionasen los Cabildos. A pesar de varios intentos por parte del Equipo de la Fase de Consulta[33], hasta la fecha el MICI no ha recibido una notificación oficial de los nuevos Gobernadores electos, así como sus posiciones referentes al proceso de diálogo, facilitado por el MICI[34].

3.3. Procesos judiciales

25. Tal como fue expresado en el Informe de Evaluación (*supra* párrafo 8), la Ombudsperson acompañaría el desarrollo y estatus de los procesos judiciales relacionados con el caso, a fin de verificar si estas disputas podrían interferir en el proceso de Diálogo o viceversa. Con este objetivo, el Equipo de la Fase de Consulta dependía en gran parte de la pro-actividad de las Partes, de quienes esperaba recibir toda la información pertinente sobre el avance de dichas acciones y/o el surgimiento de nuevas disputas que pudiesen relacionarse con el Proyecto. De la información recolectada por el MICI se observan tres disputas relevantes para el presente caso: (i) la *Acción de Tutela* y la *Acción Popular*, ambas examinadas durante la etapa de Evaluación, y (ii) la recientemente interpuesta *Acción de Nulidad*.

26. ***Acción de Tutela***. Esta demanda fue interpuesta ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto – Sala de Decisión Penal, en septiembre de 2010, por el entonces Gobernador de Inga Kamentsa de San Francisco, quien también era Solicitante ante el MICI. La acción tuvo como finalidad la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de Inga Kamentsa de Putumayo al debido proceso, a la vida, diversidad étnica y ambiente sano, entre otros.[35] El accionante solicitó la no aplicación de los siguientes actos administrativos: (i) la Certificación No. 3868 del 25 de octubre de 2001 del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), hoy Ministerio del Interior (MinInterior), mediante la cual se desconoce la presencia de pueblos Inga y Kamentsa en el área del Proyecto, y (ii) la Resolución No. 2170 de diciembre de 2008, expedida por el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) para otorgar la Licencia Ambiental al Proyecto.[36] En consecuencia, requirió al Tribunal iniciar, desarrollar y ejecutar todas las diligencias, actividades y procedimientos

[33] Correos electrónicos enviados por el MICI: 8 de enero a los Solicitantes; 15 y 23 de enero a la Representante.

[34] Ambos correos electrónicos (de Aureliano Garreta el 25 de enero, y de Carmenza Tez el 14 de febrero de 2013) contienen una lista parcial de los nuevos Gobernadores, sin los datos de contacto completos.

[35] Sentencia del 11 de noviembre de 2010, proferida por Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Magistrado Poniente: Jorge Luis Quintero Milanés (página 3)

[36] *Id.*

necesarios para llevar a cabo el proceso de consulta previa a los estudios de impacto ambiental y sociocultural con las comunidades que se verían afectadas por el proyecto vial. La acción fue decidida en primera y segunda instancia el 29 de septiembre y 11 de noviembre de 2010, respectivamente. Ambos fallos rechazaron las pretensiones del Demandante por la falta de requisitos procesales, sin llegar a juzgar los méritos de la acción[37]. Luego de la decisión de segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal, se remitió de oficio el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. El 10 de diciembre de 2010 la acción no fue seleccionada para revisión[38]. De la información con la que cuenta actualmente el Mecanismo, se infiere que la Acción de Tutela ya no está activa ante los Tribunales internos y, por tanto, no interferiría en el proceso de Diálogo o viceversa.

27. ***Acción Popular***. Esta acción fue interpuesta ante el Tribunal Administrativo de Nariño, por Carmenza Tez y otros demandantes en noviembre de 2010, en contra del MIJ, MAVDT e INVIAS. El propósito de la demanda era obtener la protección de los derechos colectivos a "un ambiente sano, equilibrio ecológico y manejo racional de recursos naturales, conservación de especiales animales y vegetales, defensa del patrimonio público y defensa del patrimonio cultural"[39]. Los accionantes solicitaron, entre otros, que: (i) no se aplicara la Resolución No. 2170/2008 del MAVDT (*supra* párrafo 26), y (ii) se suspendiera de manera definitiva el inicio de la construcción de la Variante.

