

Santiago de Cali, mayo 17 de 2016

Señora

Michele Zador

Directora de Portafolio de los Andes Tropicales

Critical Ecosystem Partnership Fund

Washington, DC

mzador@cepf.net

Referencia. Evaluación social con grupos étnicos, indígenas y afrodescendientes en el marco de los posibles impactos generados con el proyecto

Reciba un cordial saludo,

Con la presente le estamos enviando el informe de evaluación social del impacto del proyecto sobre los grupos étnicos afectados con el mismo. Adjuntamos las cartas enviadas por la CVC como autoridad ambiental al Ministerio del Interior para dar inicio al proceso de la consulta previa. Cabe anotar que el Ministerio del Interior no certificó la presencia de comunidades indígenas y en este momento, como se puede ver en las cartas enviadas por la CVC, se le está solicitando al Ministerio que considere la presencia de estas comunidades. Al respecto se tiene previsto próxima reunión con el Ministerio en donde se espera verificar esta información. A pesar de la no certificación, el proyecto ha sido concertado con las comunidades locales hasta ahora.

La ORIVAC es la Organización que agrupa los resguardos relacionados con el proyecto y en conjunto con las autoridades de los tres resguardos, solicitan a la CVC los recursos para dar inicio a la consulta previa para el proyecto. Estos recursos serán aportados por WWF, tal como consta en la carta enviada por WWF y entregada a ustedes con el proyecto. Se espera la aprobación definitiva de parte del CEPF para dar inicio a la preparación final para arrancar el proyecto y la consulta previa. La CVC aportará los recursos restantes al proceso y lo apoyará como la autoridad ambiental con competencia para declarar el área. Se enviará al CEPF toda la documentación que surgirá del proceso de preparación de la consulta con los avales directos al proyecto.

Adjuntamos:

- Comunicaciones de la CVC con el Ministerio del Interior.
- Carta con presupuesto de la organización indígena.

Atentamente,



TULIO CESAR LENIS MONTAÑO
Representante Legal

Evaluación social con grupos étnicos, indígenas y afrodescendientes en el marco de los posibles impactos generados con el proyecto concertación comunitaria de un área protegida pública en el alto y bajo Calima, Valle del Cauca

Presentación

El presente proyecto tiene como origen la necesidad de proteger legalmente 40.200 has ubicadas en el Alto y Bajo Calima en el departamento del Valle del Cauca en Colombia. Esta área se caracteriza por su extraordinaria biodiversidad y su excelente estado de conservación, a pesar de las grandes amenazas que enfrenta. El 95% de su área se encuentra despoblada, lo que hace más viable las posibilidades de conservación estricta. Por el reconocimiento a su importancia, el municipio de Calima El Darién la declaró como área protegida del orden municipal. Sin embargo, jurídicamente esta figura no pertenece al Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, por lo cual se encuentra expuesta a problemas como la explotación de hidrocarburos y megaminería. Por lo anterior, el Gobierno Nacional mediante la resolución No 1814 de 2015, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la reservó excluyéndola de minería de manera temporal, dando un plazo para que sea declarada área protegida. Por lo anterior, la autoridad ambiental regional, CVC, decidió iniciar el proceso tendiente a la declaratoria como área del SINAP desde agosto de 2015. Esto lo desarrolló a través de un convenio con la Fundación Trópico por la cercanía de la misma con los actores del proceso. No obstante, conscientes de los altos costos que implican un proceso de este tipo, la CVC sugirió a la Fundación Trópico que participase en las convocatorias vigentes buscando recursos para la declaratoria del área. Una de las razones de los elevados costos del proyecto es que la zona es grande y tiene diferentes accesos y en la selva plana del Pacífico los costos de logística son muy elevados debido a que el transporte es fluvial en gran medida. Además, el proyecto debe garantizar recursos para los desplazamientos de los participantes a los diferentes talleres y reuniones. Por otra parte, y es el costo más elevado, en la zona hay presencia de grupos étnicos, en este caso, afrodescendientes e indígenas, los cuales, de acuerdo a la normatividad nacional, tienen el derecho especial a ser consultados, en lo que se define como “**consulta previa**”. A través de la consulta previa se establece cuáles pueden ser los impactos del proyecto en la vida de los grupos étnicos afectados, sus medidas de mitigación y sus costos, entre otros aspectos.