28. El 19 de junio de 2012, el Tribunal emitió la sentencia de fondo y denegó las pretensiones de la demanda. Dicho fallo sostuvo, entre otros, que "la parte demandante no demostró que los territorios sobre los cuales se va a ejecutar el [P]royecto, tuvieron la condición de ser territorios indígenas, o zonas no tituladas habitadas en forma regular y permanente por éstos", lo cual de acuerdo a la normativa colombiana releva [de] la obligación de consulta previa respecto al Proyecto. El Tribunal concluyó que "no se evidencia[ba] de las actuaciones u omisiones de las entidades demandadas, daño contingente, peligro o amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos a un ambiente sano, patrimonio público y patrimonio cultural invocados en la demanda y que, en el caso

[37] De acuerdo a la sentencia de primera instancia "la tutela resulta improcedente cuando la demanda se interpone después de transcurrido un lapso considerable, desde la fecha en que sucedieron los hechos o se presentó la omisión que hipotéticamente afectó los derechos fundamentales del peticionario […] la acción de tutela se presentó casi ocho años después de expedirse la certificación de la Dirección General de Asuntos Indígenas (15 de noviembre de 2002), documento que goza de presunción de legalidad. Además de Licencia Ambiental fue otorgada mediante resolución 2170 del 05 de diciembre de 2008, sin que hayan presentado los recursos respectivos resultando en este momento excesivamente tardío que se pretenda mediante la acción constitucional, reversar tal acto administrativo." Sentencia del 29 de septiembre de 2010, proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial, Sala de Decisión Penal, Magistrado Ponente: Jesús Ángel Bobadilla Moreno, Tutela No. 520012204000-20100191-00. (página 9) La sentencia de segunda instancia "confirm[ó] la sentencia impugnada proferida por la Sala de decisión penal del tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto el 29 de septiembre de 2010 y remitir el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión de esta decisión." Sentencia del 11 de noviembre de 2010, proferida por Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Magistrado Poniente: Jorge Luis Quintero Milanés (página 13)

[38] Véase Corte Constitucional, Proceso T2906069, Trámite del Proceso. Véase: www.corteconstitucional.gov.co.

[39] De acuerdo con la demanda, el accionante solicitaba: "la protección, evitar un daño contingente, hacer cesar el grave peligro, la amenaza de los derechos colectivos a UN AMBIENTE SANO, EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y MANEJO RACIONAL DE RECURSOS NATURALES, CONSERVACIÓN DE ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES, DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL, los dos últimos transgredidos por la actuación de los MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERROTORIAL, [hoy Ministerio del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible], EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS) (…)" Acción Popular del 8 de Noviembre de 2010 interpuesta ante el Tribunal Administrativo de Nariño por Carmenza Tez Juagibioy, Henry Mavisoy Muchavisoy, Taita Clemente Arturo Jacanemjoy contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio del Interior y de Justicia, Invias (página 1).

concreto, no era necesario consultar previamente a las comunidades indígenas Inga y Kamentsá, a efecto de expedir licencia ambiental para el proyecto 'Variante Mocoa - San Francisco'" [40]. Esta decisión fue comunicada al Mecanismo el 30 de julio de 2012 por la Agencia Ejecutora, sin especificar si se trataba de una decisión definitiva.

29. La Ombudsperson entendió que la sentencia de la Acción Popular tendría el potencial de interferir en el proceso de la Fase de Consulta, pues trataba algunas cuestiones cruciales para el futuro Diálogo: (i) la existencia o no de comunidades indígenas en el área de influencia del Proyecto, y (ii) la necesidad o no de consulta previa sobre el Proyecto. Sin embargo, el criterio de la sentencia, enmarcada en la normativa nacional, parece ser más estricto que el concepto de "territorios, tierras y recursos naturales" utilizado por la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765) del BID. De este modo, la Ombudsperson estimó que la presencia de comunidades indígenas en el área influencia del Proyecto, en los términos de la OP-765, seguiría siendo un tema relevante para el Diálogo. De hecho, la Ombudsperson observó que, pese a la conclusión del Tribunal Administrativo, el mismo fallo judicial reconoció, por ejemplo, el uso tradicional del camino de Sachamates y su importancia para los pueblos indígenas Inga y Kamentsa.

30. Considerando que las Partes habían ratificado su disposición para el Diálogo después del referido fallo (*supra* párrafo 28), la Ombudsperson concluyó que el mejor curso de acción era propiciar la sesión de intercambio de información y la definición de una agenda para el Diálogo; así las Partes decidirían de forma conjunta si se incluirían los temas relacionados a "la posesión o la gestión de los territorios, las tierras o los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas"[41] en el área de influencia del Proyecto, y a la necesidad y existencia de consulta previa, entre otras cuestiones planteadas en la Solicitud. En las reuniones conjuntas, las Partes podrían discutir sobre el uso tradicional de las tierras por las comunidades indígenas, así como sobre las demás preocupaciones de los Solicitantes, las cuales no se restringen a los temas examinados en el fallo judicial de referencia.

31. Más adelante, el Equipo de la Fase de Consulta tomó conocimiento de que, el 4 de diciembre del 2012, las partes de la Acción Popular fueron notificadas sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto por Carmenza Tez, "en calidad de integrante del pueblo indígena Kamentsa"[42] ante el Consejo de Estado. La Ombudsperson no tiene detalles sobre el contenido de la apelación ni su estado actual, puesto que dicha información no ha sido aportada por las Partes del caso. Sin embargo, es posible inferir que, al tiempo en que ratificaban su disposición para el Diálogo, los Solicitantes recurrían a las vías judiciales para resolver sus controversias sobre el Proyecto. Al contrario de lo ocurrido durante la etapa de

[40] Sentencia de la Acción Popular proferida el 19 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Nariño. Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja, Radicación No. 2010 – 00680, página 54, Folio 1389.

[41] Conforme a lo expuesto en la Política de Pueblos Indígenas (OP-765) vigente, el alcance lo marcan "Las operaciones que afecten directa o indirectamente el estatus legal, la posesión o la gestión de los territorios, las tierras o los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas incluirán salvaguardias específicas, consistentes con las normas de derecho aplicables incluyendo el marco normativo sobre protección de tierras y ecosistemas".

[42] Las Partes fueron notificadas el 4 de diciembre de 2012. Desde el 22 de enero de 2013, el expediente se encuentra en el despacho del Magistrado Ponente. Véase Proceso: 52001233100020100068001, Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Consejo de Estado. http://190.24.134.67/pce/consultaproceso3.asp?numero=52001233100020100068001 (último acceso: 18 de marzo de 2013).

Evaluación, cuando las partes ya habían realizado todas las actuaciones procesales pertinentes con anterioridad a la presentación de la Solicitud ante el MICI, y sólo aguardaban la emisión de la sentencia, esta vez hubo una actuación activa y clara de los Solicitantes para impulsar la Acción Popular por medio del recurso de apelación.

32. De modo similar, la Ombudsperson tomó conocimiento de una tercera acción judicial relacionada con el Proyecto que se explica en el párrafo siguiente.

33. ***Acción de Nulidad.*** Según información de la página web de la Rama Judicial, el 13 de febrero de 2013 tuvo lugar la radicación de un proceso en el Consejo de Estado concerniente a una Acción de Nulidad contra la Resolución No. 2170/2008 del MAVDT. La demanda habría sido interpuesta por una autoridad de Inga Kamentsa de San Francisco del Alto Putumayo, quien participó de la reunión con las facilitadoras locales en abril de 2012 (*supra* párrafos 10 y 11). El demandante solicitó, además de la nulidad, la suspensión provisional del acto administrativo demandado (esto es, la Licencia Ambiental).[43] A la fecha, las Partes no presentaron información sobre dicha acción al MICI. En consecuencia, el Equipo de la Fase de Consulta no cuenta con información detallada sobre los sujetos de la acción, en particular si otros Solicitantes estarían involucrados en dicha demanda[44], ni sobre el objeto (hechos motivadores) de la misma. De este modo, no es posible analizar si dicha acción tendría una injerencia directa en el proceso de Diálogo o viceversa.

34. Más allá de que la Acción de Nulidad busque sustraer del ordenamiento jurídico el acto administrativo impugnado, podemos inferir que algunos representantes de las comunidades indígenas han acudido a la vía judicial de forma preferente para resolver sus preocupaciones relacionadas con el Proyecto. Para la Ombudsperson, el hecho de iniciar una nueva acción judicial, interpuesta durante la preparación de las Partes para el Diálogo, constituye una muestra fehaciente de la falta de una posición unificada de las comunidades en relación con el proceso de la Fase de Consulta y, aún más, podría representar una falta de voluntad para proseguir con el diálogo, en el caso en que se verifique que también actúan como demandantes de la acción referida.