En este proyecto los fondos aportados por el CEPF se utilizarán para adelantar el proceso técnico de formulación de los documentos requeridos para hacer posible la declaratoria del área protegida, lo cual incluye la estrategia de formación tendiente a dar la información adecuadas mediante capacitaciones y asesorías, esto se desarrolla en todas las temáticas relacionadas con una declaratoria de áreas protegidas. Una vez se reflexiona sobre los diferentes tópicos, se inician los diagnósticos, ordenamiento y régimen de usos y plan estratégico. El WWF a través del proyecto GEF minero aportará recursos para la consulta previa, tal como se comprometió en la carta de aval, al igual que la CVC. El proyecto es uno solo con un cronograma único, que avanzará según se acuerde con los grupos étnicos y comunidades campesinas. No se incluyó todo el presupuesto en el proyecto porque no se tenía la certeza en el momento del monto de las cofinanciaciones. De esta manera, en este documento se responderá de qué manera se abordará el proyecto, no solo con los grupos indígenas sino afrodescendientes.

Qué es y cómo se desarrolla la consulta previa

“De acuerdo con la Ley 21 de 1991 que incorpora al derecho colombiano el Convenio 169 de la OIT, es el derecho que tienen las comunidades étnicas a que el Estado consulte previamente a su adopción todas aquellas medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente como un medio de garantía de su identidad cultural (Corte Constitucional Sentencia T-693 de 2011)”.

La consulta previa está definida jurídicamente y la ruta se haya reglamentada, por lo cual, en todos los proyectos se deben seguir los pasos tal como están establecidos en la Directiva Presidencial No 10 de 2013. Estas consultas tienen altos costos debido a que se debe garantizar toda la logística de las comunidades étnicas y los asesores que sean requeridos por ellos. La consulta previa tiene unos pasos con unos productos específicos y se desarrolla conjuntamente con el proyecto, el cual debe igualmente garantizar que los grupos étnicos participen adecuadamente en el proceso con el nivel de información y participación adecuada. Es decir, se debe informar sobre los impactos. Los pasos de la consulta previa de acuerdo a la Directiva Presidencial No 10 de 2013 son los siguientes:

1. **Certificación sobre la presencia de comunidades étnicas que hace necesaria la consulta previa.** La entidad que requiere hacer el proyecto u obra, la cual puede ser ambiental, debe dirigirse al Ministerio del Interior y de Justicia y consultar sobre la presencia de grupos étnicos en el área. El Ministerio, considerando la noción legal de territorio que establece la Constitución Nacional y la Ley 21 de 1991, la cual establece que este se refiere no solo a dónde habitan las comunidades sino al “ámbito donde desarrollan sus actividades culturales, sociales o económicas”, deberá definir y certificar la presencia en el área del proyecto de grupos étnicos. El Ministerio deberá certificar y verificar en campo posteriormente, si es necesario. La certificación se realiza mediante una Resolución.
2. **Coordinación y preparación.** En esta fase el Ministerio deberá buscar la coordinación con las entidades públicas con competencias en el proceso. Se buscará optimizar los procedimientos y unificar criterios institucionales. Se discutirán situaciones técnicas como el desplazamiento de población, los impactos generados, las posibles soluciones disponibles, entre otros. Aquí se debe discutir la modalidad de convocatoria, la identificación de líderes, los recursos disponibles, entre otros.
3. **Preconsulta.** En esta etapa se busca acordar con los representantes de los grupos étnicos relacionados con el proyecto, definir la ruta metodológica para adelantar el plan operativo por parte del ejecutor del proyecto, de acuerdo a las especificidades sociales y culturales de cada grupo. Las actividades son las siguientes:
 - La Dirección de Consulta Previa, DCP del Ministerio del Interior será quien convoque a los interesados (**ejecutor del proyecto, en este caso aunque el proyecto lo desarrolle la Fundación Trópico, la entidad responsable del proyecto es la CVC**, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, grupos étnicos interesados). La DCP debe presentar a las comunidades el marco jurídico de la consulta previa. La información debe incluir es la consulta previa, cuál es su fundamento normativo en Colombia, y que derechos y obligaciones implica. La información que se brinde debe ser completa y clara.
 - La DCP debe presentar a las comunidades el marco jurídico de la consulta previa. La información debe incluir es la consulta previa, cuál es su fundamento normativo en Colombia, y que derechos y obligaciones implica. La información que se brinde debe ser completa y clara.

- La DCP debe garantizar el espacio para que las comunidades expresen sus inquietudes frente al marco jurídico expuesto.
- La DCP debe garantizar el espacio para que el ejecutor responda las preguntas y comentarios expresados por las comunidades en relación a lo que se exponga sobre el POA.
- El ejecutor debe presentar el POA a las comunidades étnicas.
- La DCP debe garantizar la gestión oportuna y transparente de información suficiente.

4. Consulta previa. La consulta tiene como objeto la realización de un diálogo entre el Estado, el Ejecutor y las Comunidades Étnicas, para que la DCP asegure el cumplimiento del deber de garantizar su participación real, oportuna y efectiva sobre la toma de decisiones de POAs que puedan afectar directamente a las comunidades, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural. (Directiva No 10 de 2013). En la fase de consulta previa se deberán tener analizados los impactos del proyecto y se deberá establecer las medidas para prevenir, corregir, mitigar y compensar a los grupos étnicos, si así se considera. En la fase final y con la participación de los organismos de protección de los derechos de los pueblos, se firmará la protocolización de los acuerdos finales. **La consulta previa es el mecanismo que garantiza el cumplimiento de las salvaguardas descritas por el CEPF.**

Contexto de la presencia de los grupos étnicos en el área a declararse y especificaciones solicitadas por el CEPF

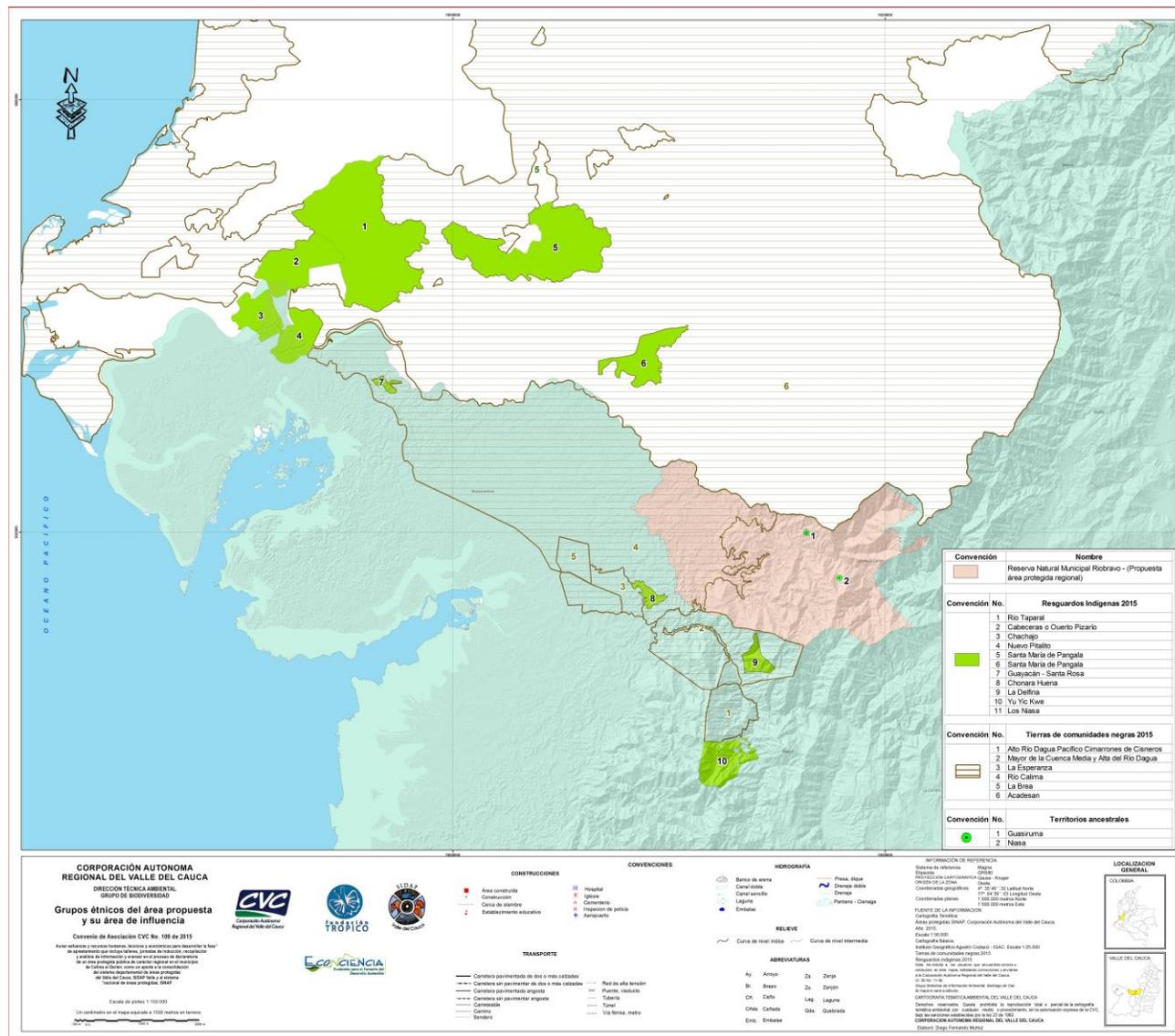
Se responde a los interrogantes del CEPF en los siguientes términos:

Identificación de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos.

En el área a declararse tienen territorio titulado por el Estado colombiano como propiedad colectiva, dos comunidades afrodescendientes, el Consejo Comunitario de las comunidades negras del Bajo Calima, los cuales ocupan el 37% del área. Igualmente en un sector del área realizan actividades ancestrales tres comunidades indígenas de la etnia Embera Chamí, que no están asentadas en el territorio, pero suelen visitar el área en la cual vivieron hace algunas décadas. Allí desarrollan actividades de caza, pesca, manejo de plantas medicinales, entre otras actividades, lo cual hace que ellas consideren un sector del área como su territorio ancestral.

No obstante lo anterior y siguiendo el protocolo establecido en la normatividad sobre consulta previa, la CVC como entidad responsable del proceso de declaratoria **dio inicio** a la misma consultando al Ministerio del Interior, a lo cual se recibió la respuesta mediante la **certificación No 57 de febrero de 2016** que certificada la presencia del territorio de comunidades negras de Bajo Calima y también del territorio de Alto y Medio Dagua que se desconocía en la zona. Por lo anterior, se realizó el acercamiento con este consejo comunitario y se acordó hacer llegar el proyecto a las organizaciones negras a fin de proponer la ruta metodológica para agilizar el trámite de la consulta, pues es de su interés igualmente, lograr la protección del área.

Mapa 1. Ubicación de los grupos étnicos en el área propuesta a declararse



Cómo es la participación de los grupos étnicos en el proceso.

En la fase hasta ahora desarrollada se ha socializado el proyecto con las comunidades campesinas, indígenas (Niasa, Guasiruma y Navera Drúa) y el consejo comunitario del Bajo Calima. Dichas comunidades participaron en el proceso de socialización y en los talleres de capacitación sobre las implicaciones del proyecto y otras temáticas relacionadas. Estas actividades se han desarrollado en sus comunidades con una amplia participación de los líderes y comunidad en general. Se llegó al acuerdo de iniciar el proceso de concertación del área protegida avanzando en la consulta previa. La consulta se iniciará en las fases siguientes, una vez se determine el inicio del proyecto. (este proyecto). El proyecto comprende la elaboración de un diagnóstico que contendrá información primaria y secundaria. Se contará