IV. CONCLUSIONES DE LA FASE DE CONSULTA

35. El presente caso se ha visto confrontado por las siguientes circunstancias determinantes:

a) Escaso flujo de información y dilaciones. El proceso de la Fase de Consulta depende en gran parte del flujo de información existente entre las Partes y de éstas con el Equipo de la Fase de Consulta. En el presente caso, el proceso se ha visto obstaculizado al no recibir información oportuna sobre las posiciones y especialmente sobre actualizaciones de hechos relevantes, como son los acuerdos con el Gobierno de Colombia y las acciones judiciales interpuestas por los Solicitantes. Por ende, pese a las repetidas confirmaciones para el

[43] El 20 de febrero el expediente pasó al despacho de la Magistrada Ponente Maria Claudia Rojas Lasso. Proceso: 52001233100020100068001. Véase http://www.consejodeestado.gov.co/

[44] De acuerdo con la información disponible en la página web del Consejo de Estado, solo existe un demandante en este proceso.

proceso de diálogo por algunos de los Solicitantes, no se ha logrado que el compromiso con el diálogo se traduzca en acciones y avances concretos.

b) Posición no unificada de los Solicitantes. Como se evidenció durante la Evaluación del caso, frente a una aparente disparidad de opiniones sobre el Proyecto, las comunidades indígenas y sus representantes habrían decidido unificar su causa y presentar un frente único ante el Proyecto. Sin embargo, informaciones sobre un aparente proceso de diálogo paralelo entre algunas autoridades de Alto Putumayo e INVIAS, sobre el cuál los demás Solicitantes de Medio y Bajo Putumayo, así como la Representante, decían no tener conocimiento, dan cuenta del nivel de dificultad. Los intentos de acercamiento del MICI, para recibir información y aclarar la posición de las autoridades de Alto Putumayo, no fueron correspondidos (*supra* párrafo 17). Esta ausencia de una posición unificada de los Solicitantes afectan las condiciones para la realización de un proceso de diálogo fructífero, facilitado por el MICI.

c) Casos Judiciales abiertos. La estrategia judicial de algunos de los Solicitantes para resolver sus preocupaciones relacionadas con el Proyecto afecta fundamentalmente la viabilidad de iniciar un diálogo entre las Partes.

36. Con base en lo expuesto, la Ombudsperson considera que **no existen las condiciones necesarias para un proceso de diálogo**, por lo que se declara **terminada la Fase de Consulta**[45] del presente caso, y se transfiere el expediente del caso a la Secretaría Ejecutiva.

37. Al cierre de este informe, la Ombudsperson recibió una correspondencia de uno de los reclamantes[46], en la cual pide que el caso ya no sea procesado bajo la Fase de Consulta y, por tanto, sea transferido al Panel de Verificación de la Observancia del MICI. Dicha solicitud no cuenta con un acta que demuestre que esta decisión fue tomada en común acuerdo de todos los Solicitantes. Sin embargo, los Solicitantes tendrán la oportunidad de reiterar tal pedido una vez el expediente se radique en la Secretaría Ejecutiva.

V. LOGROS DE LA FASE DE CONSULTA

38. Este apartado describe algunos de los logros de la Fase de Consulta, como resultado del proceso llevado a cabo desde la etapa de Elegibilidad hasta el presente.

39. A través de la Solicitud ante el MICI, la Determinación de Elegibilidad y el Informe de Evaluación del caso, se expusieron temas de preocupación de las comunidades indígenas Inga-Kamentsa de Putumayo, que tendrían el potencial de poner en riesgo, no sólo la ejecución del Proyecto, sino especialmente su sustentabilidad social y ambiental (i.e. la definición del Área de Influencia Directa (AID) del Proyecto, y la consulta previa, entre otros). La respuesta oportuna y el trabajo constante del Equipo de Proyecto permitió una acción coordinada y de apertura con la Agencia Ejecutora.

40. Todas las Partes involucradas en el proceso (comunidades indígenas, INVIAS, BID, MICI, y las ONGs observadoras) tienen hoy un mayor conocimiento y entendimiento del Proyecto y el

[45] Política de Constitución del MICI, Sección 47.
[46] Correspondencia enviada por vía electrónica el 21 de marzo de 2012.

contexto donde se está desarrollando. Esto será fundamental para la ejecución del Proyecto, en especial el componente del Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible (PMASIS). El Equipo de Proyecto y la Agencia Ejecutora, al parecer, estarían trabajando con renovado esfuerzo en actividades destinadas a la implementación óptima del PMASIS.

41. Independientemente de los diferentes puntos de vista sobre la presencia de comunidades indígenas en el área de influencia directa del Proyecto, pronunciados a veces de manera contradictoria por autoridades gubernamentales de Colombia, el Equipo de Proyecto y la Agencia Ejecutora han dado al tema la importancia necesaria y se han mostrado propositivos hacia una interacción con las comunidades de Putumayo. Se nota que el Proyecto tiene la intención de conservar esta actitud al incluir a toda la región en sus actividades de divulgación, inclusión y participación comunitaria durante todo el ciclo de Proyecto. En este contexto, el Ejecutor parecería darle ahora mayor énfasis a los mecanismos de participación y atención comunitaria, incluyendo la posible instalación de veedurías en áreas del proyecto para una mejor gestión del PMASIS.

42. La Fase de Consulta ha contribuido como una herramienta de preparación para reorientar la interlocución con las comunidades y valorar su visión integral del territorio. Esto podrá ser puesto en práctica más allá del entorno del Proyecto de la Variante y llevado a espacios más amplios.

VI. LECCIONES APRENDIDAS

43. Las características específicas y la dinámica de los resultados del proceso de Diálogo del presente caso generaron algunas lecciones aprendidas del proceso MICI y de perfil operacional, que se resumen a continuación.

A) De proceso

44. ***Verificación constante de representatividad e interlocución.*** Tratándose de un proceso dinámico y flexible, durante la Fase de Consulta se debe revalidar constantemente la representatividad de los solicitantes, sus representantes, así como sus interlocutores, con el debido cuidado y respeto a las características internas de gobernanza de la comunidad/organización/entidad que corresponda. En el presente caso las comunidades indígenas de Putumayo cuentan con elecciones de los Cabildos anualmente. La Agencia Ejecutora, por otro lado, ha sufrido también un alto índice de rotación de personal del equipo a cargo del Proyecto.

45. ***Consideración de la temporalidad de acuerdo a la cosmovisión y gobernabilidad de las comunidades indígenas.*** En casos como el presente, se debe tomar especial atención a las características específicas culturales y étnicas de las comunidades indígenas involucradas en el proceso MICI. Por tanto, el proceso debe ser adaptado a sus perspectivas y características socioculturales y políticas, para lo que es fundamental contar con apoyo técnico durante el transcurso del caso, y considerar que los plazos no son los mismos que para cualquier otro grupo con mayor vinculación tecnológica y de comunicaciones.

46. ***Interpretación de la "clausula judicial".*** El espíritu de la clausula de exclusión 37 (i) es el de evitar la interferencia de la Fase de Consulta en asuntos bajo conocimiento de órganos

judiciales y arbitrales, y viceversa. Siendo analizada de manera literal, podría elevar la barrera de acceso de Solicitudes ante el MICI, de manera no siempre razonable. En este contexto, el análisis del criterio de exclusión debe realizarse de una manera amplia, considerando el espíritu y no la letra de la Política, y según los objetivos y funciones de Fase de Consulta como tal. Además dada la naturaleza del proceso de la Fase de Consulta, el principio de no interferencia y la comprobación de la disposición para el diálogo deben estar vigentes durante todo el proceso, no sólo al momento de determinar la elegibilidad.

47. ***Verificación de la disposición para el Diálogo y el principio de la no interferencia***. Si bien, frente a las condiciones expuestas en el presente caso, el equipo de la Fase de Consulta constantemente verificó la disposición de las Partes para el Diálogo, ésta debe ser expresada en hechos y actos concretos, como la designación de los interlocutores de la manera más expedita y representativa; el envío de información oportuna relevante al caso y al proceso; y la disponibilidad para participar de reuniones, y teleconferencias, entre otros. Por otro lado, los artículos 37(i) y 40 (g) de la Política del MICI, en casos similares al presente, deben ser tratados como complementarios, ya que la interposición de acciones judiciales durante el proceso de diálogo (o la preparación para el mismo), dependiendo de los hechos motivadores de la misma, podrán significar una falta de disposición para el proceso MICI.