con tres coinvestigadores comunitarios. En el diagnóstico se podrán identificar con los participantes las amenazas y las estrategias a seguir. El otro componente del proyecto es la zonificación y régimen de usos. Para ello se retomarán los planes de vida y de manejo de los recursos naturales de los grupos étnicos locales y se determinarán en diálogo con la CVC como autoridad ambiental, esos usos considerando los usos ancestrales identificados por la ley para los grupos étnicos. En el componente estratégico se definirán las medidas a seguir, las metas del proyecto, los objetivos de gestión que orientarán el plan. Finalmente las comunidades deberán escoger unos representantes que formarán parte del comité de comanejo del área protegida, cuyas funciones son la veeduría, seguimiento al plan de manejo, definición de prioridades, gestión del área protegida. Este comité se deberá reglamentar para fijar los mecanismos de participación y representación y deberá construir su plan operativo y su reglamento interno. Forman parte de este comité junto a los representantes de las comunidades, la autoridad ambiental, los municipios y otros actores que se escojan en el proceso de conformación. Este esquema se aplica en todas las áreas protegidas creadas desde hace unos años en el SIDAP Valle del Cauca. Es posible que como resultado del proceso la CVC delegue funciones en los grupos indígenas y negros como se viene haciendo en un área protegida cercana, donde la comunidad local en cooperación con la autoridad ambiental, maneja la Reserva Forestal Nacional de Escalarete.

Evaluación de los impactos positivos y negativos del proyecto.

De acuerdo a la ruta descrita de la consulta previa, esa evaluación solo es legítima a partir del ejercicio legal de la consulta. En esa medida, formalmente esta no se ha desarrollado, porque el proyecto está en su fase inicial. Sin embargo, sustentamos la no afectación de los grupos étnicos en el área, en caso de la declaratoria de la siguiente manera.

Jurídicamente, en el caso de los pueblos indígenas, su presencia es compatible en áreas protegidas, incluso las más estrictas de la legislación nacional. La legislación nacional reconoce el derecho de estos pueblos a los usos ancestrales y los considera compatibles con la conservación. En el caso de los grupos afrodescendientes, aunque es menos permisiva, la CVC ha adelantado declaratoria de dos áreas protegidas, una de carácter estricto y otra de uso múltiple que se sobreponen con territorios de comunidades negras. En ellas, en el régimen de usos del área se estableció el reconocimiento de los usos ancestrales o usos por ministerio de ley. Sin embargo, algunas actividades son prohibidas de acuerdo a la normatividad nacional y lo seguirán siendo, con o sin área protegida.

Técnicamente, se considera igualmente viable la creación del área protegida pues la zonificación y el régimen de usos se concierta con las propias comunidades y el grado de afectación determinará el tipo de categoría, pues **no se generarán desplazamientos** de poblaciones. Por otra parte, tal como se mencionó, las comunidades indígenas dan uso ancestral al territorio, pero no lo habitan.

En el caso del territorio de comunidades negras, estas áreas están protegidas bajo esquemas determinados en sus planes de manejo de recursos naturales. La decisión de las comunidades afrodescendientes es ir más allá con otras figuras de protección es que estas figuras étnicas no blindan de amenazas fuertes como la minería. La comunidad del consejo comunitario del Bajo Calima solicitó directamente a la CVC que les apoyara en la declaratoria de un área protegida pública en su territorio.

Los principales impactos positivos que puede traer la declaratoria son la capacidad que les genera tener incidencia en un área que va más allá de su territorio, lograr acuerdos de conservación y de inversión a través de un esquema de comanejo que permite garantizar decisiones en un área mayor que su territorio y sobre todo garantizar la protección de amenazas como la megaminería y la explotación de hidrocarburos en su territorio.

Describir cómo se desarrollará una consulta previa libre e informada durante el diseño del proyecto.

El proceso de declaratoria de áreas protegidas en Colombia tiene una ruta definida por la normatividad que debe aplicarse. En la fase inicial del proceso de preparación del proyecto, esta ruta fue socializada y discutida y en el momento las comunidades indígenas y afrodescendientes están a la espera del inicio del proyecto para con base en ello ajustar la ruta metodológica del proyecto a la consulta previa. El proceso de socialización, capacitación y discusión de la propuesta metodológica duró cuatro meses durante los cuales se desarrollaron diversos talleres participativos en las diferentes comunidades. **En el momento no se puede establecer la metodología a seguir, pues esta se debe hacer en el marco de la consulta previa**, tal como se mostró en el esquema ya presentado. En este esquema se muestra cómo se desarrolla la consulta.

Medidas para evitar impactos adversos y proveer servicios culturalmente apropiados.