48. ***El rol del Equipo de Proyecto y la Unidad de Salvaguardias Ambientales.*** Debido a la influencia que tienen sobre los diferentes actores involucrados en el Proyecto, así como en el diseño y la ejecución del mismo, el Equipo de Proyecto y la Unidad de Salvaguardias Ambientales cumplen un rol fundamental, pero complementario a los esfuerzos de las agencias ejecutoras. Especialmente en proyectos de infraestructura, que tienen la posibilidad de generar impactos medio ambientales y sociales de envergadura, es relevante el análisis constante durante la ejecución del proyecto, así como la realización oportuna de las consultas, previstas en la OP-703. El proceso de la Fase de Consulta puede representar una gran oportunidad para que el equipo de Proyecto y las unidades ejecutoras fomenten métodos que puedan replicar buenas experiencias, mediante el acceso a la información y la participación efectivas, pero establecer estos instrumentos como parte del proyecto es lo más óptimo.

49. ***Contexto de país y situación.*** Es clave establecer el contexto del país, en cuanto a medidas, mecanismos y escenarios propios o reglamentados por la legislación general y/o especial étnica, donde los solicitantes y el tipo de solicitud pueden tener espacio y desarrollo desde un contexto de integralidad de la política pública respectiva. La claridad sobre esta realidad permite precisar el alcance que puede tener la intervención del MICI en la Fase de Consulta. Las dificultades para aislar o más bien especificar la Solicitud en un contexto complejo, de diversos proyectos de infraestructura, hidrocarburos, mineros y agroindustriales con potenciales impactos ambientales, sociales, culturales sobre las mismas comunidades indígenas, como es el caso del Putumayo, hacen imperativo dar un enfoque integral al tratamiento del caso, donde todos los actores deben estar comprometidos.

50. ***El rol de las ONGs.*** Durante este caso, el rol que tuvieron algunas organizaciones fue muy positivo al momento de entender el entorno político y socio-cultural del caso. Gracias a su capacidad de comunicación e involucración con las comunidades indígenas, estas organizaciones o procesos tienen el potencial para apoyar una visión estratégica sobre los avances y el desarrollo del proceso de diálogo.

B) Operacionales

51. ***Impacto Ambiental y Social.*** En proyectos que se efectúan en zonas con alta complejidad, así como diversidad biológica y biodiversa, los diferentes manuales de evaluación de impacto ambiental señalan que el AID es aquella donde se producen y manifiestan los impactos de las actividades propias del proyecto. Por tanto, una delimitación *a priori* del AID debe considerar la manifestación espacial de los impactos de una obra en un sitio sensible y estratégico, dado que las restricciones y/o habilitaciones asociadas con tal definición podrían ser interpretadas de diferentes maneras. Por otro lado, dadas las características de la obra en cuestión y la compleja realidad socio- cultural de la zona de Proyecto, se hace imprescindible identificar temprano en el proceso los pasivos sociales que se generan en las comunidades involucradas.

52. ***Estrategias amplias de comunicación y participación comunitaria para evitar tensiones sociales.*** Más allá de la definición de las zonas de influencia directa e indirecta del proyecto, resulta provechoso considerar una estrategia amplia de comunicación y participación con las comunidades indígenas. Esto puede evitar que ciertas comunidades se sientan excluidas del Proyecto, que podrían causar tensiones sociales y conflictos entre las mismas comunidades. Adicionalmente, en proyectos donde se prevé un posible cambio en el diseño, herramientas de comunicación constante y de participación comunitaria tienen el potencial de lograr mayor aceptación del proyecto y sus componentes, evitando de esta manera la mitificación sobre impactos negativos inexistentes o escasos en la zona, radicalización de posiciones, y costos reputaciones que pueden aumentar la oposición al Proyecto y, por ende, causar más insatisfacción y tensiones sociales innecesarias. El manejo de este riesgo puede ser logrado con estrategias amplias de comunicación y participación de manera oportuna a través de una presencia constante en la zona del proyecto.

53. ***Estrategias y métodos de mitigación y compensación de impactos***. Si bien éstas están identificadas desde inicios de la etapa de diseño de Proyecto, pueden perder y/o aumentar su relevancia durante la ejecución del mismo. En ese marco sería conveniente utilizar el proceso de diálogo para un posible reajuste/redefinición de las estrategias. La participación activa, unificada, y harmónica continua de las comunidades indígenas es fundamental para la convivencia del Proyecto con las comunidades a mediano y largo plazo.