Las medidas se determinan en el marco de la concertación del área protegida. Tanto la reglamentación, como los usos y actividades permitidas y el plan estratégico se construirán con las propias comunidades estableciendo acuerdos de manejo conjunto. Estos acuerdos deberán avanzar hasta la generación de reglamentos internos para la estrategia de comanejo del área declarada. Desde la CVC como autoridad ambiental, se garantiza que la declaratoria y la formulación del plan de manejo del área se harán de manera consensuada con los actores locales, identificando la categoría más adecuada. Se resalta además, la escasa presencia (menos del 5% intervenida) de poblaciones en el área. Se redelimitará el área propuesta si es necesario, a fin de evitar impactos que afecten las poblaciones locales por el régimen de usos estricto.

En cuanto a otros impactos negativos y los servicios, en el plan de manejo se deberán construir unas políticas claras en torno a posibles actividades de desarrollo local y étnico a desarrollar, como por ejemplo el ecoturismo. Se buscará establecer en la formulación del plan, medidas que frenen el impacto cultural que puede generar la presencia de visitantes. El proceso de formulación del plan de manejo que se desarrollará definirá los usos a partir de reflexiones sociales y culturales y se constituye en un esquema de ordenamiento y planificación participativa del territorio a partir no solo de variables biofísicas sino culturales y sociales. Un ejemplo que se tiene en áreas protegidas étnicas que hemos apoyado, es la identificación de objetos culturales (metodología PCA de TNC que se trabaja en los procesos de áreas protegidas del Valle del Cauca) y no solo biológicos, que han permitido establecer lineamientos desde esa perspectiva para el ordenamiento del territorio.

Cómo se monitorearán las medidas para evitar impactos adversos.

Se deberán establecer unos indicadores de impacto social, partiendo de diversas metodologías y de los criterios ofrecidos por el CEPF para evaluar impactos. Con base en ello, desde el inicio se trabajará en dicho sistema de indicadores que permita hacer un seguimiento y evaluación a los impactos positivos y negativos del proceso. Se incluye en el marco lógico el esquema de monitoreo del proyecto donde se deberán considerar no solo los impactos biofísicos sino sociales y culturales.

Cómo se establecerá un mecanismo de quejas en el proyecto.

Tanto los consejos comunitarios como las comunidades indígenas representan autoridad en sus territorios y tienen definidos unos esquemas de manejo de conflictos y/o toma de decisiones. Las comunidades indígenas tienen una legislación indígena donde se reconoce el derecho propio o consuetudinario con niveles de autoridad en sus territorios en la cual se ejerce justicia y propia y formas de relacionamiento con las otras comunidades. En el caso de las comunidades afrodescendientes, aunque su autonomía no es tan expresa, si cuentan con reglamentos internos de sus territorios que permiten dirimir situaciones al interior y con otros grupos. Considerando esto y que la CVC es autoridad en lo ambiental, es necesario que se establezcan reglas de juego y un reglamento propio del comité de comanejo que compatibilice las diferentes formas de gobierno y autoridad. Ese es uno de los retos de todos los comités de comanejo. De esta manera, las quejas se dirimen de acuerdo a la acción reprimida y a las competencias o roles de cada actor. Habitualmente se han construido principios de relacionamiento con los pueblos indígenas y negros y también se ha formulado un documento de política por parte de los pueblos indígenas del departamento que ha sido asumido por la CVC y que determina el manejo de las relaciones entre ambas autoridades: los indígenas y la CVC.

Reasentamiento involuntario.

Como ya se indicó el proyecto no generará ningún reasentamiento de la población. La zonificación se concertará con las comunidades participantes, igualmente el régimen de usos. En este análisis se determinará la categoría del área que define el tipo de restricciones. Las medidas para compensar la pérdida de posibilidades de uso de los recursos naturales, se construirán en el plan de manejo que define las amenazas y las estrategias con las medidas a seguir. Cabe recordar que este proyecto busca apoyo no solo para **declarar el área protegida sino formular su plan de manejo** y en ese marco en el reglamento de usos y actividades permitidas se definirán las medidas a seguir. El proyecto no lleva decisiones preconcebidas sino que concierta las medidas de conservación, mitigación y los incentivos a desarrollar. Esa es la función del plan de manejo participativo, el cual deberá estar articulado con los planes de vida de las comunidades indígenas y los planes de manejo de los recursos naturales de los consejos comunitarios.